

Licenciamento ambiental e a municipalização do meio ambiente*

Ana Cláudia Bertoglio Dorneles¹

Resumo

O licenciamento ambiental pode ser compreendido como um procedimento administrativo operado pelo órgão ambiental competente para emissão de licenças ambientais de instalação, modificação e operação. Dessa forma, o licenciamento estabelece condições para a viabilidade dos empreendimentos, a fim de garantir a manutenção e conservação do meio ambiente equilibrado evitando a degradação ambiental. No âmbito municipal, o licenciamento ambiental tem por objetivo resgatar o planejamento a nível local juntamente com os instrumentos de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Planejamento local. Municipalização do meio ambiente.

1 Introdução

Diante da necessidade de proteção e manutenção dos recursos ambientais, o licenciamento ambiental foi previsto como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei 6.938/81 como a garantia e contribuição para um desenvolvimento sustentável.

* Artigo recebido em: 02/09/2010.

Artigo aprovado em: 12/08/2011.

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2006), Mestranda no curso de Direito Ambiental e Sociedade pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos, atua como advogada na cidade de Nova Petrópolis.

A implantação desse procedimento tem por objetivo preventivo a proteção do meio ambiente – bem de uso comum do povo –, bem como a compatibilização da preservação com o desenvolvimento econômico e social.

O licenciamento ambiental não é exigido para todo e qualquer empreendimento, mas para as atividades que utilizam os recursos ambientais que causem ou venham a causar uma significativa degradação ambiental (art. 225, §1º, IV), em específico os casos elencados na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a qual exige das empresas um estudo ambiental com a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e a apresentação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

No que diz respeito à competência para licenciar a Resolução 237/97 do CONAMA, o seu artigo 7º² estabelece a competência para licenciar em um único nível tornando questionável esse dispositivo, pois em contrapartida o artigo 23, VI da Constituição Federal, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a proteção do meio ambiente e combate a poluição.

Por derradeiro, no que diz respeito à competência dos municípios para o licenciamento ambiental, esta deve ser analisada sob dois aspectos, o primeiro deles são as vantagens em exercer uma competência, em nível local, na qual se conheçam as necessidades e realidades dos habitantes do lugar; o segundo aspecto pode ser prejudicial, pois analisa esta proximidade sob o ponto de vista de favorecimento de uns em relação a outros, motivações político-partidárias e entraves econômicos.

² Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores. BRASIL. Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente.

2 Licenciamento ambiental

Antes de iniciar alguma consideração acerca do tema proposto, é relevante para o entendimento do trabalho que será desenvolvido trazer o conceito do que seja licenciamento ambiental e licença ambiental.

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.³

Os conceitos definidos anteriormente foram estabelecidos pela Resolução 237/97 do CONAMA, diante da necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, por meio da Lei 6.938/81.

Assim, o licenciamento ambiental “é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental”⁴

³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente. art. 1º, I, II - disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 12jul.2010.

⁴ FIORILLO, Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 134.

Por outro lado, a licença ambiental é “espécie de ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta aquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade. Com isso, a licença é vista como ato declaratório e vinculado”.⁵

Nesse sentido, a licença ambiental é um ato administrativo vinculado, por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém o direito de realizar determinada atividade mediante a concessão da licença, desde que satisfeitas as exigências legais.

Ainda, conforme leciona Gasparini,⁶ “[...] desse modo, atendidos os requisitos previstos em lei, não tem sob pena de ilegalidade, como ser negada pela Administração Pública a licença solicitada pelo administrado. É, pois, direito subjetivo do interessado [...]”.

A instituição do licenciamento ambiental não é mera presunção do Poder Público, conforme refere Machado,⁷

A intervenção do Poder Público não se rege pelo sistema da presunção. A autorização, a licença, a permissão e a aprovação prévia só podem existir se previstas em lei. A Constituição, ao dizer “salvo nos casos previstos em lei”, obriga a utilização da lei no seu sentido restrito. [...]. Razoável, portanto, concluir-se que as licenças, autorizações, aprovações prévias e permissões só possam ser criadas por lei ou a lei deverá prever a sua instituição por outro meio infralegal. [...].

No licenciamento ambiental, são avaliados impactos causados pelo empreendimento, tais como: seu potencial ou sua capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e o potencial de risco, como, por exemplo, explosões e incêndios.

⁵ FIORILLO, Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 134.

⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 83.

⁷ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 249-250.

No que diz respeito à natureza jurídica do licenciamento ambiental, esse é um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente.

Para Antunes,⁸ “a natureza jurídica do licenciamento ambiental tem sido pouco explorada pela doutrina especializada, que tem se voltado mais para o exame dos aspectos técnicos envolvidos no licenciamento”.

Com relação aos aspectos técnicos trazidos pelo autor, esses se referem à habilitação de uma atividade a ser desenvolvida pelo empreendedor, cuja licença somente será concedida pelo órgão competente caso a atividade desenvolvida compatibilize atividade econômica e respeito ao meio ambiente.

O licenciamento ambiental foi previsto em um primeiro momento pela Lei 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), dezesseis anos mais tarde a Resolução 237/97 do CONAMA dispôs sobre o licenciamento e a licença ambiental; neste ínterim, a Constituição Federal recepcionou em seus artigos 225, §1º, IV, e 23, VI acerca do EIA/RIMA para os casos de atividades causadoras de significativa degradação ambiental, e sobre a competência comum dos entes federados na proteção do meio ambiente, respectivamente.

No que diz respeito à Resolução CONAMA nº 237/97, editada em razão da necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua; além da necessidade da regulamentação e estabelecimento de critérios para o exercício da competência para o licenciamento.

O licenciamento ambiental, portanto, é um procedimento que envolve vários atos administrativos, quais sejam: a identificação do órgão ambiental competente para licenciar; a apresentação de estudos ambientais e, caso o tipo de empreendimento exija, a elaboração e apresentação do EIA/RIMA; audiência pública;

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 145.

e, por fim, análise do pedido com o deferimento ou não da licença pedida para cada caso em específico.

Nesse sentido, faz-se necessário o cumprimento das etapas exigidas pelo procedimento de licenciamento ambiental, o qual, por meio da emissão de uma licença ambiental, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades que utilizam dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou aqueles que possam vir a causar degradação ambiental.

3 Tipo de licença ambiental

A outorga de licença ambiental constitui a etapa derradeira do procedimento de licenciamento, a emissão da licença estará vinculada a fase em que se encontra o empreendimento qual seja, o planejamento, a implantação ou a operação.

Nesse sentido, para cada etapa do processo de licenciamento ambiental, é necessária a licença adequada: no planejamento de um empreendimento ou de uma atividade, a licença prévia (LP); na construção da obra, a licença de instalação (LI) e na operação ou funcionamento, a licença de operação (LO).

O significado e o conteúdo de abrangência de cada uma delas estão recepcionados na Resolução 237/97⁹ do CONAMA, cujo artigo e incisos seguem:

O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a

⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente. art. 8º - disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 12jul.2010.

viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único – As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

É importante lembrar que as licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente.

Nesse sentido, é importante destacar que

[...] enquanto uma licença for vigente, a eventual modificação de padrões ambientais não pode ser obrigatória para aquele que esteja regularmente licenciado segundo os padrões vigentes à época da concessão da licença. O Poder Público, entretanto, poderá negociar com o empreendedor a adoção voluntária de novos parâmetros de proteção ambiental. Uma vez encerrado o prazo de validade de uma licença ambiental, os novos padrões são imediatamente exigíveis [...].¹⁰

Assim, o pedido de determinada licença está condicionado à natureza, às características e à fase do empreendimento ou da atividade a ser desenvolvida, ou seja, estando a licença adequada aos padrões utilizados pelos estudos ambientais

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 149.

da época, posterior alteração de algum padrão ambiental, somente poderá ser exigida depois de encerrado o prazo de validade da licença outorgada anteriormente.

A outorga de qualquer uma das licenças ambientais mencionadas anteriormente está condicionada aos casos em que o empreendimento cause “*significativa degradação ambiental*”¹¹ sendo exigido o EIA/RIMA.

A fim de identificar os empreendimentos que demandam o EIA/RIMA, as Resoluções do CONAMA nº 01/86 e nº 237/97 Anexo I possuem uma listagem com as atividades consideradas potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental. Vale destacar que essa lista é exemplificativa e que, por isso, poderá ser ampliada, mas não reduzida.

Portanto, a necessidade de realização de um estudo prévio de impacto ambiental e do relatório de impacto destina-se a estabelecer a viabilidade ambiental para implantação, operação e manutenção de um projeto, empreendimento ou atividade em determinado local.

4 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório Impacto Ambiental (RIMA)

O processo de licenciamento de qualquer empreendimento que venha causar significativa degradação ambiental¹² deve, necessariamente, ser precedido do EIA/RIMA, conforme definido pelo órgão ambiental competente.

O conceito jurídico de impacto ambiental está disposto na Resolução nº 01/86 do CONAMA, em seu artigo 1º que define o seguinte:

Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada

¹¹ Termo utilizado pelo art. 225, §1º, IV e Resolução 237/97 do CONAMA, art. 3º.

¹² Art. 225, §1º, IV – exigir na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. Constituição Federal de 1988.

por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.

Nesse sentido, pode-se dizer que a natureza dos impactos ambientais é relativa às alterações físicas (efeitos ambientais causados sobre o ar, a água e o solo); biológicas (efeitos ambientais causados sobre a flora e a fauna); e antrópicas (também denominados por impactos socioeconômicos e culturais), ocasionadas ao meio ambiente em razão das atividades humanas empreendidas.

O impacto ambiental é, portanto, o resultado da intervenção humana sobre o meio ambiente. Pode ser negativo ou positivo, dependendo da qualidade da intervenção desenvolvida. A ciência e a tecnologia podem, se utilizadas adequadamente, contribuir enormemente para que o impacto da atividade humana sobre a natureza seja positivo e não negativo. [...]. Não se pode esquecer que a solução para os graves problemas ambientais que ora vivenciamos dependem de uma mudança de atitudes gerais da população, inclusive quanto ao papel da ciência, e da correta aplicação do conhecimento científico acumulado. O que implica profunda mudança de comportamento ético dos próprios cientistas, que, em nosso entendimento, devem compreender a ciência como uma atividade meio e não como uma atividade fim.¹³

Quando se trata de impacto ambiental deve-se considerar uma multiplicidade de resultados potenciais da atividade humana no meio natural, cujas consequências reais não poderão ser avaliadas pela ciência de forma plena.

Impacto ambiental, portanto,¹⁴

¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 260.

¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 260.

[...] é um abalo, uma impressão muito forte, muito profunda, causada por motivos diversos sobre o ambiente, isto é, sobre aquilo que cerca ou envolve os seres vivos. Se forem positivos, devem ser estimulados, se forem negativos, devem ser evitados.

Nesse sentido, o propósito do impacto ambiental é avaliar as consequências de algumas ações, para que possa haver a prevenção da qualidade de determinado local após a execução de determinada atividade ou empreendimento.

5 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

O Estudo de Impacto Ambiental, além de estar previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/86 do CONAMA, também é recepcionado pelo artigo 3º da Resolução nº 237/97 do CONAMA, e, sobretudo na Constituição, sendo, portanto, uma exigência constitucional.¹⁵

Entretanto, a referida norma constitucional tem suscitado muitas dúvidas no que se refere à sua adequada compreensão.

Na visão de Antunes,¹⁶

A constitucionalização dos Estudos de Impacto Ambiental não foi acompanhada de uma legislação ordinária apta a concretizar a determinação constitucional no plano da prática diária e administrativa. [...]. Infelizmente, a matéria permanece, em âmbito federal, regulada por ato administrativo de escala subalterna, que são as resoluções do CONAMA. Diante da inexistência de conceitos normativos claros, nada impede que, por via legislativa, sejam criados mecanismos para a dispensa da realização de Estudos de Impacto Ambiental.

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Art. 225, § 1º, IV.

¹⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 277.

A consideração feita aqui é preocupante e possui uma vertente prática, pois a exigência de Estudo de Impacto Ambiental disposta na norma constitucional refere-se apenas as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, não definindo claramente quais sejam essas atividades.

E, ainda, a validade jurídica de um EIA é efetiva quando preenchidos os requisitos de ordem formal e material distribuídos ao longo das diversas resoluções do CONAMA, sem que haja uma organicidade, uma sistematização entre elas.

O estudo de impacto ambiental, portanto, deve ser visto como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), por sua complexidade técnica, em razão da equipe multidisciplinar que participa na sua elaboração, complexidade jurídica e uma enorme complexidade política, pois requer a participação popular nos procedimentos de licenciamento.

No que diz respeito ao Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) esse pode ser entendido como parte integrante do EIA tendo por finalidade fazer com que os conceitos técnicos e científicos sejam acessíveis a população em geral – como o próprio nome já refere é um relatório de todo estudo com todas as informações obtidas com o EIA.

As informações necessárias que devem fazer parte do RIMA estão dispostas na Resolução CONAMA nº 01/86, artigo 9º, incisos I a VIII, o que permite concluir pela análise do referido artigo que o RIMA é um conjunto de informações destinadas a possibilitar a avaliação do potencial impactante do empreendimento.

A partir da data do recebimento do RIMA, os interessados terão um prazo de quarenta e cinco dias para solicitar a realização de uma audiência pública,¹⁷ que, apesar de não ter caráter decisório, constitui um momento outorgado à coletividade para discussão sobre a viabilidade da obra ou atividade e controle da dis-

¹⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução do CONAMA nº 009/87, de 3 de dezembro de 1987*, art. 2º, § 1º - disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>> Acesso em: 12jul.2010.

criconariedade do Poder Público. Uma vez solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, a audiência pública torna-se obrigatória e sua não realização importa na nulidade do licenciamento ambiental,¹⁸ ou seja, no caso de haver requerimento de alguns dos legitimados mencionados anteriormente, e não haver a realização da audiência pública, a licença concedida será inválida.

Outro fator que deve ser considerado é o local da audiência pública, a fim de facilitar a participação da sociedade, a audiência deverá ser marcada e realizada em local acessível.

O principal objetivo do RIMA é oferecer informações para que a população tenha conhecimento das vantagens e desvantagens do empreendimento, e as consequências ambientais de sua implantação.

5 Órgãos ambientais competentes

No Brasil, o primeiro dispositivo legal que explicitou o tema Avaliação de Impactos Ambientais foi a Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e criou, para sua execução, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Os órgãos formadores do SISNAMA são:¹⁹

- a) Órgão Superior (Conselho de Governo);
- b) Órgão Consultivo e Deliberativo (CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente);
- c) Órgão Central – (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal);

¹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução do CONAMA nº 009/87, de 3 de dezembro de 1987*, art. 2º, caput, e § 2º - disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>> Acesso em: 12jul.2010.

¹⁹ BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Art. 6º, I a VI – disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em: 12jul.2010.

- d) Órgão Executor – (IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis);
- e) Órgãos Setoriais – órgãos da Administração Federal, direta, indireta ou fundacional voltados para proteção ambiental ou disciplinamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais;
- f) Órgãos Seccionais – (órgãos ou entidade estaduais responsáveis por programas ambientais ou pela fiscalização de atividade utilizadoras de recursos ambientais);
- g) Órgãos Locais – (as entidades municipais responsáveis por programas ambientais ou responsáveis pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos ambientais).

Nesse sentido, de forma sintetizada, os órgãos competentes para outorgar as licenças ambientais são: em nível Federal (IBAMA); em nível Estadual, em específico no Rio Grande do Sul (FEPAM – DEFAP – DRH); e, por fim, em nível Municipal (Órgãos Municipais) habilitados pelo CONSEMA, conforme Resolução 167/2007.

Para Mukai,²⁰ “o ato de ‘licenciar’, (autorizar) o exercício de qualquer atividade se constitui no primeiro passo do exercício do poder de polícia ambiental, de natureza preventiva”.

Ainda, conforme a doutrina de Mukai,²¹ “em matéria de ‘licenciamento ambiental’, a competência é privativa de cada ente federativo, para o exercício do poder de polícia, de acordo com a prevalência do interesse, nacional, supramunicipal ou municipal”.

Neste trabalho, em específico, será tratada a competência municipal no que diz respeito ao licenciamento ambiental em nível local, pois é no município que há uma ação integrativa dos cidadãos locais com o meio natural.

²⁰ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 178.

²¹ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 179.

6 Municipalização do Meio Ambiente

Com a Constituição de 1988, o município obteve a possibilidade de “legislar sobre os assuntos de interesse local; e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”²²

Na opinião de Antunes,²³

Os Municípios, pela Constituição de 1988, foram elevados à condição de integrantes da Federação. [...] Está claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da CF.

No Rio Grande do Sul, o Código Estadual de Meio Ambiente – Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000, estabelece em seu artigo 69:

Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou Convênio.

A partir de 2000, houve a publicação da Resolução CONSEMA 4/00, estabelecendo critérios para o licenciamento ambiental pelos municípios.

Em 22 de outubro de 2007, foi estabelecida a Resolução CONSEMA 167/2007, dispendo a respeito da qualificação dos municípios para o licenciamen-

²² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008, art. 30, I e II.

²³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 87.

to ambiental das atividades de impacto local, bem como sobre a gestão ambiental compartilhada no Estado.

A municipalização do meio ambiente, portanto, está relacionada ao exercício da competência dos municípios sobre os assuntos de interesse local.

Nesse sentido, é preciso entender o que é de interesse local:

A noção de interesse local, entretanto, não é unívoca. Pode haver interesses locais em choque, o interesse de moradores de um bairro em ocupar determinada área por conta da ausência de moradia e o interesse dos demais moradores da cidade em preservar este mesmo espaço físico, por conta da necessidade de preservação de mananciais de água; ou mesmo, o interesse de determinados moradores em preservar o patrimônio cultural da cidade e a vontade de parcela da população em estabelecer o progresso de forma inconseqüente, desprezando sítios históricos a serem protegidos.²⁴

O licenciamento ambiental em nível municipal busca o interesse local a partir de um planejamento pautado por políticas urbanas que satisfaçam as necessidades das comunidades locais em longo prazo.

Para Müller,²⁵ “o sistema ambiental municipal é uma forma de resgatar o significado da palavra planejamento, porque justamente ele envolve os instrumentos de desenvolvimento social, econômico e ambiental no contexto onde vai ser aplicado”.

Assim, quando falamos em licenciamento ambiental em nível municipal, é importante resgatar o princípio da subsidiariedade, diante do seu ineficiente cumprimento nos procedimentos de licenciamento ambiental, seja na outorga, revisão, ou até mesmo na dispensa.

²⁴ ROCHA, Júlio César de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 28.

²⁵ MÜLLER, Jackson. Implantação de Sistemas Municipais de Meio Ambiente e Diversidade de Municípios. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al. (Ed.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: ANAMMA, 1999. p. 97.

Segundo este princípio, as entidades estatais superiores somente devem assumir as tarefas que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente. Isto significa que apenas aquelas funções e serviços que o próprio município não consegue exercer sozinho de maneira satisfatória devem ser cumpridos pelo Estado.²⁶

Nesse sentido, a competência em nível municipal para o licenciamento ambiental demonstra vantagens, “decerto, é o município o centro de poder mais próximo do cidadão, constituindo entidade natural e anterior ao próprio Estado.”²⁷

Por outro lado, a competência em nível municipal para o licenciamento ambiental também tem seus prejuízos, haja vista que em alguns procedimentos há o descumprimento dos princípios da administração pública em razão da proximidade do empreendedor com o órgão competente para o procedimento de licenciamento ambiental, as motivações político-partidárias e os entraves econômicos.

Por derradeiro, a municipalização do meio ambiente, no que concerne ao licenciamento ambiental, deve ser praticada a partir de um exercício compartilhado de atribuições e responsabilidades, sem que haja permanente disputa de competências, mas, e, sobretudo, que exista o comprometimento de cada um dos entes federados com o meio ambiente.

7 Considerações finais

Apesar de o procedimento para o licenciamento ambiental não estar normatizado em lei específica tendo sua regulação de forma esparsa em várias resoluções deve ser entendido e recepcionado como um processo de suma importância em razão de sua complexidade técnica, jurídica e política para o cumprimento de todas as etapas.

²⁶ KRELL, Andreas J. *Discrecionabilidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 114.

²⁷ GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 70.

Nesse sentido, o licenciamento ambiental deve ser visto como um instrumento de gerenciamento ambiental, cuja principal ferramenta é o planejamento, seja a nível local, estadual, ou nacional.

Dessa forma, o licenciamento ambiental é a principal ferramenta que a sociedade tem para controlar a manutenção da qualidade do meio ambiente, o que está diretamente ligado à saúde pública e à boa qualidade de vida para a população.

Ressalta-se, por fim, que a competência dos municípios para o licenciamento ambiental é muito importante, pois é o município que conhece os problemas de determinada área e detém os instrumentos legais para atuar de forma integrativa entre o meio ambiente e os cidadãos locais, e, sobretudo, para que haja uma ação compartilhada de ações e responsabilidades entre os entes federados, e não uma constante disputa de competências, mas a garantia de um comprometimento tão somente com o meio ambiente.

Ambient licensing the environment as a local matter

Abstract

Environment licensing can be understood as an administrative procedure, conducted by and competent agency, for environment licenses' emission of installation, modification and operation. So on, licensing establishes conditions for enterprises' viability, in order to guarantee the maintenance and conservation of the balanced environment preventing any ambient degradation. In municipal scope, ambient licensing has for objective to rescue local planning, as well as instruments of social, economic and ambient development.

Keywords: Ambient licensing. Local planning. Environment as a local matter.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política nacional do Meio Ambiente. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em: 12jul.2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução do CONAMA nº 01/86, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em: 12jul.2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução do CONAMA nº 009/87, de 3 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>> Acesso em: 12jul.2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 12jul.2010.

FIORILLO, Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

KRELL, Andreas J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

MUKAI, Toshio. *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MÜLLER, Jackson. Implantação de Sistemas Municipais de Meio Ambiente e Diversidade de Municípios. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al. (Ed.). In: *Municípios e Meio Ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: ANAMMA, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000*. Dispõe sobre Código Estadual de Meio Ambiente. Disponível em: < <http://www.fepam.rs.gov.br/legislacao/legisResult.asp?idCompetencia=3&idTipoLegislacao=3> > Acesso em: 12jul.2010.

ROCHA, Júlio César de Sá da. *Função Ambiental da Cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Conselho Estadual do Meio Ambiente. *Resolução do CONSEMA nº 167/2007, de 19 de outubro de 2007*. Dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente. Disponível em: < http://www.fepam.rs.gov.br/central/pdfs/Resolucao_CONSEMA_167-2007.pdf > Acesso em: 12jul.2010.

SÉGUIN, Elida; CARRERA, Francisco. *Planeta Terra: uma abordagem de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

**Para publicar na revista Brasileira de Políticas
Públicas, acesse o endereço eletrônico
www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, para facilitar e
agilizar o trabalho de edição.**