

A EVOLUÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Elizangela Cristina Begido Caldeira¹

Heytor Lemos Martins¹

Carlos Alípio Caldeira²

Cristina Veloso de Castro²

Políticas públicas, Legislação e Meio Ambiente

Resumo

Para o exercício da atribuição de licenciamento ambiental é necessário que o município possua um órgão ambiental capacitado, entendido como aquele que possui técnicos próprios, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das funções administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do município e um Conselho de Meio Ambiente. Por tanto, este trabalho traz uma reflexão sobre a sistematização dos limites e dos benefícios da descentralização do licenciamento ambiental dos Estados para os Municípios. O presente estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica da literatura, realizada a partir de uma abordagem de pesquisa qualitativa. A pesquisa bibliográfica foi realizada nas bases de dados Google Acadêmico, Web of Science e Periódicos Capes. O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos gerais da municipalização de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Fiscalização ambiental; Sistematização; Descentralização

¹ Aluna (o) do Curso de Ciências Ambientais, Universidade do Estado de Minas Gerais, Departamento de Ciências Exatas e da Terra, elizangelacb@yahoo.com.br, heytor.lemos18@gmail.com

² Prof.(a) Dr(a). Universidade do Estado de Minas Gerais, Departamento de Ciências Exatas e da Terra, professorcaldeira@gmail.com, cristinavelosodecastro@gmail.com

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é um mecanismo de defesa e preservação do meio ambiente. Criado pela Lei n.6.938/81 (BRASIL, 2011), que o elevou a um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, visando dar concretude ao caput do art. 225 da Constituição Federal, que classifica o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, já que é por meio dele que o Poder Público impõe condições para o exercício das atividades econômicas, sociais e políticas ao meio ambiente.

Segundo Abreu (2019) o licenciamento ambiental no Brasil, instrumento inicialmente implementado pelo governo Federal e Estados, se estendendo posteriormente para as capitais e municípios, é caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os diferentes níveis de governo e por seu modelo trifásico, composto por Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

A Lei Complementar 140/2011, que regulamentou o Art. 23 da Constituição Federal de 1988 em relação às ações administrativas ambientais exercidas pelos entes federativos (NASCIMENTO; ABREU; FONSECA, 2020), preceitua em seu art. 9º, inciso XIV, que cabe aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente estabelecer as atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local. Essa lei conferiu aos conselhos estaduais de meio ambiente o encargo de definir as atividades de impacto local sujeitas ao licenciamento municipal, assim, os municípios passaram a contar com diretrizes claras de seu papel no licenciamento de atividades que impactam diretamente seu território.

Tal licenciamento ambiental municipal, também conhecido como municipalização, prevê duas frentes de competências para a regularização e fiscalização ambiental, a primeira por meio do convênio por delegação de competência, a outra é pela competência originária dos municípios.

Na esfera municipal o CODEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente), é um órgão consultivo e deliberativo no âmbito de sua competência que deve assessorar o poder executivo do município nas questões ambientais.

Sendo assim, este trabalho visa trazer uma reflexão sobre a sistematização dos limites e dos benefícios da descentralização do licenciamento ambiental dos Estados para os Municípios.

METODOLOGIA

O estudo tem um caráter exploratório e documentário, usando como principais fontes textos das leis dos estados e municípios, com intuito de despertar e sensibilizar sobre a importância da participação e da integração do ente público municipal no gerenciamento das questões ambientais locais, contribuindo assim para a construção de

uma sociedade sustentável, e tornando aplicável a competência ambiental no âmbito de sua jurisdição territorial. O presente estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica da literatura, realizada a partir de uma abordagem de pesquisa qualitativa. A pesquisa bibliográfica foi realizada nas bases de dados Google Acadêmico, Web of Science e Periódicos Capes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Vários obstáculos impedem a efetiva descentralização da gestão ambiental: o constante conflito entre a esfera estadual e municipal na delimitação da competência de cada ente, agravado pela concentração de poder na instância estadual, a infraestrutura precária dos municípios em relação a capacidade técnica e operacional e a ausência de apoio do elo mais forte da cadeia, no caso o estado, aos municípios para implementação de seu sistema de meio ambiente. Para que o município possa enfrentar os problemas na área ambiental, é importante que ele se aparelhe de forma organizada. Isso envolve, segundo IBGE (2009), ter estrutura, funcionários, legislação própria, recursos, fundos e conselho de meio ambiente de caráter paritário, garantindo a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas relacionadas a sua realidade.

Com a publicação da Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011), os conselhos estaduais de meio ambiente passaram a ter a função de delegar aos municípios as atividades licenciáveis. É possível ainda, criar mecanismos que incentive a prática de troca de experiência entre os municípios que atuam no licenciamento ambiental. O papel dos entes municipais é primordial, tendo em vista que as esferas federal e estadual não possuem capilaridade e estrutura para atender a contento todas as demandas. Os conflitos de competência podem ser sanados com a convergência de interesses e participação da população.

Por sua proximidade e abrangência, o município é mais indicado para licenciar atividades que impactam o meio ambiente local. Segundo nota técnica nº 15/2016 da CNM o Brasil conta com 5.570 municípios, dos quais 1.130 realizando o licenciamento ambiental, ou seja, apenas 30,74% do total, uma quantidade ínfima e centrada nos maiores municípios.

Na área ambiental, os municípios têm a competência de suplementar as legislações da União e dos Estados e formular leis sobre temas de âmbito local. Dessa forma, a legislação ambiental pode estar em diferentes formatos, não necessariamente excludente, inserida na Lei Orgânica, no Plano Diretor ou na forma de Código Ambiental, consolidando todas as leis que

tratam da sua política ambiental, para que o processo de descentralização ocorra de forma eficaz, urge oportunizar meios legais de partilha das competências para a esfera municipal, quebrando assim o paradigma de concentração da gestão ambiental.

O ideal seria que os municípios possuíssem uma secretaria exclusiva para tratar das questões ambientais, porém nem sempre a administração local dispõe de recursos para diversificar em termos de secretaria (IBGE, 2010). Outros optam pela criação de departamentos subordinados a secretarias de urbanismo, obras, agricultura ou saúde.

No estado de Santa Catarina, por exemplo, alguns municípios optaram pelo estabelecimento de fundações públicas, mantendo maior autonomia, flexibilidade e fonte de recursos (NASCIMENTO e BURSZTYN, 2011). Os autores reiteram a importância de os municípios aparelharem seus sistemas de gestão ambiental e que tenham uma estrutura capaz de implementar a política ambiental com órgão e pessoal capacitados.

Outro fator de suma importância, é a existência de equipe técnica para a execução dos serviços públicos relacionados ao planejamento, controle e cumprimento de ações ambientais é inerente à criação de órgãos municipais de meio ambiente (IBGE, 2005b). O número de funcionários contribui para dar corpo ao arcabouço ambiental da prefeitura, dado que para uma ação mais efetiva na área é essencial que a administração municipal tenha disponibilidade efetiva de pessoal com quantidade e qualificação relacionadas à sua atribuição (IBGE, 2009).

A ausência de equipe técnica capacitada nos órgãos ambientais é um dos principais entraves da gestão ambiental municipal, apontados na literatura acadêmica, principalmente nos processos de fiscalização e licenciamento (ABREU; FONSECA, 2017). A escassez de pessoal técnico pode refletir no ritmo dos trabalhos de fiscalização e emissão de licenças ambientais e, conseqüentemente, na proteção ambiental municipal.

A existência de legislação ambiental municipal não implica na qualidade da gestão ambiental local (NASCIMENTO; BURSZTYN, 2011), porém a ausência de leis específicas, sobretudo com relação ao processo de licenciamento e fiscalização ambiental, pode ser um entrave para a gestão ambiental local, como foi corroborado em estudos de caso envolvendo diversos municípios (GURGEL Jr., 2014).

Destaca-se, ainda, a importância de se estabelecerem normas e procedimentos para que as diferentes atividades licenciadas pelo município sejam exercidas dentro dos parâmetros legais definidos, bem como a elaboração de uma política municipal de meio ambiente (ABREU; FONSECA, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, com a municipalização, o município passa a ser partícipe das ações que impactam diretamente seu território, sendo ele, por proximidade, conhecedor de suas necessidades. Os problemas ambientais locais passam a ser geridos pelo próprio ente, que pode consultar a comunidade e monitorar de forma eficaz as medidas de controle ambiental exigidas de empreendimentos que se instalam no município. Para que os municípios assumam essa responsabilidade é preciso que estejam preparados, com técnicos habilitados e estrutura compatível para atender todas as demandas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. 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/L6938.htm. Acesso em 19 de jun de 2020.
- BRASIL. Lei no 4771, de 15 de setembro de 1965. **Código florestal: Institui o Novo Código Florestal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em 19 de Julho de 2020.
- BRASIL Lei n. 6.938/1981. **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. Acessado em: 19 de jun de 2020.
- BRASIL Resolução CONAMA n. 273/2000. **Estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental de postos de combustíveis e serviços e dispõe sobre a prevenção e controle da poluição.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=271>. Acessado em: 18 de jun de 2020.
- ABREU, E. L. **Institucionalização da gestão ambiental nas administrações municipais brasileiras.** In: Anais do X Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental. Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2019/V-038.pdf>. Acesso em 03 de Julho de 2020.
- ABREU, E. L.; FONSECA, A. Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí. **Sustentabilidade em Debate**, v. 8, n. 3, p. 167 - 180, 29 dez. 2017.
- GURGEL JÚNIOR, F. J. Aspectos do licenciamento ambiental municipal: um estudo de caso do município de Volta Redonda/RJ. **Cadernos UniFOA**. n. 26, p. 115–122, 2014.
- IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Suplemento Meio Ambiente 2004.** Coordenação de População e Indicadores Sociais - Rio de Janeiro, 2005b.
- IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: 2008.** Coordenação de População e Indicadores Sociais - Rio de Janeiro, 2009.
- IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: 2009.** Coordenação de População e Indicadores Sociais - Rio de Janeiro, 2010.
- NASCIMENTO, D. T.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da gestão ambiental: análise do

processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 2, p. 185–208, 2011.