



A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Valtemir Bruno Goldmeier – e-mail: vgoldmir@hotmail.com

Dra. Rejane Maria Candiota Tubino – e-mail: rejane.tubino@ufrgs.br

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Engenharia- PPG3EM

Laboratório de Estudos Ambientais para a Metalurgia- LEAMet

Av. Bento Gonçalves, 9500 - setor 6, Cx. postal 15021-

CEP: 91501-970 CEP – Porto Alegre - RS

Resumo: *O tema licenciamento ambiental é objeto de estudos e conhecimento técnico há muitas décadas no país, envolvendo todos os entes federados. No tocante aos municípios vivenciam-se ciclos de avanços e retrocessos, que envolvem disputas de poder, teses ambientalistas e soluções muitas vezes obscuras. Muitas vezes o cidadão, na ponta deste sistema, acaba sendo condenado a aguardar, adiando seus projetos, que acabam também adiando o desenvolvimento local e em especial do próprio município. Desta forma o presente trabalho visa apresentar questões a respeito da recente atribuição de licenciamento ambiental para os municípios e sua importância para o desenvolvimento regional.*

Palavras-chave: *Administração pública municipal, Licenciamento ambiental, Legislação.*

THE IMPORTANCE OF ENVIRONMENTAL LICENSING IN MUNICIPAL DEVELOPMENT

Abstract: *Environmental licensing is a matter of study and technical knowledge for many years in Brazil, involving all federated entities. In regarded to municipalities, there are cycles of progress and retrogression, wich involved power struggles, environmentalists theses, and solutions not so clear. Many times, citizens, at the end of this system, ends up being the victim and sentenced to wait, postponed their projects, which postponed as well the local development and specially the municipality itself. Thus this paper aims to present questions related to the recent attribution to the environmental licensing for the municipalities and its importance to the regional development.*

Keywords: *Municipal public administration, Environmental licensing, Legislation.*



1- INTRODUÇÃO

O tema licenciamento ambiental é objeto de estudos num contexto global desde o final da segunda guerra mundial e com mais ênfase nos anos 60 e 70 do século passado.

No Brasil este tipo de estudo começou a tomar força a partir dos anos 80 com a edição da lei da Política Nacional de Meio Ambiente - Lei Federal nº 6938 (BRASIL, 1981).

Os municípios como entes federados são reconhecidos como tal em 1988 conforme previsto na Constituição Federal de 1988, mas no tocante ao meio ambiente o legislador federal já em 1981, ao editar a lei federal 6938, já reconheceu o ente município como integrante do SISNAMA- Sistema nacional de Meio Ambiente.

2- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Editada a Constituição Federal de 1988 houve em todo país um momento onde todos os contemplados e reconhecidos dos seus direitos e responsabilidades passaram a buscar fazer valer seus direitos e competências.

No tocante ao meio ambiente não foi diferente, imediatamente os entes federados são reconhecidos e passam a fazer parte do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) através das suas entidades municipalistas – CNM – Confederação Nacional dos Municípios, ANAMMA- Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente, ABM- Associação Brasileira dos Municípios, e, posteriormente a FNP- Frente Nacional dos Municípios.

A partir desses primeiros passos começam a criar corpo algumas iniciativas que alguns municípios do país já tinham iniciado, como é o caso, do município de Blumenau/SC que em 1976 criou sua Fundação Municipal de Meio Ambiente e no mesmo ano o município de Porto Alegre cria a primeira Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Assim começaram a ser instituídas nas administrações municipais a área ambiental, sendo que em alguns, esta deu-se com a institucionalização de um Departamento Municipal, outros criaram Fundações, outros criaram Coordenadorias de Meio Ambiente e alguns editaram Secretarias.

Se por um lado, internamente, houve um avanço com a institucionalização do serviço ambiental nas administrações municipais, por outro não havia o reconhecimento por parte da União e dos Estados do direito do município como ente federado de licenciar.

Também carecia de regulamentação a Constituição Federal no tocante ao tema, mesmo que a Lei Federal 6938/81 tenha sido considerada recepcionada pela nova Constituição. Este caminhar tem, portanto, sido longo.

3- BASE LEGAL

No âmbito federal a base legal se restringe aos seguintes textos legais: Lei 6938/81, Constituição Federal 88, Resoluções CONAMA nº 01/1986 e nº 237/1997 e Lei 9605/97.

Cabe inicialmente lembrar que o reconhecimento advém de vários textos legais mas seu ponto inicial é a Constituição de 1988 onde nos artigos 23 e 30 há o claro e evidente reconhecimento de que o ente município passa ser um ente federado e, responsável pelo meio ambiente, saber:



No Art. 23 são estabelecidas como competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em especial nos incisos (Muller e Bergmann, 2000):

(...)

“VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

“XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Como se sabe a ação de fiscalizar recursos hídricos e exploração mineral é uma evidente atividade ambiental.

No Art. 30, inciso I, está definido que cabe aos Municípios legislar no interesse local, de caráter exclusivo (Muller e Bergmann, 2000).

Essa divisão de competência procurava evitar a existência de conflitos na aplicação de uma norma ambiental, pois cada ente da federação tem, em princípio, seu campo de atuação definido. Contudo, poderia haver normas que se contraponham, configurando em conflito de competências e, então, com certeza, uma delas seria inconstitucional. Mas, nas áreas de interseção desses campos de competência existiam dúvidas sobre qual das normas aplicar. De qualquer forma e a qualquer momento deverá prevalecer a garantia do direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente - pressionado pela nova ordem constitucional e alavancado pela mobilização municipalista nacional, edita em 19 de dezembro de 1997 a Resolução CONAMA 237.

A Resolução CONAMA 237 foi construída para consolidar o que já se esperava nos procedimentos de revisão e atualização da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecido na Lei Federal 6.938/81, reconhecido e recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e que deveria ter sido regulamentado pelo Congresso Nacional, e como este não fez coube ao conselho acima citado fazê-lo.

A Resolução CONAMA 237, tem como fator principal contribuição ao Sistema Nacional de Meio Ambiente a fim de definir as competências de atuação e desta forma regulamentar aquilo que a Constituição Federal de 1988 havia estabelecido, ou seja, que na área ambiental haveria competência comum.

Assim sendo nos artigos 4º, 5º e 6º da Resolução CONAMA 237 são estabelecidas as competências de cada um dos órgãos federados, e, no tocante aos municípios, se lê no art. 6º:

(...)

Compete ao Órgão Ambiental Municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

A partir desta definição havia a expectativa de que o assunto avançasse.

Ocorre que apenas no Rio Grande do Sul, onde havia uma boa relação entre a Federação dos Municípios (FAMURS) e o Estado é que o assunto evoluiu de forma que em 2010 mais de 300 municípios já efetuavam o licenciamento ambiental local.

Na maioria dos demais Estados do país houve as mais variadas desculpas para que o assunto não evoluísse.



Uma das razões alegadas era de que a resolução CONAMA 237/97 não tinha poder para definir tal delegação de competência, mas a referida inconstitucionalidade não se materializou em nenhum lugar do país. Em São Paulo, onde este movimento foi muito forte contra o Município, este continuou licenciando e todas as ações movidas contra o município não prosperaram, pois as atividades licenciadas eram de cunho local e cuja competência cabia ao mesmo.

A partir de 2003, a União, através do Ministério do Meio Ambiente, a fim de esclarecer de vez este aspecto trabalhou na elaboração e aprovação de projeto de lei que definisse, na condição de lei complementar à Constituição Federal de 1988, o que cabia a cada ente efetuar no âmbito do meio ambiente em especial no tocante ao licenciamento ambiental.

Este projeto de lei foi fortemente influenciado pelas entidades municipalistas, em especial a Confederação Nacional de Municípios (CNM), que esteve presente na maioria das discussões e no Congresso Nacional, pressionando através das Marchas à Brasília em Defesa dos Municípios, realizadas anualmente, para que houvesse a respectiva aprovação com o devido reconhecimento que compete aos Municípios licenciarem as atividades consideradas de impacto local.

Este projeto de lei complementar foi finalmente aprovado em 2011 e é conhecido como Lei Complementar 140 (BRASIL, 2011).

A lei Complementar cumpriu seu papel de estabelecer as competências, mas para surpresa do movimento municipalista alguns Estados passaram a efetuar discursos de que era algo novo, e que era impossível implementar e passaram a difundir isto aos municípios.

4- PROCESSO LENTO, COM MUITOS RECEIOS E ALGUNS RETROCESSOS

Em alguns Estados, houve descaso com o processo de licenciamento efetuado pelos Municípios, que requer um apoio desse ente, mesmo que o ato de licenciar não seja de sua competência, mas que considerando o princípio da precaução e ao estabelecido na Constituição Federal de 1988: o meio ambiente é um “dever de todos”.

As entidades que defendem os interesses dos municípios como a CNM e algumas de suas Federações de Municípios sempre defenderam a autonomia, com responsabilidade e com ações compartilhadas. Neste rumo pode-se citar o ocorrido no Rio Grande do Sul, onde, a partir de 2011, as instâncias de apoio aos municípios que eram estruturadas na Secretaria Estadual de Meio Ambiente-SEMA-RS e faziam o trabalho de compartilhar informações e orientações foram parcial ou integralmente destituídas, e os municípios foram jogados na condição de agirem sob suas próprias intenções, ações e interesses.

Avanços foram verificados em Estados como a Bahia, onde a Secretaria de Estado do Meio Ambiente estruturou um programa de apoio à municipalização e inclusive repassa recursos financeiros para tal ação.

Outros Estados como São Paulo, Minas Gerais e Paraná a municipalização do meio ambiente não avançou nos últimos tempos e há uma quase total centralização no ente Estado.

5- CONCLUSÕES

Independentemente dos eventuais avanços ou retrocessos no Brasil há uma das melhores legislações do mundo na área ambiental, com competências razoavelmente bem definidas.



As entidades municipalistas nestes últimos 15 anos têm buscado conscientizar os prefeitos municipais que ter a área ambiental municipal é fundamental para que a gestão da administração local tenha equilíbrio e seja sustentável. Se não todos, a maioria, reconhece que é impossível administrar um Município sem levar em conta a área ambiental.

Infelizmente o Congresso Nacional ao aprovar a Lei Complementar 140/2011 estabeleceu que as atividades consideradas de impacto local e que são passíveis de licenciamento municipal seriam definidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente em cada um dos Estados brasileiros, e, nestes Conselhos não há paridade de votos entre os do ente estado e do ente municípios, sendo estes sempre a minoria.

Isto tem causado grande prejuízo aos municípios, pois as atividades definidas como de impacto ambiental local são atividades de porte mínimo e pequeno e com impacto ambiental normalmente baixo, o que tem desincentivado que essas ações sejam assumidas por este ente.

Em alguns Estados, face à baixa representatividade dos municípios no referido Conselho Estadual, sequer este se reúne, ou, quando se reúne não coloca o assunto em pauta.

Há, portanto necessidade que os Prefeitos Municipais pautem este assunto nos seus encontros, na Marcha anual dos Municípios, tanto em Brasília/DF, como as que são feitas na capital de cada um dos Estados onde são pautados assuntos locais.

Por fim há a certeza de que ao municipalizar o licenciamento ambiental haverá um melhor atendimento ao cidadão que muitas vezes adia por muitos meses e às vezes alguns anos as suas ações de ampliação e crescimento econômico e que resultam no crescimento do próprio município. Para tal devem os Administradores Municipais, tanto Prefeitos, como seus Vereadores buscarem implantar este serviço a seus municípios.

Ressalte-se que instrumentos técnicos, administrativos e jurídicos permitem que os municípios, cada um ao seu tempo e conforme suas condições de estrutura administrativa, assumam o licenciamento ambiental de impacto local.

Com isso, grande parte das atividades e das obras públicas deste município poderia ser efetuada no âmbito local, em menos tempo e mantendo os recursos decorrentes aos cofres do município.

Medo ou receio sempre existirão, mas com conhecimento técnico, apoio das entidades municipalistas e visão de Estado muito poderá ser efetuada, basta querer e iniciar aos poucos.

É fazendo que se aprende, se constrói a experiência, e, se obtém o respeito, pois se os Municípios Brasileiros conseguiram cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e tantas outras leis, e, com certeza também conseguirão implantar a descentralização do meio ambiente e isto será a garantia dos recursos naturais para que estes possam servir a atual e futuras gerações, sendo utilizada de forma racional e sustentável.



REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa - Curso de Direito Ambiental: doutrina, legislação, jurisprudência. Rio de Janeiro. Renovar, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Lei Complementar 140. 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. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1981.

BRASIL. Lei nº 9605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

CARVALHO, Carlos Gomes de - *Introdução ao Direito Ambiental* - Editora Letras e Letras, São Paulo, 1991.

CÓDIGO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE do RS – CEMA-RS - Lei Estadual nº11520/2000, 2000.

COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, Confederação Nacional dos Municípios-CNM, 2004.

CONAMA Resolução nº 01. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF, 1986.

CONAMA Resolução nº 237. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, DF, 1997.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – CENTRO DE APOIO OPERACIONAL/CAO – Coletânea de Legislação Ambiental, 1998.

MUKAI, Toshio - *Direito Ambiental Sistematizado* - 2ª Edição - Editora Forense Universitária, 1994 - Rio de Janeiro.

MULLER, JACKSON E BERGMANN, ARITA – Meio Ambiente na Administração Municipal – Diretrizes para gestão Ambiental Municipal – 1º edição 1998.