



## **Breves considerações acerca do controle social municipal dos Conselhos Ambientais**

Thago Luiz Américo Ney Almeida<sup>1</sup>

**Resumo:** A instauração do voto universal e do regime democrático de eleições não se mostram suficientes para o controle efetivo da sociedade sobre seus governantes. Nas relações formais da política, o poder econômico ainda determina a agenda das políticas públicas e o exercício da cidadania fica restrito ao direito ao voto. Estabelecer o controle social é importante para garantir que as políticas estejam alinhadas com a necessidade da população, tornando o serviço público mais eficiente. Ademais, a contínua e efetiva participação cidadã fiscaliza os recursos públicos e avalia se seus resultados condizem com as diretrizes fixadas pela população. Neste sentido, como instrumentos para o controle social e garantia da democracia participativa, surgem os Conselhos de Política Públicas, com foco nos conselhos municipais de meio ambiente. A partir de metodologia de análise normativa federal e estadual do Estado do Rio de Janeiro, iremos analisar sucintamente como se instrumentaliza o controle social ambiental municipal.

**Palavras-chave:** Direito. Democracia. Controle Social. Ambiental. Conselho Municipal de Meio Ambiente.

**Abstract:** The establishment of the universal vote and the democratic electoral system are not sufficient for the effective control of society over its rulers. In the formal relations of politics, economic power still determines the agenda of public policies and the exercise of citizenship is restricted to the right to vote. Establishing social control is important to ensure that policies are aligned with the needs of the population, making public service more efficient. In addition, continuous and effective citizen participation supervises public resources and evaluates if their results are in line with the guidelines set by the population. In this sense, as instruments for social control and guarantee of participatory democracy, the Public Policy Councils, with focus on the municipal councils of the environment arise. Based on the federal and state normative analysis methodology of the State of Rio de Janeiro, we will briefly analyze how the municipal environmental social control

Keywords: Law. Democracy. Social Control. Environmental. Municipal Council of Environment.

### **Introdução**

A instauração do voto universal e do regime democrático de eleições não se mostram suficientes para o controle efetivo da sociedade sobre seus governantes. Nas relações formais da política, o poder econômico ainda determina a agenda das políticas públicas e o exercício da cidadania fica restrito ao direito ao voto.

---

<sup>1</sup> Professor da Rede CNEC de Ensino Superior - Faculdade Cenecista de Rio das Ostras, Advogado presidente da Comissão da OAB-JOVEM da 15ª Subseção da OAB-RJ, pós-graduado em direito, mestrando da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em Direito e Políticas Públicas.



Vamos entender “controle social” como “cidadania ativa”, ou seja, o meio para garantia de direitos através do compartilhamento do poder da decisão do Estado entre a sociedade. Almeja-se democratizar as relações de poder para permitir que a sociedade organizada participe, conduza e fiscalize a atuação pública.

Estabelecer o controle social é importante para garantir que as políticas estejam alinhadas com a necessidade da população, tornando o serviço público mais eficiente. Além disso, a contínua e efetiva participação cidadã fiscaliza os recursos públicos e avaliam se seus resultados condizem com as diretrizes fixadas pela população.

Neste sentido, como instrumentos para o controle social e garantia da democracia participativa, surgem os Conselhos de Política Pública. Com foco nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, iremos analisar, a partir de análise normativa vigente como se instrumentaliza o controle social na legislação ambiental pertinente.

### **O direito ambiental municipal constitucional**

Sucintamente, vamos esclarecer qual o papel constitucional do Município, ou seja, sua competência, no âmbito ambiental. O que é competência? Entenderemos como distribuição funcional do poder. Para melhor definir sua atuação, faz-se necessário separar a competência ambiental administrativa (poder-dever de fiscalização [polícia]), da competência ambiental legislativa (poder-dever de legislar para coletividade). A segunda (a legislativa) se situa no rol do art. 24 da Constituição Federal (CF) e é classificada como concorrente, ou seja, união faz normas gerais e os estados federativos (mais o Distrito Federal) as complementam. Percebe-se que não se encontra a competência legislativa expressa aos municípios no meio ambiente.

Contudo, a CF permite que o Município legisle sobre seu interesse local e suplemente a legislação federal e estadual, conforme o art. 30, I e II da Carta Magna. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal no ano de 2015, desafiando o tema, firmou posição vinculativa que o Município pode legislar no limite de seu



interesse local em harmonia com a legislação dos demais entes da federação (União e Estado).

Já a competência ambiental administrativa do Município encontra-se expressamente prevista no art. 23, VI da CF sendo classificada como comum. A competência comum, ou paralela, significa que todos os entes federativos (União, Estado, DF e Município) podem atuar juntos. A razão disto é possibilitar a uniformidade da política ambiental brasileira, instituída pela Lei nº 6.938/1981, respeitando as peculiaridades regionais (Estado) e locais (Municípios).

Com o intuito de regular as diversas atuações administrativas da União, do Estado e do Município surgiram emaranhado de Leis Federais, Estaduais e Municipais. Analisaremos a seguir as principais legislações ambientais que dizem respeito ao controle social no âmbito municipal.

### **A interface da normatividade com o controle social ambiental municipal**

Compreendendo a legislação ambiental como o conjunto de normas (regras e princípios), ponderaremos as mais relevantes no tema de controle social ambiental.

Na temática ambiental, o art. 225 da CF estabeleceu que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impondo o dever ao Estado e a Sociedade na defesa e preservação para as futuras gerações.

Vale dizer, que a Lei nº 6.938/1981, criadora da política ambiental nacional criou o SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente), definiu as diretrizes ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), que tinha caráter deliberativo e consultivo, sendo o marco inicial do controle social, pois traz o conselho (do âmbito federal ao municipal) para participação da sociedade civil organizada na definição da política ambiental. Por ser anterior a Constituição, mas seguidor dos mesmos princípios protetivos da Carta Magna foi por ela recepcionada.



No tema do controle social pela cidadania ativa ou democracia participativa, é no art. 1ª da CF, II e parágrafo único, fundamento da República, que encontramos a base constitucional para promoção da cidadania e do exercício da democracia direta por meio dos Conselhos que instrumentam o controle social.

Entende-se que o direito à cidadania plena e a democracia direta está ligada aos Conselhos de políticas públicas. Adiciona-se à democracia representativa que prestigia apenas o eleitor, a democracia participativa que fortalece o cidadão. Sob esta perspectiva, temos como marco regulatório para a efetivação do controle social a Constituição Federal (art. 1º) que elevou a cidadania como princípio fundamental e possibilitou que o povo exerça seu poder diretamente, através dos Conselhos.

Na temática ambiental, para efetivar a regra do art. 225 da CF, do dever de todos para garantir o meio ambiente equilibrado, o Estado se dividiu em competências administrativas e somente a Lei Complementar 140 de 2011 (Lei Nacional), fixou as regras gerais para cooperação entre os entes federativos (União, Estado, DF e Municípios).

Neste sentido, o art. 5º da Lei Complementar 140 de 2011, estabelece que a atividade de controle ambiental (licenciamento e fiscalização) em regra é exercida pela União ou pelo Estado, mas pode ser delegada por convênio ao Município, desde que tenha órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente ativo.

Noutros termos, a legislação de regência aponta que o controle social exercido pelo Conselho de Meio Ambiente é condição para que haja o controle ambiental municipal, por meio da atividade de licenciamento e fiscalização.

Inclusive, no Estado do Rio de Janeiro houve a regulamentação através da Resolução CONEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro) nº 42 de 2012 que fixou as regras gerais para que ocorresse validamente a delegação do controle ambiental aos municípios, como por exemplo, a exigência que o Conselho Municipal do Meio Ambiente tenha



regimento interno com a definição de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias, mecanismos de eleição dos componentes e o cumpra.

Logo, conclui-se que com base na legislação pertinente que um grande instrumento para o controle social é a atuação fortalecida dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, tanto é que, à luz da Lei Complementar 140/2011, sem sua presença os municípios estão legalmente impossibilitados de exercer o controle ambiental municipal, não podendo licenciar ou fiscalizar a legislação ambiental, ato a ser realizado pelo governo estadual.

### **Conclusão**

Sem grandes embates, percebe-se que o controle social ambiental municipal se restringe a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente como condicionante para o controle ambiental municipal, o que já seria um avanço, vez que permitiria a cidadania ativa ao implementar a gestão democrática participativa.

Contudo, para promover efetivamente uma gestão efetiva da política ambiental municipal no sistema federativo é necessário haver mecanismos financeiros que repensem a distribuição de recursos para financiar as políticas ambientais, tal como ocorre no Conselho da Assistência Social.

Neste diapasão, a lei ambiental ainda não condiciona repasses financeiros da União aos Municípios ao funcionamento efetivo do Conselho Ambiental Municipal. Tampouco há dotação orçamentária própria ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Macaé-RJ (COMMADS). Condicionar os repasses financeiros da União ao Município na agenda ambiental, a nível federal, e prever dotação orçamentária ao COMMADS, no âmbito municipal, seriam alguns avanços necessários para efetivar o controle social ambiental municipal e dar voz ativa a sociedade civil organizada. Afinal, para continuar na luta do desenvolvimento sustentável e da cidadania ativa é necessário dar o próximo passo.



## Referências

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Igualdade Tributário**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: Novos Estudos de Teoria do Direito. Tradução: Daniela BeccacciaVersiani. Barueri: Manoele, 2007

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 140, de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)>. Acesso em: 14 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 14 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro nº 42, de 2012**. Dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas



ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=244630>>. Acesso em: 14 set. 2018.  
MARQUES, Mariana Pasqual. **Guia Prático para Conselheiros e Conselheiras Municipais**. São Paulo: Agenda Pública, v. 1, 2011.

PEREZ, Ilma Conde. **Conselhos Municipais de Meio Ambiente: Orientações para Implementação**. Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente, 2015.  
Organização: Maria Alice Bento Bourguignon, Rogerio Giusto Corrêa

SOUZA, Tatiana Santana de. "**Controle Social**" nas políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho. 2010. 82 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento e Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.