

## O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental

The apparent cooperative federalism in Brazil for environmental protection

**Paulo Campanha Santana**<sup>1</sup>

Centro Universitário do Distrito Federal (UDF)

**Márcia Dieguez Leuzinger**<sup>2</sup>

Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)

**Letícia Rodrigues Da Silva**<sup>3</sup>

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

**Sumário:** Introdução. 1. Sistema Nacional do Meio Ambiente. 2. Instrumentos de Cooperação da Lei Complementar 140/2011. 3. Cooperação federativa. Conclusão. Referências bibliográficas.

**Resumo:** O objetivo do presente trabalho é pesquisar a cooperação federativa brasileira para proteção do meio ambiente, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para tanto, fruto de uma pesquisa exploratória quantitativa, por meio da lei de acesso à informação, será apresentado o sistema nacional do meio ambiente e os instrumentos de cooperação previstos na Lei Complementar 140/2011, discorrendo sobre cada um deles. Por fim, será apresentado o resultado da pesquisa que permitiu identificar quais instrumentos foram celebrados no âmbito da federação, podendo-se concluir que, no Brasil, o federalismo cooperativo para proteção ambiental é irreal, diante da inexistência ou escassez em alguns casos.

**Palavras-chave:** Federação. Proteção Ambiental. Cooperação.

**Abstract:** The aim of the present paper is to investigate Brazilian federal cooperation for the protection of the environment, within the Union, States, Federal District and Municipalities. For this purpose, the national environmental system and the instruments of cooperation provided for in Supplementary Law 140/2011 will be presented, based on a quantitative exploratory research, by the transparency law, on each of them. Finally, the results of the research will be presented, which allowed us to identify which instruments were concluded within the federation. It can be concluded that, in Brazil, cooperative federalism for environmental protection is unrealistic, given the lack or scarcity in some cases.

---

<sup>1</sup> Doutorado em Direito. Mestrado em Direito e em Operações Militares. Coordenador do Curso de Direito e Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) e Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

<sup>2</sup> Pós-Doutorado em Direito Ambiental pela University of New England, Austrália. Mestrado em Direito e Estado e Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília - UnB. Líder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

<sup>3</sup> Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestrado em Toxicologia aplicada à Vigilância Sanitária pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul.

**Keywords:** Federation. Environmental Protection. Cooperation.

## INTRODUÇÃO

Indicadores apontam que o Brasil vivencia um federalismo cooperativo aparente, mas ficto, na área ambiental, considerando que o país possui 26 (vinte e seis) estados, 1 (um) Distrito Federal e 5.570 (cinco mil e quinhentos e setenta) municípios. Pesquisas realizadas no âmbito da União, de todos os estados e do Distrito Federal, e as realizadas pelo IBGE em todos os municípios do Brasil, corroboram a ficção, diante da inexistência ou escassez de instrumentos celebrados.

O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece que lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, no que se refere às competências comuns destes entes. Para dar cumprimento à cooperação em relação aos incisos 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), VI (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas) e VII (preservar as florestas, a fauna e a flora) deste artigo, entrou em vigor a Lei Complementar n° 140, de 8 de dezembro de 2011.

Esta Lei apresentou um rol não exaustivo de instrumentos de cooperação, que podem ser pactuados pelos diversos atores envolvidos. Entretanto, surge o questionamento: Há instrumentos de cooperação celebrados entre os entes da federação no país? Em consequência, há um federalismo cooperativo para proteção do meio ambiente no Brasil?

Para responder a estes questionamentos, foi realizada uma pesquisa no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, por meio da Lei de Acesso à Informação, no período de julho de 2017 a agosto de 2018, para analisar a celebração, ou não, desses instrumentos. Inicialmente, será apresentado um breve relato sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente, destacando sua organização e atribuições.

### 1. Sistema Nacional do Meio Ambiente

A descentralização administrativa ambiental no Brasil teve seu início com a edição da Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Ela também criou o Sisnama, que busca descentralizar as ações, dispondo sobre as atribuições de cada órgão.

O artigo 2° da PNMA dispõe que ela tem por objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida. Ela define que alguns princípios devem ser atendidos, entre os quais, a ação governamental para manter o equilíbrio ecológico e o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais. O artigo 5° desta política prevê que as suas diretrizes serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos entes da federação. Elas estão relacionadas com a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico.

Por ser "patrimônio da coletividade", o meio ambiente deve ter sua preservação, administração e incremento em prol dos cidadãos. Com isso, é necessária a utilização de métodos, meios e recursos de gestão para alcançar este fim. Neste processo, poder público e sociedade são atores, cujas ações devem ser organizadas e eficazes. Logo, a gestão ambiental ensejará ações coordenadas com políticas apropriadas e responsabilidade compartilhada<sup>4</sup>.

A lei prevê que os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sisnama.

<sup>4</sup> MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 630 e 636.

Ele é estruturado em órgãos superior, consultivo e deliberativo, central, executor, seccional e local.

O Sisnama é formado por órgãos e instituições dos vários níveis do poder público e é o grande arcabouço institucional para gerir o meio ambiente no Brasil. O fato de ser um sistema indica que há várias entradas (intervenções) e saídas (efeitos) sobre esta gestão, que implicará processamentos. Essa administração exigirá o conhecimento e a avaliação do impacto das ações. Este sistema representa a atuação em rede dos órgãos ambientais existentes, nas esferas da Administração. Ao comparar esta rede com o corpo humano, a União é o sistema nervoso central, os Estados os feixes nervosos e os municípios as periferias mais distantes. Com isso, abstração e concretude estão presentes<sup>5</sup>.

O órgão superior é o Conselho de Governo, que tem como função assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais, conforme artigo 6º, inciso I, da PNMA. Ele integra a Presidência da República, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente (Lei nº 13.502, de 2017. Art. 2º, § 1º, I), e tem dois níveis de atuação, são: Conselho de Governo e Câmaras do Conselho do Governo (Lei nº 13.502, de 2017. Art. 13, I e II). Com relação a este Conselho de Governo, a despeito da existência formal, ele não teve atuação concreta nas ações governamentais relacionadas ao meio ambiente<sup>6</sup>. Este papel tem sido desempenhado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

O órgão consultivo e deliberativo do Sisnama é o Conama, que tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Artigo 6º, II, da PNMA). Ele é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e tem relevante papel neste sistema, tendo suas competências estabelecidas no artigo 8º da PNMA.

O inciso VII deste artigo 8º trata expressamente do papel regulador do Conama no sistema, ao dispor que compete a ele: “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”.

Por conseguinte, neste conselho, há divergência de posicionamento entre interesses públicos e privados, que muitas vezes não são conciliáveis<sup>7</sup>. Em pesquisa realizada com os conselheiros deste conselho, com 23 (vinte e três) perguntas, tratando de suas principais dificuldades, o maior percentual obtido, com 54% de respostas, foi “questões políticas alheias à agenda do conselho”. Era destinado um demorado tempo em temas não pertinentes à atuação finalística, nas diversas instâncias do conselho.

Os percentuais seguintes foram: divergência nas opiniões dos conselheiros (36%); pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência (28%); pouco tempo de discussão nas reuniões (24%); carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos) (21%); baixa prioridade política por parte do Ministério do Meio Ambiente (21%); entre outros. Em contrapartida, as respostas espontâneas da pesquisa apontaram alguns pontos fortes: “o poder legal das resoluções; a legitimidade, participação e democracia; a articulação entre setores; a promoção do debate ambiental no país; e a representação dos diferentes setores da sociedade”<sup>8</sup>.

A pesquisa concluiu que a atuação do Conama tem cumprido seu papel técnico-normativo, havendo um desequilíbrio no que se refere ao papel político-estratégico.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 637 e 642.

<sup>6</sup> Idem, p. 639.

<sup>7</sup> MOURA, A.M.M. “Trajetória da política ambiental federal no Brasil”. In: *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. (org.) (Moura, A.M.M.M., org.). Brasília: IPEA, 2016, p. 37.

<sup>8</sup> MOURA, A.M.M.; FONSECA, I.F. “Conselho Nacional de Meio Ambiente: Análise e recomendações de aperfeiçoamento”. In: *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. (Moura, A.M.M.M., org.). Brasília: IPEA, 2016, p. 64.

Todavia, a atuação neste último é necessária, para que possa cumprir integralmente seus objetivos e competências. Para exemplificar, 93% dos conselheiros acreditam que influenciam as políticas públicas de meio ambiente do MMA, mas exercem pouca influência na agenda do Congresso Nacional e nas políticas públicas de outros ministérios<sup>9</sup>.

O órgão central do Sisnama é o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente (Art. 6º, III, da PNMA). Atualmente, a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e suas alterações, dispõe sobre os assuntos de competência<sup>10</sup>.

Sobre os programas desenvolvidos pelo MMA, alguns dos que foram realizados no período de 2001 a 2009 foram pesquisados, cujo resultado constatou, de uma maneira geral, a “escassez de resultados”, com baixa eficácia. Os relatórios evidenciaram que não havia retroalimentação do processo. Com isso, problemas na área operacional e organizacional tendiam a continuar existindo, com baixa capacidade de absorção das recomendações realizadas. Ademais, constatou-se o decréscimo dos gastos orçamentários no período, e que mais de 70% dos valores estavam em programas administrativos, com grande destaque para pagamento de pessoal<sup>11</sup>.

Cumprir destacar que, a despeito de ter sido criado em 1992, somente no ano de 2004 o MMA realizou o primeiro concurso público para servidores efetivos. Consequentemente, o ministério ainda se encontra com pouca estrutura para realizar planejamentos<sup>12</sup>. Todavia, no ano de 2013, por meio de processo participativo, o MMA elaborou um importante planejamento estratégico, com lapso de tempo de 2014 a 2022. O órgão definiu seus grandes objetivos, utilizando como ferramenta o *Balanced Scorecard* (BSC). Nele, estão previstos o mapa estratégico, a missão, a visão, as perspectivas, os objetivos estratégicos, os valores e as diretrizes<sup>13</sup>.

Os órgãos executores do Sisnama são o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências (Art. 6º, IV, da PNMA).

O IBAMA foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que é autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Ela é vinculada ao MMA e tem como uma de suas finalidades a execução do poder de polícia ambiental.

O órgão surge da fusão de 4 (quatro) órgãos existentes à época: 1) Superintendência da Borracha (SUDHEVEA); Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE); e Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Iodem, p. 86-7.

<sup>10</sup> O inciso XII do artigo 14 da Lei nº 9.649, de 1998, dispõe sobre os assuntos de competência do MMA: a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; d) políticas para integração do meio ambiente e produção; e) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e f) zoneamento ecológico-econômico;

<sup>11</sup> MOURA, A.M.M. “Trajetória da política ambiental federal no Brasil”. In: *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. (org.) (Moura, A.M.M.M., org.). Brasília: IPEA, 2016, p. 34.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>13</sup> BRASIL. Planejamento estratégico. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/gestao-estrategica/planejamento-estrategico>>. Acesso em 6 fev. 2018.

<sup>14</sup> O artigo 4º da Lei 7.735, de 1989, dispõe que o patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, a competência, as atribuições, o pessoal, inclusive inativos e pensionistas, os cargos, funções e empregos da Superintendência da Borracha - SUDHEVEA e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, extintos pela [Lei nº 7.732, de 14 de](#)

Em 2007, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto, por conversão da Medida Provisória nº 366, daquele ano, criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), que também é autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Ela também é vinculada ao MMA e passou a exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

Os órgãos seccionais do Sisnama são os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (Art. 6º, V, da PNMA). A PNMA estabelece que os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA (art. 6º, § 1º). Estes órgãos estaduais são o esteio do sistema, diante da extensão territorial do país e da complexa gestão ambiental que ele requer<sup>15</sup>.

Os órgãos Locais do Sisnama são os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (Art. 6º, VI, da PNMA). A própria PNMA estabelece que os municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas supletivas e complementares.

Enfim, o Sisnama foi criado, mas, de fato, há posicionamento de que os órgãos ambientais atuam isolada e desarticuladamente. Não há sintonia entre eles, tornando este sistema uma falácia, pois não há homogeneidade na atuação de seus órgãos, nem integração. Questiona-se, inclusive, a sua obrigatoriedade, diante da autonomia dos entes da federação<sup>16</sup>.

A realidade é que a descentralização das políticas e instrumentos ambientais tem sofrido uma descontinuidade, tendo alguns fatores contribuído para isso, como: a falta de técnicos e de capacitação e treinamento dos existentes nos órgãos ambientais; a defasagem salarial entre o público e o privado; o despreparo para assunção de atividades ambientais; escassez de recursos financeiros e infraestrutura; a inexistência ou desatualização de instrumentos de gestão ambiental, entre outros<sup>17</sup>.

## 2. Instrumentos de cooperação da Lei Complementar 140/2011

A cada dia, os desafios da Administração Pública vêm se ampliando, diante de sua maior amplitude, complexidade e custo. Há situações que não basta a mudança na prestação do serviço, e sim a colaboração, de forma a permitir a sinergia de recursos técnicos e financeiros de vários entes e de particulares. Dessa forma, serviços de alto custo passam a ter possibilidade de execução, o que não seria possível em Administração com menos recursos<sup>18</sup>.

A viabilização de políticas ambientais ocorre por meio de cooperação intergovernamental. O enfrentamento de barreiras para atuação cooperada requer medidas de coordenação nos níveis elevados do Sisnama. Portanto, é fundamental o papel do Conselho de Governo e do Conama, com uma "revitalização" desses órgãos na

---

[fevereiro de 1989](#), bem assim os da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA são transferidos para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, que os sucederá, ainda, nos direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive nas respectivas receitas.

<sup>15</sup> MILARÉ, E. op. cit., p. 641.

<sup>16</sup> CABRAL, L.M.A. *Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais*. Curitiba: Letra da Lei, 2008, p. 92-3.

<sup>17</sup> SCÁRDUA, F.P. *Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil*. 2003. 234p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2003, p. 3.

<sup>18</sup> MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro*. (Azevedo, E.A.A.; Aleixo, D.B. et Burle Filho, J.E., atualização). 36 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010. p. 396.

busca de estratégias convergentes, estimulando a atuação conjunta no trato do meio ambiente nos diversos níveis governamentais<sup>19</sup>.

A LC 140/2011 trata expressamente de ações de cooperação. O artigo 3º dispõe que, no exercício da competência comum a que ela se refere, constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- a. Proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo **gestão descentralizada**, democrática e eficiente (inciso I);
- b. 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 (inciso II);
- c. 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 (inciso III); e
- d. **Garantir a uniformidade da política ambiental** para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (inciso IV).

A norma prevê que as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir estes objetivos, bem como garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais (art. 6º). Nesse alinhamento, a lei elenca diversas ações administrativas desses entes da federação. As da União estão previstas em vinte e cinco incisos do artigo 7º<sup>20</sup>; as dos Estados em vinte e um incisos do artigo 8º<sup>21</sup>; e as dos Municípios estão dispostas em quinze incisos do artigo 9º<sup>22</sup>. Ao tratar do Distrito Federal, a lei estabelece que suas ações serão as previstas para os Estados e os municípios (art. 10).

Para esta atuação cooperativa, a LC 140/2011 dispõe que os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

- a. Consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor (inciso I);
- b. Convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241<sup>23</sup> da Constituição Federal (inciso II);
- c. Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal (inciso III);
- d. Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos (inciso IV);

<sup>19</sup> MOURA, A.M.M. "Trajetória da política ambiental federal no Brasil". In: *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas* (Moura, A.M.M.M, org.). Brasília: IPEA, 2016, p. 38-9.

<sup>20</sup> O artigo 7º elenca diversas ações que, entre outras, podem ser citadas: formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a PNMA (inciso I); promover ações relacionadas à PNMA nos âmbitos nacional e internacional (inciso III); promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública dos entes da federação, relacionados à proteção e à gestão ambiental (inciso IV); articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à PNMA (inciso V); e organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades dos entes da federação, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima) (inciso VIII).

<sup>21</sup> O artigo 8º elenca diversas ações que, entre outras, podem ser citadas: executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a PNMA e demais políticas nacionais que se referem à proteção ambiental (inciso I). Como a política é nacional, estes entes cumprem o que formulado pela União, cabendo formular a política estadual (inciso III); articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às políticas nacional e estadual do meio ambiente (inciso V); e organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente (inciso VII).

<sup>22</sup> O artigo 9º elenca diversas ações que, entre outras, podem ser citadas: executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as políticas nacional e estadual do Meio Ambiente (inciso I); formular, executar e fazer cumprir a política municipal ambiental (inciso III); além da articulação da cooperação técnica, científica e financeira em apoio às políticas dos demais entes (inciso V).

<sup>23</sup> Artigo 241 da Constituição Federal: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

e. Delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos na própria lei complementar (inciso V);

f. Delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos na própria Lei Complementar (inciso VI).

## 2.1 Consórcios públicos

Há duas modalidades de contratos. Uma, onde os interesses das partes são contrapostos, e outra, quando há uma finalidade comum. Nesta, enquadram-se os consórcios e os convênios<sup>24</sup>. O consórcio público é disciplinado pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre as regras gerais de contratação de consórcios públicos, e foi regulamentado pelo Decreto nº 6.107, de 17 de janeiro de 2007. Esta lei estabelece normas de contratação de consórcios para todos os entes da federação realizar objetivos de interesse comum.

O contrato que constituirá o consórcio dependerá de um protocolo de intenções prévio, que será subscrito pelos entes da federação envolvidos. A iniciativa para sua constituição é irrelevante, cabendo a cada um a ratificação por lei própria. Todavia, não estão obrigados a ratificá-los, mas se o fizerem, pode ser feita com reservas<sup>25</sup>.

A participação da União nos consórcios somente ocorrerá se nele fizerem parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados<sup>26</sup>. Ele (consórcio público) constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado<sup>27</sup>, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções<sup>28</sup>. Este deverá ser publicado na imprensa oficial, e será a ratificação, mediante lei, do contrato celebrado<sup>29</sup>.

Todavia, cumpre destacar que o consórcio poderá ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, sendo dispensada a licitação<sup>30</sup>.

## 2.2 Convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público

O convênio não é modalidade de contrato, a despeito de, por meio dele, poder público e entidades públicas e privadas associarem-se. Ele é uma forma de ajuste entre eles, que buscar realizar objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração<sup>31</sup>.

O inciso VIII do artigo 2º do Decreto nº 6.017, de 2007, conceitua convênio de cooperação entre entes da federação, como sendo: “pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles”.

Para sua celebração, aplica-se, no que couber, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública<sup>32</sup>. Portanto, esta possibilidade de aplicação da norma, evidencia a distinção entre os convênios e os contratos, pois, nestes últimos, toda a lei deve ser observada. Quanto ao limite temporal para sua celebração, o parágrafo primeiro do artigo 4º da LC 140/2011 prevê que os convênios de cooperação podem ser firmados por prazo indeterminado.

Cumpre ressaltar que a possibilidade da celebração de convênio já era decorrente do próprio artigo 23 da Constituição Federal, no que tange às atividades concorrentes. A

<sup>24</sup> MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 679.

<sup>25</sup> GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 407.

<sup>26</sup> Artigo 1º, § 2º, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

<sup>27</sup> Artigo 1º, § 1º, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

<sup>28</sup> Artigo 3º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

<sup>29</sup> Artigo 4º, § 5º, e artigo 5º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

<sup>30</sup> Artigo 2º, § 1º, III, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

<sup>31</sup> DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 349.

<sup>32</sup> Artigo 116: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.”

previsão expressa na Constituição passou a ser com a alteração da redação do artigo 241 da Carta Magna, pela Emenda Constitucional 19, de 1998<sup>33</sup>. Para que uma entidade privada possa firmá-lo, ela deve ser sem fim lucrativo<sup>34</sup>.

O convênio não pode ser meio de delegação de serviços públicos, de entidade pública para particular, pois estaria em oposição à natureza do ajuste. Quando há delegação, transfere-se a atividade para quem não a possui. No caso do ajuste, as competências dos envolvidos são comuns e há colaboração entre eles para atingir seus objetivos<sup>35</sup>. Enfim, a mútua cooperação neste instrumento é presumida. Logo, ele existirá se seu objeto for objetivo comum das partes<sup>36</sup>.

Além deste instrumento e outros similares, os entes da federação poderão celebrar acordo de cooperação técnica, que é formal e estabelece vínculo cooperativo. Eles podem ocorrer com conhecimento, equipamento e equipe. Todavia, é diferente das demais, pois não há repasse financeiro<sup>37</sup>.

### **2.3 Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal**

A LC 140/2011 dispõe que a Comissão Tripartite Nacional (CTN) será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos<sup>38</sup>. Com relação às Comissões Tripartites Estaduais, esta lei menciona que elas serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos<sup>39</sup>.

Por sua vez, a Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos<sup>40</sup>. A lei dispõe, também, que as Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos<sup>41</sup>.

As comissões técnicas tripartites possibilitam a integração entre os entes e propiciam o fortalecimento da Sistema. Em relação à CTN, antes da edição da LC/140/2011, no ano de 2001, o então Ministro de Estado do Meio Ambiente, José Sarney Filho, a instituiu, por meio da Portaria nº 189. Ela foi instituída por representações paritárias, e buscou a descentralização. No período de 2001-2007, ela propôs duas portarias, realizou treze reuniões, cinco seminários e constituiu cinco grupos de trabalho, entre os quais, o que tratou da regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal<sup>42</sup>.

Após o ano de 2008, as reuniões da comissão passaram a contar com representantes de diversos órgãos. Em 2013, a então titular do MMA, por meio da Portaria nº 204, estabeleceu a sua composição e destacou a necessidade de reunião para

<sup>33</sup> DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 351.

<sup>34</sup> MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 682.

<sup>35</sup> DI PIETRO, M.S.Z. op. cit., p. 351.

<sup>36</sup> FURTADO, L.R. *Curso de Direito Administrativo*. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 271.

<sup>37</sup> Acordo de Cooperação Técnica. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/acesso-a-informacao/acoeseoprogramas/comissao-de-avaliacao-e-monitoramento-das-parcerias-cam/minutas/acordo-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em 18 fev. 2018.

<sup>38</sup> Art. 4º, § 2º, da LC 140/2011.

<sup>39</sup> Art. 4º, § 3º, da LC 140/2011.

<sup>40</sup> Art. 4º, § 4º, da LC 140/2011.

<sup>41</sup> Art. 4º, § 5º, da LC 140/2011.

<sup>42</sup> BRASIL. Comissão Tripartite Nacional. MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7762-comiss%C3%A3o-t%C3%A9cnica-tripartite.html>>. Acesso em 25 set. 2018.

gestão compartilhada e para propor as tipologias relativas ao licenciamento da União, o que contribuiu parcialmente para edição do Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015, que regulamentou o art. 7º, caput, inciso XIV, alínea "h", e parágrafo único, da LC 140/2011<sup>43</sup>.

Em relação às Comissões Tripartites Estaduais e à Comissão Bi-Partite Distrital, em 2003, na I Conferência Nacional do Meio Ambiente deliberou-se que a sua criação fortaleceria o Sisnama, pois permitiria o apoio para articulação da gestão compartilhada e descentralizada<sup>44</sup>.

Em 2004, a Portaria nº 131-MMA instituiu 14 Comissões Tripartites Estaduais (AC, AM, BA, ES, GO, MA, MS, MG, RS, RR, SC, SP, SE e TO); a portaria nº 289-MMA, mais 8 (AL, CE, MT, PB, PE, PI, RJ e RN); e a portaria nº 315-MMA, mais 2 (RO e PR). Em 2005, a portaria nº 173-MMA, instituiu mais 1 (AP); a portaria nº 287, mais 1 (PA); e a portaria nº 295, mais 1 (DF). A página eletrônica do MMA disponibiliza alguns atos dessas comissões, mas, em consulta, constata-se que não há qualquer documento após o ano de 2009, sendo que a maior parte são dos anos de 2004 a 2006<sup>45</sup>, o que dá indícios de descontinuidade.

## 2.4 Fundos públicos e privados

A criação de fundos está prevista no inciso II do § 9º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que dispõe que cabe à lei complementar "estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos".

Nesse sentido, o título VII da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nos seus quatro artigos (71 a 74), trata dos fundos especiais. O artigo 71 estabelece que o fundo especial é o produto de receitas previstas em lei, que se vinculam para realizar determinados objetivos e serviços<sup>46</sup>. Esses dispositivos normativos tratam dos fundos públicos. Além desses, há também os fundos privados.

No país, há diversos fundos ambientais federais, tais como o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pelo artigo 13<sup>47</sup> da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (LACP).

Este fundo é regulamentado pelo Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, e tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a

<sup>43</sup> Até 2008, participavam das reuniões dirigentes do MMA, IBAMA, ABEMA, ANAMMA e da Confederação Comissão Tripartite Nacional. MMA. Após 2008, passaram a ser convidados permanentes representantes da ANA, ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Frente Nacional de BRASIL. Prefeitos. Comissão Tripartite Nacional. MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7762-comiss%C3%A3o-t%C3%A9cnica-tripartite.html>>. Acesso em 25 set. 2018.

<sup>44</sup> BRASIL. Comissão Tripartite Nacional. MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7762-comiss%C3%A3o-t%C3%A9cnica-tripartite.html>>. Acesso em 25 set. 2018.

<sup>45</sup> BRASIL. Comissões Tripartites Estaduais. MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/item/10870-arquivos-comiss%C3%A3o-nordeste>>. Acesso em 26 set. 2018.

<sup>46</sup> Os artigos 71 a 81 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, tratam especificamente dos fundos especiais.

<sup>47</sup> Artigo 13: "Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados".

bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos (art. 1º).

Ele é gerido por um Conselho Federal Gestor do FDD (CFDD), órgão colegiado do Ministério da Justiça, com sede em Brasília (art. 3º), e tem como recursos os produtos das seguintes arrecadações (art. 2º):

- a. Condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da LACP (inciso I);
- b. Multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 (esta norma dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, além de outras providências), desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais (inciso II);
- c. Valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto de indenização prevista no parágrafo único do art. 100 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) (inciso III);
- d. Condenações judiciais de que trata o parágrafo 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989 (esta norma dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários) (inciso IV);
- e. Multas referidas no art. 84 da Lei nº 8884, de 11 de junho de 1994 (esta norma foi revogada pela Lei nº 12.259, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa do Consumidor e dá outras providências) (inciso V);
- f. Rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo (inciso VI);
- g. Outras receitas que vierem a ser destinada ao Fundo (inciso VII);
- h. Doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras (inciso VIII).

Em consulta ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Secretaria Executiva do Conselho Federal do FDD informou o total do valor arrecadado, disponibilizado e executado, nos anos de 2013 a 2017, conforme quadro a seguir (Tabela 1). O órgão esclareceu que apenas a média 0,5% do que é arrecadado é disponibilizado, e que as razões dos contingenciamentos ocorridos são de competência dos órgãos fazendários e de planejamento.

Tabela 1: Valores do Fundo de Defesa de Direitos Difusos

ANO	Valor total arrecadado junto ao FDD (R\$)	Valor orçamentário disponibilizado ao CFDD (R\$)	Valores executados no ano (R\$)
2013	120.288.753,00	5.786.680,00	3.640.749,00
2014	192.354.824,00	6.432.035,00	6.321.472,00
2015	563.326.342,00	5.768.680,00	3.845.637,00
2016	775.042.663,00	4.856.504,00	2.402.207,00
2017	592.280.174,00	3.400.000,00	1.544.676,00

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública, pelo SIC/LAI

Além deste, há o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Ele tem o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira (art. 1º), sendo constituído pelos seguintes recursos (art. 2º):

- a. Dotações orçamentárias da União (inciso I);
- b. Recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas (inciso II);
- c. Rendimentos de qualquer natureza, que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio (inciso III);
- d. Outros, destinados por lei.

Este fundo é gerido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), conforme as orientações do Conselho de Governo, sem prejuízo das competências do CONAMA (art. 4º). Os recursos são aplicados por meio de órgãos públicos dos entes da federação. A lei

estabelece os projetos prioritários<sup>48</sup> de aplicação dos recursos financeiros, bem como a área prioritária de sua aplicação.

A redação original desta norma estabeleceu que, sem prejuízo das ações em âmbito nacional, seria dada prioridade aos projetos que tivessem sua área de atuação na Amazônia Legal. Entretanto, a Lei nº 13.156, de 4 de agosto de 2015, acrescentou como área de atuação o Pantanal Mato-Grossense (art. 5º, § 2º).

Segundo o MMA<sup>49</sup>, ele é o mais antigo fundo ambiental da América Latina. O Ministério ressalta que “ao longo de sua história, foram 1.446 projetos socioambientais apoiados e recursos da ordem de R\$ 270 milhões voltados às iniciativas de conservação e de uso sustentável dos recursos naturais”.

Em consulta ao Ministério do Meio Ambiente informou que, a despeito da arrecadação existente, o Fundo não foi autorizado a prever na Lei Orçamentária Anual (LOA) mais do que o valor indicado. Ele sofreu severos limites de empenho destes recursos, cujos valores dos anos de 2013 a 2017, encontram-se conforme quadro a seguir, que apresenta o percentual executado do que foi arrecadado (Tabela 2).

Tabela 2: Valores do Fundo Nacional do Meio Ambiente

ANO	Arrecadação Multas (R\$)	Limite na LOA (R\$)	Executado (R\$)
2013	28.096.204,00	2.367.205,00	2.367.205,00 (8,4%)
2014	28.659.751,00	5.988.128,00	5.086.064,00 (17,74%)
2015	18.152.482,00	4.003.643,00	3.706.151,00 (20,41%)
2016	24.305.564,00	4.003.643,00	3.676.721,00 (15,13%)
2017	30.229.777,00	4.003.643,00	3.595.085,00 (11,90%)

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, pelo SIC/LAI

Como exemplo de outros recursos destinado por lei, há os previstos na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (LCA). O artigo 73 desta norma assim estabelece:

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

Há também o Fundo Amazônia, criado pelo Decreto nº 6.527, de 2008, onde o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fica autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal (art. 1º).

Todavia, até vinte por cento dos seus recursos podem ser utilizados no desenvolvimento e controle do desmatamento em outros biomas e em outros países

<sup>48</sup> Artigo 5º: “Serão consideradas prioritárias as aplicações de recursos financeiros de que trata esta Lei, em projetos nas seguintes áreas: I - Unidade de Conservação; II - Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; III - Educação Ambiental; IV - Manejo e Extensão Florestal; V - Desenvolvimento Institucional; VI - Controle Ambiental; VII – Aproveitamento Econômico Racional e Sustentável da Flora e Fauna Nativas.”

<sup>49</sup> BRASIL. Fundo Nacional do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/fundo-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em 28 jan. 2018.

tropicais (art. 1º, § 1º). Este Fundo já apoiou 103 projetos, no total de R\$ 1.868 milhões, já tendo sido desembolsado R\$ 1.066 milhões<sup>50</sup>.

Este fundo conta com um comitê orientador (COFA), com representantes do governo federal, dos governos estaduais e da sociedade civil (art. 4º). Os valores contemplam as seguintes áreas (art. 1º):

- a. Gestão de florestas públicas e áreas protegidas (inciso I);
- b. Controle, monitoramento e fiscalização ambiental (inciso II);
- c. Manejo florestal sustentável (inciso III);
- d. Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação (inciso IV);
- e. Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária (inciso V);
- f. Conservação e uso sustentável da biodiversidade (inciso VI); e
- g. Recuperação de áreas desmatadas (inciso VII).

No ano de 2017, este fundo lançou a Chamada Pública nº 02/2017, "Recuperação da Cobertura Vegetal", com o objetivo de selecionar até cinco projetos para recuperar a cobertura vegetal. Ela visa aumentar a cobertura vegetal nativa da Amazônia Legal, bem como fortalecer a estrutura técnica e de gestão da cadeia produtiva do setor de recuperação da cobertura vegetal, que está inserido no processo de regularização ambiental de posses/propriedades rurais (Lei 12.651, de 2012)<sup>51</sup>.

Estes projetos devem estar enquadrados em uma das seguintes categorias<sup>52</sup>:

- a. Unidade de Conservação da Natureza, de posse ou domínio público.
- b. Reserva Legal e Área de Preservação Permanente em Assentamentos de Reforma Agrária ou em Territórios Quilombolas.
- c. Terras Indígenas.
- d. Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente em pequenas propriedades ou posses rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais.

Esta chamada somente admitirá como proponente as associações civis, as cooperativas e as fundações de direito privado, que devem ser apresentar suas propostas ao BNDES. Os recursos financeiros não reembolsáveis são de até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), com prazo de execução máximo de 60 (sessenta) meses.

## 2.5 Instrumentos econômicos

O ordenamento jurídico pátrio prevê vários instrumentos econômicos. No ano de 2006, a Lei nº 11.284, de 2006, inseriu alguns deles na PNMA, exemplificando a concessão florestal, a servidão ambiental e o seguro ambiental, possibilitando a existência de outros (art. 9º, inciso XIII, da PNMA). Esta inserção coaduna-se com o que está previsto no princípio 16 da Declaração Rio-92, que assim dispõe: As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o **uso de instrumentos econômicos**, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Portanto, tratando apenas desses três enumerados, a começar pela concessão florestal, ela é a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo. Ela é mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 3º, inciso VII, da Lei nº 11.284, de 2006).

<sup>50</sup> Fundo Amazônia. Projetos apoiados. Disponível em: <<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>>. Acesso em 30 dez. 2018.

<sup>51</sup> Chamada Pública de Projetos. Fundo da Amazônia. Disponível em: <[http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site\\_pt/Galerias/Arquivos/chamada\\_publica/Chamada\\_RCV\\_Edital.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/chamada_publica/Chamada_RCV_Edital.pdf)>. Acesso em 18 fev. 2018.

<sup>52</sup> Idem.

A servidão ambiental foi inserida na PNMA pela Lei nº 12.651, de 2012, conhecida como o novo Código Florestal. Ela estabelece que o proprietário ou o possuidor pode voluntariamente limitar o uso de toda sua propriedade ou parte dela, para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo esta servidão (art. 9º-A da PNMA).

O seguro ambiental é um importante instrumento para reparação de eventual dano causado ao meio ambiente, pois garante os necessários recursos financeiros, ainda que o responsável pelo dano esteja insolvente. Ele atende Sobre este seguro, Milare ressalta ele “guarda em si, de forma equilibrada, o atendimento das obrigações reparatórias e indenizatórias de parte do agente poluidor, e, ao mesmo tempo, possibilita, com as devidas correções, a continuidade da atividade empresarial”<sup>53</sup>.

Este instrumento também está previsto na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. No capítulo IV, que trata dos resíduos perigosos, o artigo 40 inova o ordenamento jurídico, ao facultar ao órgão do licenciador do Sisnama a exigência da contratação de seguro de responsabilidade civil.

## 2.6 Delegação de atribuições e de execução de ações administrativas

A LC 140/2011<sup>54</sup> dispõe que o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas na própria Lei Complementar. Todavia, para que isto ocorra, a norma ressalta que o ente destinatário da delegação deve dispor de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

A norma destaca que se considera órgão ambiental capacitado aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas<sup>55</sup>.

Sobre esta delegação, a Resolução nº 237/1997 expressamente trata do tema em dois dispositivos, com relação ao licenciamento ambiental, assim dispondo:

a. Artigo 4º, § 2º: “O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.”

b. artigo 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 forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.”

Com relação à fiscalização ambiental, a PNMA trata desta possibilidade, no artigo 17-Q, incluído pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, que instituiu a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), passando a prever: “É o IBAMA autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA.”

## 3. Cooperação federativa

Para a obtenção de indicadores de como a cooperação tem ocorrido no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, foram realizados pedidos de informação, pelo Serviço de Informações ao Cidadão, ao MMA, ao IBAMA e ao Instituto Chico Mendes.

No questionamento apresentado, foram solicitadas as seguintes informações:

a. Instrumentos de cooperação previstos na LC 140, de 2011, celebrados por eles ou pelos seus órgãos subordinados ou vinculados.

<sup>53</sup> MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 854.

<sup>54</sup> Art. 5º, *caput*, da LC 140/2011.

<sup>55</sup> Art. 5º, parágrafo único, da LC 140/2011.

b. Se algum outro instrumento foi celebrado com o objetivo previsto na mencionada lei.

c. Se a Comissão Tripartite Nacional havia sido formada, bem como seus integrantes, atribuições e o que já foi realizado.

No âmbito dos estados, as informações foram solicitadas nos órgãos ambientais de todos entes da federação. O pedido tratou das cooperações realizadas e se a Comissão Tripartite Estadual havia sido formada.

Os indicadores municipais foram obtidos do resultado das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic) realizadas pelo IBGE. No tópico 1.6, os dados serão das solicitações de informações no âmbito dos municípios afetados pelo desastre ocorrido no município de Mariana, no estado de Minas Gerais.

### **3.1 No âmbito da União**

No âmbito do MMA, as informações solicitadas foram respondidas pelas seguintes secretarias:

a. Secretaria Executiva/Departamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente – SECEX/DFNMA, que destacou que não tinha informações a prestar.

b. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC, cuja resposta foi dada por uma de suas Unidades, Departamento de Articulação Institucional (DAI), onde destacou que não havia qualquer instrumento de cooperação celebrado, previsto ou não na LC 140/2011.

Em relação à CTN, às Comissões Tripartites Estaduais e à Comissão Bi-Partite Distrital, a DAI ressaltou que elas antecedem a LC 140/2011. O órgão destacou que o MMA coordenou diversas tratativas com entidades representativas dos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, no sentido de atualizar a composição da CTN, para poder adequá-la, à luz da PNMA. Por conseguinte, a sua constituição (CTN) foi atualizada com a publicação da Portaria 240-MMA, de 13 de julho de 2017. DOU 14 JUL 2017, página 62, da Seção 1.

c. Secretaria de Biodiversidade – Sbio, respondido pela Divisão de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria (DPOA/GAB/SBio), que apresentou uma tabela com convênios e termos de execução descentralizada, a partir da edição da LC 140/2011.

No caso dos convênios, foram celebrados apenas 13, sendo 9 no âmbito estadual (AM/3, BA/3, ES/2 e SP/1) e 4 no municipal, conforme se segue: 1) Rio Branco/AC, para fortalecer a política municipal de gestão de resíduos sólidos (R\$ 108.400,00/MMA); 2) Boa Esperança/ES, para aumentar cobertura florestal do município (R\$ 215.000,00/MMA); 3) Cabo Frio/RJ, para recuperar cobertura vegetal (R\$ 500.000,00/MMA); e 4) Bertioga/SP (R\$ 500.000,00/MMA).

Com relação aos termos de execução descentralizada, foram celebrados 11 termos, com valores variáveis de R\$ 80.000,00 a R\$ 27.300.000,00.

d. Secretaria de Mudança do Clima e Florestas – SMCF, que listou 3 (três) convênios celebrados com secretarias dos estados de Alagoas, Minas Gerais e Paraná; três termos de cooperação para descentralização de crédito celebrados com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com as universidades federais de Santa Catarina e de Santa Maria; e 3 (três) acordos de cooperação técnica com a Companhia de Recursos Minerais (CRPM), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)/Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE) e Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

e. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental – SRHQ, que informou a vigência de termos de execução descentralizada, sendo 2 (dois) celebrados com as Universidades Federais do Rio Grande (R\$ 150.000,00) e de Santa Catarina (R\$ 254.767,46), e 2 (dois) com a Fundação da Universidade do Rio Grande, nos valores de R\$ 286.000,00 e R\$ 50.000,00.

f. Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDR, que informou a celebração de doze termos de execução descentralizada.

Ao ser questionado sobre os mencionados instrumentos de cooperação, o IBAMA informou que celebrou acordos de cooperação técnica para gestão florestal compartilhada com os estados da federação e o Distrito Federal, totalizando 24 (vinte e quatro). Entretanto, Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina não possuíam tais acordos na área florestal. O Instituto Chico Mendes informou que não celebrou instrumentos de cooperação, e que esta celebração é realizada pelo MMA.

Em resumo, no âmbito da União, há o seguinte quantitativo de instrumentos de cooperação celebrados: 1) MMA: 34 (trinta e quatro); e 2) IBAMA: 24 (vinte e quatro). Estes poucos instrumentos celebrados evidenciam a situação longe do ideal que se vivencia na proteção do meio ambiente, em termos de cooperação (Gráfico 3).

### **3.2 No âmbito dos Estados e do Distrito Federal**

Os dados foram solicitados nas Secretarias de Meio Ambiente. Em alguns Estados, o pedido também foi realizado onde houve a criação de outros órgãos para a execução das políticas ambientais.

No questionamento apresentado, foram solicitadas as seguintes informações:

a. Instrumentos de cooperação previstos na LC 140, de 2011, celebrados por eles ou pelos seus órgãos subordinados ou vinculados.

b. Se algum outro instrumento foi celebrado com o objetivo previsto na mencionada lei.

c. Se a Comissão Tripartite Estadual havia sido formada, bem como seus integrantes, atribuições e o que já foi realizado.

#### **3.2.1 Região Norte**

Na região norte, a pesquisa foi realizada nos seguintes órgãos:

Acre: Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/AC) e Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC). A SEMA/AC apresentou 48 (quarenta e oito) termos de cooperação técnica celebrados, após a vigência da LC 140/2011. O IMAC não respondeu ao pedido de informação realizado pelo serviço de informação ao cidadão do estado. Quanto à constituição da Comissão Tripartite Estadual, a SEMA/AC não respondeu.

Amapá: Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA/AP) e Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP). A SEMA/AP apresentou apenas 1 (um) termo de cooperação técnica. Por sua vez, o IMAP informou que celebrou 1 (um) convênio entre a SEMA, IMAP, IEF, Polícia Militar e Polícia Civil; e 1 (um) acordo de cooperação técnica entre IMAP, IBAMA e SEMA. No âmbito daquele estado, a Comissão Tripartite Estadual não estava constituída.

Amazonas: Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA/AM) e Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM). A SEMA/AM informou que já existiu um termo de cooperação IBAMA/IPAAM para o licenciamento da BR-317, que não foi renovado, bem como foram celebrados tais termos com as prefeituras de Tabatinga, Parintins, Presidente Figueiredo e Itacoatiara, mas que não se materializaram com a mudança dos prefeitos. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, O órgão destacou que ela foi formada em 2013, mas que estava desarticulada. O IPAAM ressaltou a celebração de apenas um termo de cooperação técnica pactuado com o município de Manaus, por meio de sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS).

Pará: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS/PA), que informou 64 (sessenta e quatro) termos de cooperações técnicas, 3 (três) termos de cooperação, 27 (vinte e sete) acordos e convênios de delegação, 25 (vinte e cinco) acordos de cooperação técnica, 3 (três) convênios de cooperação técnica, 7 (sete) convênios financeiros, 3 (três) convênios técnicos financeiros e 1 (um) termo de cooperação técnico financeiro. O órgão destacou que não há a Comissão Tripartite Estadual naquele estado, e que as diretrizes são emanadas das resoluções do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Rondônia: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), que informou que, até o ano de 2014, a transferência de competência era realizada por termo

de cooperação técnica celebrado entre estado e municípios. Entretanto, a partir da Resolução do Conselho Estadual de Política Ambiental (CONSEPA) 07/2015, a descentralização passou a exigir critérios mínimos para aprovação. O órgão informou que estava análise na Procuradoria Geral do Estado (PGE/RO) os termos anteriormente firmados com municípios já descentralizados. Ademais, destacou que a Comissão Tripartite Estadual ainda não havia sido formada, mas que estava em discussão naquela secretaria.

Roraima: Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH), que informou que apenas 2 (dois) contratos sobre repasse de recurso, e que a Comissão Tripartite Estadual não foi formada.

Tocantins: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e Instituto Natureza de Tocantins (Naturatins). A SEMARH informou que não é de sua competência a celebração dos instrumentos de cooperação. O Naturatins destacou que foram pactuados 7 (sete) termos de cooperação técnica e que a Comissão Tripartite Estadual foi formada, desde 2004.

Pode-se constatar que há precariedade dos instrumentos de cooperação na região norte, tendo Estado que celebrou apenas um ou dois atos. Ademais, há também a não constituição ou a desarticulação da Comissão Tripartite Estadual, o que compromete frontalmente a proteção do meio ambiente, que impõe a atuação cooperativa.

### **3.2.2 Região Nordeste**

Na região nordeste, a pesquisa foi realizada nos seguintes órgãos:

Alagoas: Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH/AL) e Instituto do Meio Ambiente (IMA/AL). A SEMARH/AL celebrou 5 (cinco) termos de cooperação técnica com os municípios de Maceió, Jequiá da Praia, Arapiraca, Marechal Deodoro e Delmiro Gouveia, e que a Comissão Tripartite Estadual já foi formada. O IMA/AL destacou que pactuou 9 (nove) termos/acordos de cooperação técnica e convênios.

Bahia: Secretaria do Meio Ambiente (SEMA/BA) e Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA). A SEMA/BA informou o pacto de 27 (vinte e sete) consórcios públicos organizados, e que, juntamente com o INEMA, firmou convênio com 8 (oito) consórcios. O órgão destacou que a Comissão Tripartite Estadual foi formada desde 2004, mas não se reúne desde 2014. Por sua vez, o INEMA ressaltou que celebrou apenas 1 (um) convênio com o município de Vitória da Conquista.

Ceará: Secretaria do Meio Ambiente (SEMA/CE) e Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE). A SEMA/CE informou que apoia os municípios na elaboração dos planos de resíduos sólidos; nos planos municipais de educação ambiental com foco nos Resíduos Sólidos para os Consórcios COMARES – UL (12 municípios), COMARES Beberibe-Cascavel-Pindoretama e o Consórcio CGIRS/Sobral (13 municípios); elaboração do Projeto Orla e apoio às Campanhas Municipais (Semana da Árvores, Semana do Meio Ambiente), além de apoiar financeiramente os municípios através do Índice de Qualidade Municipal (IQM) e certificar os municípios através do “Selo Município Verde”. Além disso, apoia os municípios por meio da distribuição de mudas, capacitação em educação ambiental e gestão das Unidades de Conservação. O órgão destacou também que a Comissão Tripartite Estadual foi formada. O SEMACE destacou a celebração de 1 (um) termo de cooperação técnica.

Maranhão: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA/MA), que informou que possuía firmado 34 (trinta e quatro) termos de cooperação com municípios, 1 (um) acordo de cooperação com a secretaria de segurança pública (executado pela polícia militar), além de termos de cooperação com 3 (três) municípios (Central do Maranhão, Cândido Mendes e Alcântara). O órgão deixou de informar os termos relativos aos anos de 2012 e 2013, mas disponibilizou para consulta local (MA). Ressaltou, também, que não detém a informação da Comissão Tripartite Estadual.

Paraíba: Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia (SERHMACT) e Superintendência de Administração do Meio Ambiente

(SUDEMA). A SERHMACT sugeriu que o contato fosse feito com a SUDEMA, que respondeu que, na gestão faunística, foi celebrado um acordo de cooperação técnica, e que a Comissão Tripartite Estadual não foi formada.

Pernambuco: Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS/PE) e Agência Estadual do Meio Ambiente (CPRH). A SEMAS/PE indicou a página eletrônica<sup>56</sup> da Instituição para consulta, onde constam 3 (três) acordos de cooperação técnica celebrados. Ademais, o órgão informou que a Comissão Tripartite Estadual foi formada. A CPRH destacou a celebração de 2 (dois) acordos de cooperação técnica.

Piauí: Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAR/PI), que informou que, na gestão da fauna, firmou acordo de cooperação técnica com o IBAMA, e que, na gestão florestal, há um outro acordo desse tipo formalizado. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, o órgão destacou que ainda não havia sido formada.

Rio Grande do Norte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH/RN) e Instituto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (IDEMA). A SEMARH/RN indicou o IDEMA como órgão competente para as políticas de descentralização, que, por sua vez, destacou que celebrou acordo de cooperação técnica e delegação de atribuições entre entes federativos. Ademais, informou que Comissão Tripartite Estadual foi formada em 2004.

Sergipe: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH/SE) e Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA). A SEMARH/SE informou a celebração de 4 (quatro) consórcios, 3 (três) acordos de cooperação técnica com 3 (três) municípios e 1 (um) termo de cooperação técnica. O órgão destacou que a Comissão Tripartite Estadual foi formada.

Pode-se constatar que os instrumentos de cooperação na região nordeste são menos precários que os da região norte, mas ainda estão longe de ser uma situação ideal. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, a maioria destacou que elas já foram constituídas, mas não informaram as ações realizadas, o que evidencia a desarticulação ou a falta de efetividade de tais comissões.

### 3.2.3 Região Centro-Oeste

Na região Centro-oeste, a pesquisa foi realizada nos seguintes órgãos:

Goiás: Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA), que informou a celebração de 4 (quatro) convênios celebrados com municípios e outros 4 (quatro) em análise, tendo como objeto a autorização para manejo e supressão vegetal em imóveis rurais. Ademais, ressaltou a não constituição do Comissão Tripartite Estadual.

Além dos instrumentos previstos na LC 140/2011, o órgão destacou a atuação do Conselho Estadual de Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CESMARH), que, desde 2006, utiliza uma espécie de credenciamento para habilitar município para emissão de licenças ambientais de obras, empreendimentos e atividades de impacto local. Não há a celebração de um instrumento, sendo um ato unilateral do Conselho, ou seja, um ato administrativo do Poder Executivo. Sobre este sistema de credenciamento estadual, a SECIMA registrou que tem se manifestado pela sua inconstitucionalidade, por entender que viola a autonomia municipal e usurpa a prerrogativa reservada ao Congresso Nacional, uma vez que o credenciamento criado pela Resolução é ato administrativo do Poder Executivo, e não instrumentos de cooperação por meio de lei.

Mato Grosso: Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA/MT), que não respondeu a qualquer questionamento.

<sup>56</sup> Documentos. SEMAS. Disponível em: <[http://www.lai.pe.gov.br/web/semas/convenios?p\\_p\\_id=publicador\\_repositorio\\_documento&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-11&p\\_p\\_col\\_count=1&publicador\\_repositorio\\_documento\\_struts\\_action=%2Fpublicador\\_repositorio\\_documento%2Fview\\_pub&publicador\\_repositorio\\_documento\\_folderId=301653](http://www.lai.pe.gov.br/web/semas/convenios?p_p_id=publicador_repositorio_documento&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-11&p_p_col_count=1&publicador_repositorio_documento_struts_action=%2Fpublicador_repositorio_documento%2Fview_pub&publicador_repositorio_documento_folderId=301653)>. Acesso em 2 out. 2018.

Mato Grosso do Sul: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEMADE), que encaminhou o pedido para o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL). Este órgão destacou que celebrou acordos de cooperação técnica com o IBAMA, cujo objeto foi o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), o Sistema Nacional de Controle de Origem dos Produtos Florestais (SINAFLO), o Sistema Nacional de Gestão de Fauna (SISFAUNA) e o Sistema de Cadastro de Passeriformes (SISPASS). Além desses, ressaltou-se que foram pactuados acordos de cooperação técnica com certos municípios para licenciar atividades de impacto local, que será tratado no capítulo seguinte. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, o Instituto informou que ela não foi formalizada, mas que realiza o trabalho de descentralização ambiental.

Distrito Federal: Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA/DF) e Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IBRAM). A SEMA/DF informou que está em vigência, até o ano de 2019, Acordo de Cooperação Técnica celebrado com a União, para qualificação, finalização e implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal - ZEE-DF; além da implementação do Sistema Distrital de Informações Ambientais (SISDIA), como a Infraestrutura de Dados Espaciais Temática Ambiental do DF, assim como o treinamento/capacitação dos servidores do Governo do DF usuários do Sistema, os quais constituem componentes do Acordo de Cooperação de Projeto para o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)<sup>57</sup>.

A Secretaria ressaltou que, em 11 de setembro de 2017, pactuou Acordo de Cooperação Técnica com o IBRAM, o Serviço Florestal Brasileiro e a Fundação Banco do Brasil, criando o Programa Piloto de Recuperação da Vegetação Nativa do Cerrado. Quanto à Comissão Bipartite do Distrito Federal, o órgão destacou que ela foi constituída anteriormente, mas, que estava aguardando orientações do MMA, em razão da publicação da Portaria nº 240, de 13 de julho de 2017, que constituiu a Comissão Tripartite Nacional.

Por sua vez, o IBRAM informou a celebração de 9 (nove) acordos de cooperação técnica e de um projeto de cooperação técnica internacional para qualificação da gestão ambiental com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Pode-se constatar também a precariedade dos instrumentos de cooperação na região centro-oeste, bem como a não constituição da Comissão Tripartite Estadual e da Bipartite Distrital, evidenciando a falta de atuação cooperativa na proteção do meio ambiente.

### **3.2.4 Região Sudeste**

Na região sudeste, a pesquisa foi realizada nos seguintes órgãos:

Espírito Santo: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) e Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA). A SEAMA informou que, no período de 2012 a 2016, celebrou 23 (vinte e três) convênios de delegação de competência com municípios do estado, e que, de 2013 a 2016, foram celebrados acordos de cooperação técnica entre IBAMA, SEAMA e IEMA. Ademais, o órgão destacou que a Comissão Tripartite Estadual foi formada, com previsão de reunião bimestral, conforme regimento interno, e que ela é um espaço de diálogo institucional e instâncias de articulação política entre as esferas de governo. A IEMA destacou que celebrou convênios para delegação de competência com municípios que realizam licenciamento ambiental.

Minas Gerais: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), que informou que a Lei Estadual nº 21.972, de 2016, dispõe sobre a possibilidade de o Estado delegar aos municípios competência para licenciamento e fiscalização, cujo regulamentação ocorreu pelo Decreto Estadual nº 46.937, de 2016,

---

<sup>57</sup> Por ocasião da resposta, este acordo estava em tratativa para celebração com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com vistas à execução do projeto "Promovendo Cidades Sustentáveis no Brasil por meio do Planejamento Urbano Integrado e Investimento em Tecnologias Inovadoras em Brasília".

com os consequentes convênios. O órgão destacou também a celebração de Termo de Cooperação Administrativa, Técnica e Operacional com vários órgãos estaduais sobre a temática de energia e gás natural; de convênio para tratar de regularização de aquicultores do Estado; e várias outras tratativas de cooperação sobre temas relacionadas ao aperfeiçoamento dos entes municipais no fomento da melhoria da destinação adequada de resíduos sólidos urbanos. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, ela foi constituída, mas estava desarticulada.

Rio de Janeiro: Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), que encaminhou para o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que informou que foram celebrados 8 (oito) consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos, e que aguardava a constituição da Comissão Tripartite Nacional para alinhar o modelo da esfera federal para constituição da Comissão Tripartite Estadual.

São Paulo: Secretaria de Estado Meio Ambiente (SEMA/SP, que informou que existia um convênio com o Município de São Paulo, denominado Defesa das Águas, voltado para coordenação de ações de fiscalização, e que a Comissão Tripartite Estadual não foi constituída.

Pode-se constatar a precariedade da celebração de instrumentos de cooperação na região sudeste, diante do baixo número existente. Ademais, há também a não constituição ou a desarticulação da Comissão Tripartite Estadual, tendo apenas o Estado do Espírito Santos informado a sua constituição e previsão de reunião bimestral. Logo, pode-se concluir a quase inexistente atuação cooperativa na proteção do meio ambiente.

### 3.2.5 Região Sul

Na região sul, a pesquisa foi realizada nos seguintes órgãos:

Paraná: Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA/PR) e Instituto Ambiental do Paraná (IAP). A SEMA/PR informou que celebrou convênios e acordos de cooperação técnica com Prefeituras Municipais para treinamento, capacitação de gestores municipais. Além desses, a Secretaria destacou apoio a consórcios intermunicipais voltados à descentralização da gestão ambiental, onde exemplificou o Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e Áreas de Influência (CORIPA), bem como delegação de atribuições do ente estadual ao municipal. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, o órgão destacou que ela não foi formada. O IAP ressaltou que pactuou convênios individuais com alguns municípios do Estado do Paraná, com o IBAMA, Ministério Público e Batalhão da Polícia Militar.

Rio Grande do Sul: Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA/RS) e Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM). A SEMA/RS informou que, em consulta aos arquivos existentes, localizou acordo de cooperação técnica, que tem como objeto a gestão integrada de Cadastros Técnicos Federal e Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

Entretanto, em termos de cooperação, a Secretaria destacou que, quando necessário, SEMA, Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e IBAMA reúnem-se nos temas de atuação comum, como o licenciamento, a fiscalização, a fauna, o Cadastro Técnico de Atividades Potencialmente Poluidoras, a TCFA, entre outros. O órgão ressaltou, também, que a FEPAM celebrou convênios de delegação de competência com alguns municípios, para licenciar atividades, além das de impacto local. Na página da Fundação, constam doze convênios celebrados. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, segundo a SEMA, ela não foi constituída.

Santa Catarina: Secretaria do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), que encaminhou para Fundação do Meio Ambiente (FATMA), que informou que havia celebrado termo de Delegação de Atribuições de Gestão Florestal Compartilhada, além de ter sido delegado a certos municípios o licenciamento ambiental de atividades de competência da FATMA por empreendimento específico. Quanto à Comissão Tripartite Estadual, o órgão destacou que desconhecia a sua constituição.

Pode-se constatar que a região sul também é precária com relação à celebração de instrumentos de cooperação. A não constituição ou desarticulação da Comissão

Tripartite Estadual corroboram esta situação, evidenciando o comprometimento da proteção do meio ambiente no âmbito dessa região do país.

### 3.3 No âmbito dos municípios

No ano de 1999, o IBGE divulgou a primeira edição dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, que se estendeu à totalidade dos municípios brasileiros. O objetivo foi consolidar dados estatísticos para proporcionar indicadores de avaliação institucional, com informações relativas às administrações locais. As edições seguintes ocorreram nos anos: 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 e 2015. As que trataram das questões ambientais foram as dos anos de 2004, 2008, 2009, 2012 e 2013.

Em 2005, o IBGE, em parceria com a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, publicou os resultados do Suplemento de Meio Ambiente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2002, sendo a primeira a tratar da questão ambiental no âmbito municipal.

A publicação abordou diversos temas, tais como a estrutura administrativa municipal, a disponibilidade de recursos financeiros, o andamento da implementação da Agenda 21, a existência de legislação ambiental, a articulação institucional municipal em meio ambiente, o estado do meio ambiente no município, na visão do gestor público, o convênio, a cooperação técnica ou outro tipo de parceria celebrado pelos municípios, entre outros.

A investigação ocorreu nos 5560 municípios que existiam até dezembro de 2001 e tratou de um conjunto amplo de informações inéditas, que contribuiu para o debate público e permite aos gestores ambientais e à sociedade em geral melhorar o planejamento e a formulação das políticas, visando à adoção de um novo padrão de desenvolvimento, que se quer sustentável.

Pois bem, antes de adentrar-se na questão da cooperação ambiental, impende apontar a estrutura administrativa encontrada nos municípios, para poder ter a visão geral de como encontram-se estruturados os Órgãos Municipais de Meio Ambiente (OMMAs) em todo o Brasil.

Em 2002, constatou-se que por volta de 6% dos municípios tinham secretarias que tratavam com exclusividade do meio ambiente. Em 26%, o tema era tratado em conjunto com outras secretarias, e, em 36% dos municípios, a questão fazia parte de uma organização interna, com unidades administrativas subordinadas e/ou associadas responsáveis pela pasta. Ao considerar os municípios com mais de 500.000 habitantes, 45% possuíam secretarias exclusivas, 24%, em conjunta com outras, e 31%, subordinado a outra secretaria. As pastas em que os OMMAs eram associados variaram entre a da agricultura, a de obras, a do turismo (particularmente na região do pantanal e na região norte) e a da pesca<sup>58</sup>.

Em percentual, a região sul destacou-se, apresentando o maior percentual de OMMAs (secretaria, departamento, assessoria, setor ou órgão similar), com 82%. Em seguida, vem a região centro-oeste, com 79%; a norte, com 76%; a sudeste, com 63%; e a nordeste, com 60%. Dessas regiões, destacaram-se os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Pernambuco, todos com 94% com OMMAs, e o estado de Sergipe, com 84%. Por outro lado, alguns estados nordestinos apresentaram baixo percentual, com proporção próxima a apenas 40%, que foram os estados da Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte<sup>59</sup>.

Em 2004, o quantitativo de municípios com estrutura formal para gerir o meio ambiente aumentou de 3.769 para 3.953. Com secretaria municipal exclusiva para o meio ambiente, o número saltou de 326 para 388; com secretaria associada à outra, foi

<sup>58</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 22 a 24.

<sup>59</sup> BBRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 22-3.

de 1426 para 1487; e com órgão ambiental associado à outra área, o número foi de 2017 para 2078. Em relação à primeira pesquisa realizada (2002), pode-se constatar o acréscimo percentual de 3%, passando de 68% para 71% dos entes municipais com estas estruturas nas prefeituras. Entretanto, a precariedade é evidente, pois a pesquisa constatou que, dos 3338 municípios que tinham alguma estrutura em 2002 e manteve em 2004, mais da metade eram das regiões sul e sudeste<sup>60</sup>.

Em 2008, houve mais um aumento significativo, passando para 4327 (77,8%) os municípios que possuíam alguma estrutura voltada para o meio ambiente. A faixa populacional continuou a evidenciar que, em grande contingente populacional, maior é o percentual de municípios estruturados. A faixa com mais de 500.000 habitantes apresentou 97,3%; a de 100.001 a 500.000, com 97,8%; a de 50.001 a 100.000, com 95,6%; chegando a 66,9% os entes municipais com até 5000 habitantes. Em 54,8% dos casos, houve um predomínio da secretaria municipal com atuação conjunta com outros órgãos<sup>61</sup>.

Em 2009, a pesquisa identificou que a estrutura ambiental teve um novo aumento, passando para 84,5% dos municípios com órgão para tratar da questão ambiental. O avanço ocorreu de forma geral, sem incidência pelo número de habitantes locais nem pela região no Brasil, até mesmo porque os com maior número populacional já tangenciavam os 100%. Deste total, 52,5% das secretarias atuavam em conjunto com outras pastas municipais<sup>62</sup>.

No ano de 2012, a pesquisa identificou que 88,5% dos municípios informaram que tinham algum órgão para tratar das questões ambientais. Em comparação ao ano de 2009, houve um acréscimo de 4%, mas em consideração aos dados da primeira pesquisa realizada (2002), o salto foi de 20,7%, pois, naquele ano, 67,8% diziam ter alguma estrutura ambiental. Para os municípios com mais de 100.000 habitantes, a totalidade (100%) informou ter estrutura na área do meio ambiente. O estado da Paraíba foi o que apresentou menor percentual de municípios estruturado nessa área, com 69,6%<sup>63</sup>.

Em 2013, 90,0% passou a ser quantitativo de municípios com algum órgão voltado para o meio ambiente. No âmbito estadual, independentemente do quantitativo populacional, aqueles com poucos entes municipais apresentaram 100% com estrutura na área ambiental, que foram os estados do Acre (22), Amapá (16) e Espírito Santo (78). Essa pesquisa identificou que, entre os 638 municípios com mais de 50.000 habitantes, 99,1% tinham alguma estrutura ambiental<sup>64</sup>.

Quanto à celebração de convênios, cooperação técnica e outros tipos de parceria, constatou-se que, em 2002, 45% dos entes municipais os firmaram, com o objetivo de desenvolver ações ambientais, tanto com entidades públicas quanto com privadas. Das parcerias celebradas, a pesquisa apontou que, nas regiões Norte (38%) e Nordeste (27%), os municípios celebraram menos parceria que a média nacional (45%). A variação das demais regiões ficou entre 52% e 56%. Dos entes que pactuaram qualquer tipo de parceria, 78% foi com órgãos públicos, sendo 36% no nível federal, 78% no estadual e 13% envolvendo outros municípios. No que se refere aos pactos com órgãos federais, as regiões Norte e Nordeste apresentaram maiores percentuais, sendo 54%, na

<sup>60</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública. 2004. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 63-4.

<sup>61</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2008. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 72-3.

<sup>62</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2010, p. 124-5.

<sup>63</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2013, p. 141-2.

<sup>64</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2014, p. 62-3.

região norte, e 58%, na região nordeste. As demais regiões evidenciaram percentual bem menor, sendo 30%, no Centro-Oeste, 27%, no Sudeste, e 15%, no Sul<sup>65</sup>.

A pesquisa identificou que as parcerias também foram celebradas com instituições privadas, com a média geral de 17%; 4% com instituições internacionais; 16% com organizações não-governamentais, sendo que 48% delas ocorreram com municípios com mais de 500.000 habitantes e apenas 8% em municípios com menos de 5.000 habitantes; e 18% com universidades/instituições de pesquisa, sendo que elas foram mais presentes no âmbito municipal, na região sul, com 22%. Com relação especificamente aos convênios, em números absolutos, 2477 municípios os celebraram, sendo que 1922 foram com órgão público, 446 com universidade ou com órgão de pesquisa, 421 com empresa privada, 390 com ONG, 273 com empresa estatal, 96 com instituição internacional e 156 com outros<sup>66</sup>.

No que se refere às parcerias com empresas estatais, elas variam por regiões e por faixa populacional. Em municípios com mais 500.000 habitantes, 26% realizaram parcerias; para aqueles com menos de 5.000 habitantes e os entre a faixa de 100.001 a 500.000, o percentual foi de 7%, em ambas as faixas; entre os com 5.001 a 100.000, o percentual foi de 12%. Em termos de região, a sul foi a que apresentou o maior percentual (14%), seguida do nordeste, com 12%, e o sudeste, com 11%<sup>67</sup>.

Com relação aos consórcios intermunicipais, a pesquisa constatou que apenas 1094 celebraram algum, sendo 673 sobre disposição de lixo; 603, uso de recursos naturais; 492, recuperação de áreas degradadas; 396, qualidade de água; 337, tratamento de esgoto urbano; 317, captação e distribuição de água; 291, planos diretores; 221, presença de vetor de doenças; 201, zoneamento ecológico-econômico regional; 135, enchentes; e 113, deslizamento de encostas. Na região sul, dos municípios participantes de consórcio, 75% tratou de disposição de resíduos sólidos, e, na região sudeste, 64% teve como escopo o uso adequado dos recursos naturais. Os consórcios que tinham o objetivo de recuperar áreas degradadas, 61% foram nas regiões Centro-Oeste; 59% na região norte; e 54% na região sudeste, sendo que as demais regiões apresentaram o percentual de apenas 33%<sup>68</sup>.

Em 2009, somente 17,5% tinham celebrado consórcio público intermunicipal, 8,9% com o estado, e 2,9%, em nível federal. Para este tipo de cooperação, o quantitativo populacional também indicou maior celebração, pois os que tinham mais 500.000 habitantes apresentaram os seguintes percentuais: 37,5%, intermunicipais; 8,9%, estaduais; e 2,9%, federais. A região sul foi a que teve o maior percentual no nível intermunicipal, com 21,8%, a despeito de o Rio de Janeiro ter 50% dos municípios nesse nível de consórcio; a região sudeste, no âmbito estadual, com 11,5%; e a região norte, nos federais, com 4,2%. Com relação às parcerias com o setor privado, somente 6,5% dos entes municipais celebraram este tipo de parceria<sup>69</sup>.

Ao tratar de transferência de atribuições por parte dos estados para os municípios, os dados obtidos foram que apenas 22%, no ano de 2002, tiveram algum protocolo de transferência de atribuições com o órgão do meio ambiente. As regiões que mais se destacaram foram a região sul, com 36%, e a região Centro-Oeste, com 31%. Dessas transferências, o que mais se constatou foi o licenciamento ambiental, com 51%

<sup>65</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 33-4.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 34-5.

<sup>68</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 35-6.

<sup>69</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2010, p. 141-2.

dos casos, seguidos da gestão dos recursos florestais, com 38%, e a gestão de recursos hídricos, com 33%<sup>70</sup>.

Entre os instrumentos de cooperação, estão os fundos públicos e privados, conforme explanado anteriormente. No âmbito dos municípios, há o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), que deve ser criada por lei, vinculando suas receitas à gestão ambiental. Nesse caso, quando uma multa municipal é paga, o que for arrecadado deve reverter para o respectivo fundo ou algo correlato, podendo ter também outras fontes de recursos. Se o fundo não existir, os valores serão transferidos para o Estado ou para União.

Em 2001, os dados evidenciaram a incipiência desse instrumento no âmbito municipal, pois somente 81 municípios declararam ter FMMA, tendo a região sul se destacado, com 3,7%. Dos que informaram ter instituído o fundo, eles representavam inexpressivos 1,5% do total do universo existente, e 8,2% declararam ter recebido recurso específico para o meio ambiente<sup>71</sup>.

Em 2004, 804 municípios passaram a ter este fundo. Deste total, a região sul foi a que continuou com maior quantidade, com 320 deles. Em seguida, vem a região sudeste, com 197; nordeste, com 144; centro-oeste, com 94; e norte, com 49. Do número apresentado, o estado do Rio Grande do Sul destaca-se com uma expressiva quantidade de municípios, 227, totalizando quase 30%. Em seguida, há Minas Gerais, com 116 ente municipais, quase 15% do total, ou seja, os dois estados tinham quase a metade de todo o Brasil com município com FMMA<sup>72</sup>.

No ano de 2008, houve um aumento de mais de 50% dos municípios com FMMA, passando para 1260, mas desses, apenas 461 (36,59%) financiaram ações e projetos na área ambiental nos 12 meses anteriores ao da pesquisa. A região sul saltou para 489, e a região sudeste para 329<sup>73</sup>.

Em 2009, apenas um ano depois, houve mais um aumento, dessa vez de pouco mais de 30%, onde 1645 municípios passou a ter FMMA, representando quase 30% do total dos entes no Brasil. O quantitativo populacional ganhou destaque na pesquisa, pois, nos locais com mais de 500.000, 95% declararam ter o fundo. Ademais, nos entes municipais com mais de 50.000 habitantes, a maioria possuía o fundo, mas abaixo deste número, o percentual é de menos da metade. Quanto à aplicação dos recursos em projetos ambientais, em relação ao ano anterior, ficou similar, com 35,4% que o realizaram<sup>74</sup>.

Em 2012, o acréscimo também foi significativo, passando para 2070 (37,2%) os municípios com FMMA. No âmbito dos Estados, os que mais se destacaram foi o Rio de Janeiro, com 97,9% dos entes municipais com este fundo, e o Rio Grande do Sul, com 90,8%. Por outro lado, o Estado do Piauí apresentou 8,1% e o da Paraíba, apenas 4%. A pesquisa constatou que, na região nordeste, dos 9 Estados, somente a Bahia, com 45,4%, teve resultado além da média nacional, que era de 37,2%. Em relação à aplicação dos recursos em ações e projetos ambientais, o aumento foi inexpressivo, passando a ser de 37,3%<sup>75</sup>.

<sup>70</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 36.

<sup>71</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 56.

<sup>72</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública. 2004. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005, p. 103.

<sup>73</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2008. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 217.

<sup>74</sup> BRASIL. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2010, p. 134-5.

<sup>75</sup> Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2013, p. 175-6.

No ano de 2013, o crescimento continuou, pois 2386 (42,8%) municípios declararam ter FMMA. A região sul continuou na frente, com 59,5% dos entes, seguido da região centro-oeste, com 58,9%. A região sudeste apresentou um baixo resultado, em razão dos municípios de Minas Gerais, com apenas 29,5% com o fundo. O estado do Rio de Janeiro apresentou uma pequena retração, passando a ter 95,6%, mas o Rio Grande do Sul ampliou mais ainda seu quantitativo, tendo 95,2% com o fundo. O estado do Piauí não apresentou mudança significativa, com 8,5%, e a Paraíba, com apenas 4,5%. A pesquisa comprovou que, nos municípios menos populosos, a presença de um fundo é menor, sendo de 33,6% nos que possuíam até 20.000 habitantes<sup>76</sup>.

Os dados comprovam a precariedade da estrutura voltada para o meio ambiente e da baixa implementação de um fundo ambiental nos municípios com menor população. Quanto aos instrumentos de cooperação voltados para o meio ambiente, constata-se que milhares sequer o celebraram. O quantitativo populacional mostrou-se um fator que contribuiu para uma melhor organização municipal voltada para gestão do meio ambiente, bem como de atuação cooperativa, a despeito de também não ser muito significativa, conforme corroboram os dados pesquisados no âmbito estadual e federal.

## CONCLUSÃO

Em 1981, iniciou-se a descentralização administrativa ambiental no Brasil. A Lei nº 6.938 estabeleceu a PNMA, bem como criou o Sisnama. Com isso, diante da dimensão continental do país, a cooperação é o meio fundamental para preservar o meio ambiente. Ela dependerá da atuação sinérgica dos órgãos deste sistema, que terá sucesso ou fracasso, a depender de sua articulação.

Para tanto, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, apresentou um rol não exaustivo de instrumentos de cooperação, que podem ser pactuados pelos diversos atores envolvidos. Infelizmente, em pesquisa realizada no âmbito dos entes da federação, constatou-se que os órgãos do Sisnama atuam desarticuladamente, comprometendo a atuação cooperativa na proteção ambiental.

Quanto aos instrumentos de cooperação, constata-se a inexistência ou a precariedade de sua celebração. A despeito da existência no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, diante do quantitativo dos entes federativos, pode-se inferir que ele é precário. No âmbito dos Municípios, a realidade é mais preocupante, pois em milhares dele, estes instrumentos sequer foram celebrados.

Por fim, constata-se que o Brasil vivencia um federalismo cooperativo aparente para proteção do meio ambiente, ou seja, não passa de uma ficção. Diante dessa realidade, é imperiosa a implementação de políticas públicas, por todos os entes federativos, no nível federal, estadual e municipal, para que a cooperação ambiental seja efetiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acordo de Cooperação Técnica. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/aceso-a-informacao/acoeseprogramas/comissao-de-avaliacao-e-monitoramento-das-parcerias-cam/minutas/acordo-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em 18 fev. 2018.
- BRASIL. Comissão Tripartite Nacional. MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7762-comiss%C3%A3o-t%C3%A9cnica-tripartite.html>>. Acesso em 25 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Comissões Tripartites Estaduais. MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/item/10870-arquivos-comiss&#nordeste>>. Acesso em 26 set. 2018.

<sup>76</sup> Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2014, p. 67-8.

- \_\_\_\_\_. Fundo Nacional do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/fundo-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em 28 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente. 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2005.
- \_\_\_\_\_. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2008. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.
- \_\_\_\_\_. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.
- \_\_\_\_\_. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2013.
- \_\_\_\_\_. Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2014.
- \_\_\_\_\_. Planejamento estratégico. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/gestao-estrategica/planejamento-estrategico>>. Acesso em 6 fev. 2018.
- CABRAL, L.M.A. *Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais*. Curitiba: Letra da Lei, 2008.
- Chamada Pública de Projetos. Fundo da Amazônia. Disponível em: <[http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site\\_pt/Galerias/Arquivos/chamada\\_publica/Chamada\\_RCV\\_Edital.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/chamada_publica/Chamada_RCV_Edital.pdf)>. Acesso em 18 fev. 2018.
- DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- Fundo Amazônia. Projetos apoiados. Disponível em: <<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>>. Acesso em 30 dez. 2018.
- FURTADO, L.R. *Curso de Direito Administrativo*. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro*. (Azevedo, E.A.A.; Mello, D.B.A. et urle Filho, J.E. 36 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010.
- MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MOURA, A.M.M. "Trajetória da política ambiental federal no Brasil". In: *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. (Moura, A.M.M., org). Brasília: IPEA, 2016.
- SCÁRDUA, F.P. *Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil*. 2003. 234p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.