



MUNICÍPIOS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

Consultora Legislativa da Área XI

Meio ambiente e direito ambiental, desenvolvimento urbano e interior

OUTUBRO/2015

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. A Lei nº 6.938/1981 e o licenciamento ambiental.....	3
3. A Resolução Conama nº 237/1997.....	4
4. A Lei Complementar nº 140/2011	6
5. Considerações finais	7

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

MUNICÍPIOS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1. INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é o processo administrativo mediante o qual o órgão ambiental competente licencia a implantação, a ampliação e a operação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente. Ele é efetivado perante o órgão ambiental federal, estadual ou municipal, conforme as definições da Lei Complementar nº 140/2011, que “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”. Não há duplicidade de análises nesse sentido: apenas um nível de governo responderá pela emissão da licença ambiental.

Os órgãos ambientais municipais têm tido papel mais reduzido nesse campo, mas suas atribuições para a emissão das licenças ambientais têm aumentado nos últimos anos. Esta Nota Técnica explica esse processo de evolução institucional.

2. A LEI Nº 6.938/1981 E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A principal base normativa do processo de licenciamento ambiental, em âmbito nacional, está no art. 10 da Lei nº 6.938/1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Em sua versão original, estatua-se que:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do Conama, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da Sema.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a Sema, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no “caput” deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Ficou estabelecido, dessa forma, que, em regra, o licenciamento ambiental caberia ao órgão estadual de meio ambiente. Em determinados empreendimentos, a licença passava a ser atribuição do órgão federal. Assim, não havia referência a licenciamento ambiental perante os governos municipais, apesar de os órgãos ambientais municipais integrarem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama (art. 6º da Lei nº 6.938/1981).

Em 1989, com a criação do Ibama e a extinção da Sema, entre outros pontos da Lei nº 6.938/1981, alterou-se o § 4º do art. 10 transcrito acima, que passou a ter a seguinte redação:

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

A regra geral continuou a ser o licenciamento perante o órgão ambiental estadual e o Ibama passou a responder pelas licenças de empreendimentos cujo impacto fosse regional ou nacional. Vê-se que, apesar de a alteração ter sido realizada após a Constituição de 1988, o município continuou a ser ignorado em termos de emissão de licenças ambientais. Esse quadro só foi alterado, efetivamente, pela Lei Complementar nº 140/2011. Antes dela, contudo, ocorreu debate relevante sobre o tema advindo da edição da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama.

3. A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997

A Resolução Conama nº 237/1997 foi editada com base nas atribuições normativas do órgão colegiado previstas pela Lei nº 6.938/1981 e, especialmente, na previsão de que ele estabeleceria “[...], mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Ibama” (art. 8º, *caput*, inciso I, da Lei nº 6.938/1981).

Dispõem os arts. 4º a 7º da referida Resolução (grifou-se):

Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, órgão executor do Sisnama, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O Ibama fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º O Ibama, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

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.

Art. 7º Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

A principal polêmica gerada pela referida resolução diz respeito ao licenciamento ambiental municipal disciplinado no art. 6º. Como a Lei nº 6.938/1981 não previa licenças ambientais emitidas pelo município, essa parte da Resolução nº 237/1997 foi considerada, por vários técnicos, como conflitante com a lei. Além disso, o parágrafo único do art. 23 da Constituição exigia lei complementar para a fixação de normas de cooperação entre os entes da Federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, o que inclui a questão ambiental.

De toda forma, começaram a haver processos de descentralização do licenciamento ambiental, a partir de convênios firmados entre estados e municípios, com base na Resolução Conama nº 237/1997.

4. A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

A Lei Complementar nº 140/2011 regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição no que se refere à competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios de proteger as paisagens naturais notáveis, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, e preservar as florestas, a fauna e a flora (incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição). Na prática, essa lei complementar explicita quais são as atribuições específicas e compartilhadas dos entes federados na Política Nacional do Meio Ambiente¹. Entre essas atribuições, está o licenciamento ambiental.

Nesse âmbito, a regra geral continua a ser a de que a maior parte dos processos de licenciamento corre perante o órgão ambiental estadual (art. 8º, incisos XIV e XV, da Lei Complementar nº 140/2011). Nos casos especificados no art. 7º, inciso XIV, a emissão da licença ambiental é competência do órgão federal (Ibama).

Nas situações explicitadas no art. 9º, inciso XIV, da Lei Complementar, a tarefa é dos municípios (grifou-se):

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: [...].

XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); [...].

Vê-se, assim, que a Lei Complementar nº 140/2011 define claramente que, nos casos de impacto ambiental circunscrito ao território municipal, o órgão ambiental deve ser o licenciador. É verdade que apenas empreendimentos de pequeno porte tenderão a se encaixar nessa qualificação. Não haveria como a lei complementar detalhar todos esses empreendimentos, até mesmo porque as características ambientais locais interferirão na análise do potencial degradador de cada tipo de obra ou atividade. Por isso, o detalhamento foi delegado a cada Conselho Estadual de Meio Ambiente. Cabe agora a esses órgãos colegiados, portanto, viabilizar a aplicação do licenciamento municipal, mediante aprovação de resolução com a lista de empreendimentos considerados de impacto local.

¹ Ver: ARAÚJO, Suely M. V. G.; GUIMARAES, P. C. V.; FAZZOLARI-CORREA, S. Licenciamento ambiental: bases normativas e perspectivas. In: Diana Meirelles da Motta; Bolívar Pêgo. (Org.). *Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, v. , p. 59-85.

Também são de interesse para a análise aqui apresentada os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 140/2011 (grifou-se):

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

[...]

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

Deve-se registrar que o parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar nº 140/2011 define como órgão ambiental capacitado “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, em face do conteúdo da Lei Complementar nº 140/2011, não há nenhum questionamento de que o município deve assumir o licenciamento ambiental de determinados empreendimentos. Para tanto, ele deverá ter órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente.

A aplicação prática do licenciamento ambiental municipal depende, também, como exposto, de definições do Conselho Estadual de Meio Ambiente.

Cabe comentar que, como o licenciamento urbanístico (incluindo aprovação de parcelamento, alvarás de construção etc.) é atribuição das prefeituras municipais, considera-se que algumas licenças urbanísticas e ambientais podem passar a ser integradas. Competindo ao município tanto a licença urbanística quanto a ambiental de determinada obra ou atividade, o governo local deveria se coordenar para reunir esses processos decisórios².

2015_22685

² Nessa linha, ver o art. 21 do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004 e apensos aprovado recentemente na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS):
“Art. 21. Mesmo nos casos de empreendimento sujeito a EIA, o processo que envolva o uso, o parcelamento ou a ocupação de solo urbano e cujo licenciamento ambiental esteja a cargo do município deve ser objeto de licença ambiental e urbanística integrada. [...]”