

A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Valtemir Bruno Goldmeier

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, temos vivido ciclos de avanços e retrocesso, que envolvem disputas de poder, teses ambientalistas e soluções muitas vezes obscuras. E o cidadão, na ponta deste sistema, acaba sendo na grande maioria vítima e condenado a aguardar, adiando seus projetos, que acabam, também, adiando o desenvolvimento local e em especial do próprio Município.

Palavras-chave: Administração pública municipal. Licenciamento ambiental. Leis. Co-nama. Conselhos estaduais de meio ambiente. Impacto Ambiental. Poder de Polícia. Sistema.

Introdução

O tema licenciamento ambiental é objeto de estudos em um contexto global desde o final da segunda grande guerra mundial e com mais ênfase nos anos 1960 e 1970 do século passado.

No Brasil este tipo de estudo começou a tomar força a partir dos anos 1980, com a edição da lei da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Federal 6.938/1981.

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 6.938, reconheceu o Ente Município como integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

A institucionalização do meio ambiente

Editada a Constituição Federal de 1988, houve em todo o país um momento mágico em que 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 foram reconhecidos e passaram a fazer parte do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) através das suas entidades municipalistas – Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), Associação Brasileira dos Municípios (ABM) e, posteriormente, a Frente Nacional dos Municípios (FNP).

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 ocorreu com a institucionalização de um Departamento Municipal, em outros com a criação de Fundações, Coordenadorias de Meio Ambiente ou Secretarias.

Se, por um lado, internamente, avançamos 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 6.938/1981 tenha sido considerada recepcionada pela nova Constituição.

Esse caminhar tem, portanto, sido longo, mas tentaremos elucidá-lo neste artigo técnico.

Base legal

No âmbito federal, a base legal se restringe aos seguintes textos legais: Lei 6.938/1981, Constituição Federal 1988, Resoluções Conama 1º/1986 e 237/1997 e Lei 9.605/1997.

Cabe inicialmente lembrar que o reconhecimento advém de vários textos legais, mas seu ponto inicial é a Constituição de 1988, onde nos arts. 23 e 30 há o claro e evidente reconhecimento de que o Ente Município passa a 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 (Grifo nosso).

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

No art. 30, inc. 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 contrapusessem, 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 – pressionado pela nova ordem constitucional e alavancado pela mobilização municipalista nacional – edita, em 19 de dezembro de 1997, a Resolução Conama 237.

Esta Resolução foi construída para consolidar o que já se esperava nos procedimentos de revisão e atualização da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecidos na Lei Federal 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981, reconhecidos e recepcionados pela Constituição

Federal de 1988, os quais deveriam ter sido regulamentados pelo Congresso Nacional. Porém, como este não o fez, coube ao conselho acima citado fazê-lo.

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

Assim sendo, nos arts. 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 dessa definição, havia a expectativa de que o assunto avançasse.

Ocorre que, apenas no Rio Grande do Sul, onde havia uma ótima relação entre a Federação dos Municípios (Famurs) e o Estado, o assunto evoluiu de tal maneira 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 237/1997 não tinha poder para definir tal delegação. Mas a dita inconstitucionalidade não se materializou em nenhum lugar do país, e, em São Paulo, onde este movimento foi muito forte contra o Município, este continuou licenciando e todas as ações movidas contra ele foram vencidas pelo Ente Município, pois as atividades licenciadas eram de cunho local e tal competência lhe cabia.

A partir de 2003, a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, a fim de esclarecer de vez este aspecto, trabalhou na elaboração e na 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 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que esteve presente na maioria das discussões e no Congresso Nacional, pressionando através das *Marchas a 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 140/2011.

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 começaram a difundir isso aos Municípios.

Processo lento, arrastado, com muitos receios e alguns retrocessos

Em alguns Estados, houve um enorme descaso com o processo de licenciamento efetuado pelos Municípios, o qual requer um apoio desse Ente, mesmo que este ato de licenciar não seja de sua competência, considerando, sempre, o princípio da precaução e o estabelecido na Constituição Federal de 1988.

O meio ambiente é um “dever de todos”.

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.

Em 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.

Conclusões

Independentemente dos eventuais avanços ou retrocessos, há de se orgulhar do Brasil, já que na área ambiental há uma das melhores legislações do planeta com competências razoavelmente bem definidas.

As entidades municipalistas nestes últimos 15 anos têm buscado conscientizar os prefeitos municipais de que ter a área ambiental municipal é fundamental para que a gestão da administração local tenha equilíbrio e seja sustentável. Assim, todos, ou pelo menos a maioria, reconhecerão 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, nesses Conselhos, não há paridade de votos entre os do Ente Estado e o do Ente Municípios, sendo estes últimos sempre a minoria.

Isso tem causado enorme 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 não tem incentivado que essas ações sejam assumidas por este Ente.

Em alguns Estados, perante a baixa representatividade dos Municípios no referido Conselho estadual, sequer há uma reunião, ou, quando há, não é colocado o assunto em pauta.

Há, portanto, a necessidade de 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, as quais, muitas vezes, 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 dele.

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, que 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, também conseguirão implantar a descentralização do meio ambiente.

Referências

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

BRASIL. Lei Federal 6.938/1981.

_____. Lei Federal 9.605/1998.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – CENTRO DE APOIO OPERACIONALIZAÇÃO – *Coletânea de Legislação Ambiental*, 1998.

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

CÓDIGO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – CEMA. Lei Estadual 11.520/2000.

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

MULLER, Jackson e BERGMANN, Arita. *Meio Ambiente na Administração Municipal – Diretrizes para gestão Ambiental Municipal*. 1ª edição, 1998.

Resoluções do CONAMA Nº 1/1986 e 237/1997.