

VI-207 - ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕE O COREDE SERRA COM VISTAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL LOCAL

Roberta Elamarine Neimaier Graeff⁽¹⁾

Acadêmica de Engenharia Ambiental na Universidade de Caxias do Sul (UCS/RS).

Vania Elisabete Schneider⁽²⁾

Bióloga pela Universidade de Caxias do Sul (UCS/RS). Mestre em Gerenciamento de Recursos Hídricos e Saneamento (UNICAMP/SP). Doutora em Gerenciamento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (IPH/UFRGS/RS). Pesquisadora do Instituto de Saneamento Ambiental da Universidade de Caxias do Sul (ISAM/UCS/RS).

Airton Guilherme Berguer Filho⁽³⁾

Advogado pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS/RS). Pesquisadora do Instituto de Saneamento Ambiental da Universidade de Caxias do Sul (ISAM/UCS/RS).

Endereço⁽¹⁾: Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - Petrópolis – Caxias do Sul - RS - CEP: 95070-560 - Brasil
- Tel: (54) 3218 2507 - e-mail: rengraeff@ucs.br

RESUMO

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como os mesmos entes federados são competentes para legislar em matéria ambiental. Aos municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local e estruturar a gestão ambiental em seu território. Nesse sentido o licenciamento ambiental é um instrumento fundamental para a tomada de decisão quanto aos rumos do desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras no âmbito territorial municipal. Para descentralizar as atribuições de gestão e licenciamento no Estado do Rio Grande do Sul a Secretaria Estadual do Meio Ambiente instituiu o Sistema Integrado de Gestão Ambiental, que define os requisitos para a habilitação dos municípios como licenciadores de atividades de impacto local, entre eles o encaminhamento de e um plano ambiental, um mínimo de legislação em vigor e instituições em funcionamento. Nos Planos Ambientais avaliados, entre outras questões, foram analisados a adequação dos municípios aos requisitos e os aspectos técnico-jurídicos dos principais textos normativos. Da apreciação de adequação das normas municipais foram constatados diversos problemas, com destaque para: a) a prática do que denominamos de “transplante legislativo”, que consiste na simples cópia de leis de outros municípios sem a devida adequação à realidade local, b) a existência, em grande parte das normas, de diversos problemas de técnica legislativa; c) a falta de sistematicidade das normas, provavelmente, decorrentes do desconhecimento, por parte dos seus elaboradores, do Direito Ambiental; d) a desinformação dos agentes públicos sobre as próprias normas estaduais, federais e municipais, especialmente em pequenos municípios, o que gera proliferação de diversas práticas administrativas equivocadas e não raras vezes ilegais. Considera-se por estes aspectos que o processo de descentralização do SIGA-RS deve ser feito com cuidado quanto à legislação apresentada pelo município e quanto à gestão da informação, no sentido de melhorar particularmente a estrutura de municípios pequenos qualificando-os profissional e administrativamente.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Ambiental, Legislação Ambiental, Estrutura Administrativa.

INTRODUÇÃO

No Brasil existe um conjunto de normas jurídicas, competências e instituições que dão forma e sustentam as políticas públicas de gestão ambiental na estrutura federativa composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A constituição, lei máxima no Estado Democrático de Direito deve ser vista como o ponto de convergência de toda a legislação ambiental, já que as regras e princípios nela estabelecidos devem orientar a interpretação e a aplicação das normas jurídicas.

A Lei Maior brasileira define a competência concorrente (compartilhada) entre a União e os Estados para legislar sobre: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (art. 24, VI) e “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (art. 24, VIII). A constituição utiliza-se da expressão “concorrente” para indicar a possibilidade de União, Estados, Distrito Federal e também os Municípios *disporem sobre o mesmo assunto ou matéria*.

Quanto à competência municipal, segundo o artigo 30 da Constituição Federal, incisos I e II incumbe a esse ente federado legislar sobre “assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação Federal ou Estadual no que couber”. A doutrina (literatura jurídica) e a jurisprudência (decisões judiciais dos tribunais reiteradas) têm entendido que em diversas situações essa competência para legislar sobre temas de interesse local compreende a proteção ambiental e a saúde pública.

A legitimidade para a atuação no âmbito local decorre da posição que os Municípios ocupam na Federação Brasileira, ou seja, são considerados, a partir da Constituição Federal de 88 (BRASIL, 1988a), entes federativos com a respectiva autonomia e capacidade política, possuindo, tal quais os Estados, a mesma relevância frente à União. Assim, em matéria ambiental, tanto o Sistema Estadual quanto o Sistema Municipal são integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, uma vez que são, respectivamente, os sistemas organizadores dos órgãos seccionais e locais e devem executar a política ambiental a partir das determinações da política Nacional definida pelo Sistema Nacional.

Assim, consoante às disposições da Constituição Federal sobre as competências de todos os entes federativos em relação às questões ambientais, a organização do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), estabelecida na Lei nº 6.938/81, os arranjos dos sistemas estaduais de meio ambiente, no caso do Rio Grande do Sul o Sistema Estadual de Proteção do Meio Ambiente (SISEPRA), que colocam os Municípios na categoria de “órgãos locais”, torna-se necessário e oportuno, em muitos casos, que os Municípios realizem a organização de verdadeiros sistemas “locais de meio ambiente”.

No Rio Grande do Sul a Secretaria Estadual do Meio Ambiente instituiu o Sistema Integrado de Gestão Ambiental para coordenar a atuação dos diversos órgãos estaduais e a descentralização das atribuições de gestão e licenciamento ambiental de impacto local dos municípios, conforme os critérios e as diretrizes estabelecidos pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).

A habilitação dos municípios para o licenciamento ambiental de atividades de impacto local passa por avaliação da SEMA/RS, que aprecia o cumprimento pelos municípios dos requisitos estabelecidos, primeiramente, na Resolução CONSEMA nº 04/2000 e, posteriormente, na Resolução CONSEMA nº 167/2007. Tais normas impõem ao município a existência de uma estrutura institucional mínima e de legislação ambiental para dar suporte às ações de prevenção, fiscalização e punição necessárias ao bom funcionamento da política ambiental local.

Nos anos de 2009 e 2010 o ISAM/UCS desenvolveu e revisou os Planos Ambientais dos municípios do COREDE/Serra uma das exigências para o município obter habilitação para a realização do licenciamento local. Na elaboração de tais planos, entre outras atividades, foram avaliadas as normas dos respectivos municípios.

METODOLOGIA

- 1) Avaliação da adequação às exigências estabelecidas pelo CONSEMA a partir da análise da legislação municipal quanto ao cumprimento dos requisitos exigidos na Resolução do CONSEMA nº 167/2007.
- 2) Análise dos aspectos pontuais relativos à técnica legislativa, as incorreções na linguagem utilizada e demais problemas no texto da lei
- 3) Verificação da adequação das normas a competência legislativa municipal estabelecida pela Constituição Federal.
- 4) Apresentação às autoridades e técnicos municipais, das desconformidades da legislação, das alterações e, quando necessário, recomendação da criação de novas leis.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Da apreciação de adequação das normas municipais foram constatados diversos problemas, com destaque para:

- A) a prática do que denominamos de “transplante legislativo”, que consiste na simples cópia de leis de outros municípios sem a devida adequação à realidade do município;
- B) a existência, em grande parte das leis, de diversos problemas de técnica legislativa;
- C) a falta de sistematicidade dos instrumentos legais resolutivos e normativos, provavelmente, decorrentes do desconhecimento, por parte dos seus elaboradores, do Direito Ambiental;
- D) a desinformação dos agentes públicos sobre os próprios instrumentos legais, federais e municipais, especialmente em pequenos municípios, o que gera proliferação de diversas práticas administrativas equivocadas e não raras vezes ilegais.

Na seqüência apresentam-se pareceres onde são analisadas as conformidades e desconformidades das legislações municipais, de Guabiju e Protásio Alves, que contam com um corpo normativo bastante contraditório.

Conforme a Resolução CONSEMA nº. 167 de 2007:

Art. 1º - Os Municípios, para o exercício do licenciamento ambiental das atividades consideradas como de impacto local deverão demonstrar as qualificações mínimas junto à Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA, que encaminhará o procedimento administrativo para a deliberação do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA.

§ 1º - A qualificação de que trata o caput observar:

- a) a implantação de Fundo Municipal de Meio Ambiente;*
- b) a implantação e funcionamento de Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e consultivo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;*
- c) a organização de órgão municipal do meio ambiente, com quadro de profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, próprio ou à disposição, emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);*
- d) possuir servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental;*
- e) a existência de legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;*
- f) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, para Municípios com população superior a 20.000 habitantes e demais situações previstas no art. 177 da Constituição Estadual, ou Lei de Diretrizes Urbanas para os demais;*
- g) Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.*

Tabela 1: Análise da legislação do município de Guabiju.

Exigências legais	Conformidades e Desconformidades	Cuidados
a) <i>implantação de Fundo Municipal de Meio Ambiente;</i>	Sim, Lei Municipal nº 787 de 23 de dezembro de 2003.	
b) <i>implantação e funcionamento de Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e consultivo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;</i>	Existe conselho municipal de meio ambiente conforme a Lei Municipal nº 788 de 23 de dezembro de 2003, alterada pelo inciso I do artigo 3º, da lei nº 1041 de 22 de Julho de 2009, que revoga § 2º do art. 4º da Lei Municipal nº 788/2003. A composição do conselho possui paridade entre representantes do	

	<p>poder público e entidades não governamentais. o do conselho possui paridade</p> <p>A lei que cria o conselho municipal de meio ambiente está em desacordo com a Lei Orgânica Municipal, que em seu artigo 81 impõe a composição dos conselhos municipais, com número ímpar de representantes.</p>	
<p><i>c) a organização de órgão municipal do meio ambiente, com quadro de profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, próprio ou à disposição, emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);</i></p>		<p>1) a designação dos profissionais que realizarão o licenciamento ambiental deve ser por Portaria e recair sobre servidor (es) do município.</p> <p>2) na portaria de designação deve constar claramente que a função a ser desempenhada pelo profissional será a de responsável pelo licenciamento ambiental.</p> <p>3) O profissional deve ter formação técnica comprovada por registro nos respectivos Conselhos Profissionais (Ex: CREA/CRBio) e deve emitir Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).</p>
<p><i>d) possuir servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental;</i></p>	<p>Sim, conforme a portaria nº 064/2009 que designa responsável pela vigilância ambiental.</p>	<p>O município deve designar, por Portaria que contenha nomes e número de matrículas, os servidores que realizarão a fiscalização ambiental; deve constar claramente que desempenhará a função de Fiscalização Ambiental.</p>
<p><i>e) a existência de legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;</i></p>	<p>O município possui Lei disciplinando apenas taxa de licenciamento, que não cumpre o requisito imposto pela resolução CONSEMA 04 de 2000.</p>	<p>1) No tocante ao licenciamento, a lei deve no mínimo prever:</p> <p>a) suas fases (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação).</p> <p>b) os empreendimentos a serem licenciados no nível municipal; (empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local conforme Anexo da Resolução CONSEMA nº 102/2005 e pela Res. CONSEMA nº 110/2005)</p> <p>2) Quanto às sanções administrativas o município pode optar por:</p> <p>a) Estabelecer uma lei municipal com as sanções ou,</p> <p>b) aprovar lei que indique claramente a aplicação de lei estadual ou federal. (isso pode ser feito na lei de licenciamento).</p> <p>Sugere-se a indicação da Lei</p>

		federal de 9.605 de 1998.
f) <i>possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, para Municípios com população superior a 20.000 habitantes e demais situações previstas no art. 177 da Constituição Estadual, ou Lei de Diretrizes Urbanas para os demais;</i>	Não possui Plano Diretor. Existe Projeto de Lei Complementar de Lei de Diretrizes Urbanas.	A lei municipal que institui o Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas deve estar de acordo com as seguintes normas: a) Constituição Federal/88: Art. 182; b) Constituição Estadual/RS: Arts. 176 e 177; c) Estatuto da Cidade –Lei Federal nº 10.257/2001, Arts. 39 e 40; d) Lei Estadual nº 10.116/1994 e) Código Estadual do Meio Ambiente –Lei 11.520/2000, Arts. 18 e 136.
g) <i>Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.</i>	Ainda não enviado à SEMA.	O plano ambiental deve constar a previsão de consulta pública para a sua alteração e atualizações para o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto local.

O primeiro problema apresentado é relacionado ao item C das exigências legais, o município não possui profissional habilitado para a realização do licenciamento ambiental. Neste caso propõe-se a realização de concurso público para preenchimento da vaga com edital especificando quais habilitações deve ter o profissional.

No item E encontram-se dois equívocos, o município não dispõe de uma lei que discipline o procedimento de licenciamento ambiental municipal, portanto, indica-se a proposição de um projeto de lei municipal que defina procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental. Não existe ainda, lei relativa a sanções administrativas, que também devem ser abordadas no corpo normativo, propõe-se, portanto, que as mesmas sejam abordadas juntamente à lei que disciplina o licenciamento ambiental municipal.

O item F expõe que o município ainda não possui Plano Diretor, apenas um Projeto de Lei Complementar de Diretrizes Urbanas, assim sendo, sugere-se urgência na apreciação do projeto de lei complementar, votação e sanção, tendo em vista a necessidade de que a Lei de Diretrizes Urbanas deve ser sancionada antes do envio do plano ambiental para a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA).

A Tabela 2 apresenta outro parecer, referente ao município de Protásio Alves, que apresenta consistência em todos os requisitos exigidos pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Tabela 2: Análise da legislação do município de Protásio Alves.

Exigências legais	Conformidades e Desconformidades	Cuidados
a) <i>implantação de Fundo Municipal de Meio Ambiente;</i>	Sim, conforme a Lei Municipal n.º 644, de 30 de dezembro de 2003. A administração do fundo é de competência da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	
b) <i>implantação e funcionamento de Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e consultivo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não</i>	Sim, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA foi criado pela Lei Municipal n.º. 915 de 21 de outubro de 2009. O conselho está em conformidade com as exigências da CONSEMA n.º. 167 de 2007. O	

<p>governamentais;</p>	<p>órgão é composto por 6 entidades, sendo três vinculadas ao poder público municipal e três entidades não governamentais.</p> <p>O caráter deliberativo do CMMA está expresso nos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº. 915 de 21 de outubro de 2009.</p>	
<p>c) a organização de órgão municipal do meio ambiente, com quadro de profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, próprio ou à disposição, emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);</p>	<p>Sim, a portaria nº 281, de 03 de novembro de 2010, nomeia a equipe multidisciplinar para fins de licenciamento ambiental. A mesma portaria designa servidora como responsável pela emissão dos laudos de Licenciamento ambiental.</p>	<p>1) a designação dos profissionais que realizarão o licenciamento ambiental deve ser por Portaria e recair sobre servidor (es) do município.</p> <p>2) na portaria de designação deve constar claramente que a função a ser desempenhada pelo profissional será a de responsável pelo licenciamento ambiental.</p> <p>3) O profissional deve ter formação técnica comprovada por registro nos respectivos Conselhos Profissionais (Ex: CREA/CRBio) e deve emitir Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).</p>
<p>d) possuir servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental;</p>	<p>Sim, conforme a Portaria nº 231, de 05 de julho de 2010, foi efetivado Fiscal Sanitarista e Ambiental. As atribuições do Fiscal Sanitarista e Ambiental estão definidas na Lei Municipal nº 911/2009.</p>	<p>O município deve designar, por Portaria que contenha nomes e número de matrículas, os servidores que realizarão a fiscalização ambiental; deve constar claramente que desempenhará a função de Fiscalização Ambiental.</p>
<p>e) a existência de legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;</p>	<p>Sim, a Lei Municipal nº 645, de 30 de dezembro de 2003, dispõe de forma breve sobre o licenciamento ambiental municipal indicando as etapas das licenças ambientais (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação) que devem compor o processo de licenciamento.</p> <p>Sim, a Lei nº. 916, de 05 de novembro de 2009, indica os anexos às Resoluções de nº. 102/2005, 110/2005 e 111/05 do CONSEMA, e suas alterações posteriores, e os critérios utilizados na “Tabela de Enquadramento de Ramos de Atividades” da FEPAM como base para definir o licenciamento a serem licenciados pelo órgão ambiental municipal.</p> <p>Quanto às sanções administrativas,</p>	<p>1) No tocante ao licenciamento, a lei deve no mínimo prever:</p> <p>a) suas fases (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação).</p> <p>b) os empreendimentos a serem licenciados no nível municipal; (empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local conforme Anexo da Resolução CONSEMA nº 102/2005 e pela Res. CONSEMA nº 110/2005)</p> <p>2) Quanto às sanções administrativas o município pode optar por:</p> <p>a) Estabelecer uma lei municipal com as sanções ou,</p> <p>b) aprovar lei que indique claramente a aplicação de lei estadual ou federal. (isso pode ser feito na lei de licenciamento). Sugere-se a indicação da Lei federal de 9.605 de 1998.</p>

	a Lei nº 922, de 02 de dezembro de 2009 indica leis federais e estaduais que regem as sanções aplicáveis as infrações ambientais.	
f) <i>possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, para Municípios com população superior a 20.000 habitantes e demais situações previstas no art. 177 da Constituição Estadual, ou Lei de Diretrizes Urbanas para os demais;</i>	Sim, possui plano diretor Lei Municipal nº 854, de 17 de novembro de 2008.	A lei municipal que institui o Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas deve estar de acordo com as seguintes normas: a) Constituição Federal/88: Art. 182; b) Constituição Estadual/RS: Arts. 176 e 177; c) Estatuto da Cidade –Lei Federal nº 10.257/2001, Arts. 39 e 40; d) Lei Estadual nº 10.116/1994 e) Código Estadual do Meio Ambiente –Lei 11.520/2000, Arts. 18 e 136.
g) <i>Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.</i>	Possui.	O plano ambiental deve constar a previsão de consulta pública para a sua alteração e atualizações para o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto local.

Observa-se que Protásio Alves encontra-se de acordo com a Resolução CONAMA 167/2007, e após o envio da documentação à Secretaria Estadual de Meio Ambiente foi considerado qualificado e passou a exercer o licenciamento ambiental de atividades de impacto local, devendo ainda, disponibilizar, anualmente, listagem dos licenciamentos concedidos, com a qualificação do licenciado, o nome e a formação dos profissionais que participaram da análise do processo de licenciamento ambiental, diferenciando as licenças por atividade, porte e grau de poluição, conforme previsto no art. 5º da referida resolução.

CONCLUSÕES

O diagnóstico preliminar da legislação nos municípios do COREDE SERRA, quanto às exigências estabelecidas pelo CONSEMA, como requisitos à habilitação para o licenciamento ambiental local, indica que parte considerável dos municípios está despreparado em sua estrutura institucional (secretarias, gestores, legislação), como é o caso do município de Guabiju, por exemplo.

O fato dos municípios apresentarem este despreparo não fica restrito às falhas legislativas, mas interfere diretamente em diversos setores municipais, inclusive no econômico.

O processo de descentralização da gestão ambiental, instituído a partir de exigências como os Planos Ambientais Municipais, a comprovação de estrutura administrativa adequada da vigência de normas ambientais, pressupõe envolvimento da sociedade e do poder público. Entretanto, o que se percebe, na maioria dos casos, é o desconhecimento e o desinteresse por parte dos gestores na estruturação de uma política ambiental municipal adequada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição Federal, de 05 de Outubro de 1988 (a). Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso: 20 ago. 2009.
- RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA. Resolução nº 102, de 24 de maio de 2005. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental

- Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/res_c102_2005.htm>. Acesso em: 11 set. 2010.
3. RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA. Resolução nº 167, de 22 de outubro de 2007. Dispõe sobre a qualificação dos municípios, atualizando os critérios e as diretrizes para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local, bem como sobre a gestão ambiental compartilhada no Estado.