



A Lei Complementar Nº 140 e suas implicações no licenciamento ambiental municipal do Rio Grande do Sul

Karen Adriana Machado ¹, Elisabeth Ibi Frimm Krieger ²

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul,

Câmpus Porto Alegre

¹ (kvckaren@hotmail.com), ² (ibi.krieger@poa.ifrs.edu.br)

Resumo

A Gestão Ambiental Pública ocorre a partir da implementação de políticas ambientais. O Licenciamento Ambiental é um instrumento de ação instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), pelo qual o Poder Público estabelece condições e limitações ao exercício de determinada atividade. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabeleceu competências administrativas comuns aos entes federados, prevendo a publicação de leis complementares. A Resolução Nº 237 (BRASIL, 1997) deliberou sobre as competências dos entes federativos e ordenou o processo de licenciamento ambiental. A municipalização do licenciamento ambiental foi estabelecida em diversos regramentos. A Lei Complementar Nº 140 (BRASIL, 2011) fixou as normas de cooperação, impondo novas atribuições aos municípios. O presente trabalho objetiva verificar suas implicações no licenciamento ambiental municipal, com base em questionário encaminhado e respondido por vinte e oito municípios do Estado. Verificou-se a formação das equipes técnicas e a estrutura do órgão ambiental municipal, bem como sua atuação frente às imposições da Lei Complementar. Os resultados evidenciaram carências quanto à equipe técnica própria, infraestrutura disponível às demandas ambientais e municípios atuando em discordância aos preceitos impostos pela Lei. Observaram-se melhorias e dificuldades, após a implantação da Lei, e conclui-se que a Lei Complementar Nº 140 (BRASIL, 2011) veio contribuir para a descentralização da gestão ambiental.

Palavras-chaves: Gestão Ambiental. Licenciamento Ambiental. Lei Complementar Nº 140.

Área Temática: Gestão Ambiental Pública.

The Complementary Law Nº 140 and its implications on municipal environmental licensing of Rio Grande do Sul

Abstract

The Public Environmental Management occurs from the implementation of environmental policies. The environmental licensing is an instrument established by the National Environmental Policy (BRAZIL, 1981), by which the Government sets conditions and limitations on the exercise of a particular activity. The Federal Constitution (BRAZIL, 1988) established administrative skills common to licensing entities, providing for publication of additional laws. The Resolution Nº 237 (BRAZIL, 1997) deliberated on the administrative competences of entities and ordered the licensing process. The municipalization environmental licensing has been established in several specific regulations. The Complementary Law Nº 140 (BRAZIL, 2011) established norms of cooperation and imposed new responsibilities to Municipalities. This study aims to verify its implications on municipal environmental licensing, based on a questionnaire sent and answered by twenty-eight



municipalities. It was questioned about the technical teams and structure of municipal environmental agency, as well as its performance against the impositions of Complementary Law. The results showed deficiencies regarding to the technical staff, available infrastructure and municipal environmental agencies acting in disagreement to the precepts imposed by the Law. It was observed that occurred improvements and difficulties after the implementation of the Law and, it's possible to conclude that the Complementary Law Nº 140 (BRAZIL, 2011) has contributed to the decentralization of environmental management.

Key words: Environmental management. Environmental licensing. Complementary Law Nº 140.

Theme Area: Public Environmental Management

1 Introdução

As iniciativas de gestão ambiental nos níveis global e regional pouco valem, se não forem acompanhadas de iniciativas nacionais e locais (BARBIERI, 2012). Sendo assim, a gestão ambiental pública ocorre nos níveis nacional e local, a partir da implementação de políticas ambientais pela ação do Poder Público, através dos mais diversos instrumentos.

A Lei Federal Nº 6.938 (BRASIL, 1981) dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, a qual objetiva a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico. Criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA com a atribuição de estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e instituiu, entre outros instrumentos de ação, o licenciamento ambiental.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu Art.23, estabeleceu as competências administrativas comuns aos entes federativos, na tutela do meio ambiente, através de um regime de colaboração. Visando evitar sobreposições na atuação das competências comuns, previu a publicação de Leis complementares para a fixação das normas de cooperação.

A Resolução CONAMA Nº 237 (BRASIL, 1997), entre outras definições, procurando preencher a lacuna deixada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), deliberou sobre as competências dos entes federativos, regulamentando o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local como sendo competência do órgão ambiental municipal(Art. 6º).

O Código Estadual do Meio Ambiente - Lei Estadual Nº 11.520 (RIO GRANDE DO SUL, 2000) também ordenou o Licenciamento Ambiental Municipal, definindo a competência municipal para o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local (Art. 69).

No estado do Rio Grande do Sul, o Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA - Lei Estadual Nº 10.330 (RIO GRANDE DO SUL, 1994), com atribuições de planejamento, implementação, execução e controle da Política Ambiental, é composto pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, pela Secretaria do Meio Ambiente - SEMA e pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM, além dos órgãos ambientais municipais e outras entidades. O CONSEMA, a SEMA e a FEPAM, de forma integrada, desenvolveram ações de descentralização na gestão ambiental do Estado, buscando a autonomia e a qualificação municipal. De forma pioneira, foi editada a Resolução CONSEMA Nº 102 (RIO GRANDE DO SUL, 2005), e suas subsequentes, que elencaram as atividades consideradas de impacto local, seu porte e potencial poluidor, bem como a Resolução CONSEMA Nº 167 (RIO GRANDE DO SUL, 2007), que definiu os critérios para a qualificação mínima que os municípios deveriam comprovar para se



4º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 23 a 25 de Abril de 2014

habilitarem, junto ao CONSEMA e à SEMA (*caput* do Art. 1º).

Para a execução da gestão ambiental compartilhada, são necessários fatores estruturais e acordos político-institucionais à implementação das políticas públicas. Neste sentido, o Departamento de Florestas e Áreas Protegidas - DEFAP/SEMA é responsável pela gestão florestal e autorização do manejo da vegetação nativa nos empreendimentos e atividades sujeitas ao Licenciamento Ambiental, assim como pela anuência prévia, nos casos de intervenção e supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente - APP, nos termos do Art.4º, §1º e §2º da Resolução CONAMA Nº 369 (BRASIL, 2006).

A Lei Complementar Nº 140 (BRASIL, 2011) foi sancionada com o objetivo de fixar normas à cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum à proteção ambiental (Art.1º), conforme estabelecido no parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), definindo 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 (Art. 5º, parágrafo único).

Para evitar a sobreposição das competências e a ocorrência de conflitos entre os entes federativos elencou as ações de cooperação da União (Art. 7º), imputando aos Estados uma competência residual (Art. 8º, XIV), ou seja, licenciará os empreendimentos ou atividades não elencados como sendo de competência da União ou dos Municípios.

No que concerne ao Licenciamento Ambiental Municipal, definiu que é competência dos Municípios, observadas as atribuições dos demais entes federativos, o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, segundo as tipologias definidas pelos respectivos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente (Art. 9º, XIV, “a”).

Neste sentido, os empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo (*caput* do Art. 13), de acordo com a repartição das competências, e a supressão de vegetação, decorrente do licenciamento ambiental, será autorizada pelo ente federativo licenciador (Art. 13, § 2º).

A Lei Complementar ordenou sobre os prazos nos processos licenciatórios (Art. 14), a complementação de informações pelo empreendedor (Art. 14, § 1º e § 2º), o decurso de prazo sem emissão da licença (Art. 14, § 3º) e a renovação das licenças ambientais (Art. 14, § 4º).

Para o controle e fiscalização das atividades e empreendimentos, definiu a competência do órgão responsável pelo licenciamento ambiental de lavrar o auto de infração e instaurar o processo administrativo necessário (*caput* do Art. 17), atribuindo ao ente federativo que tiver conhecimento de fato iminente de degradação da qualidade ambiental a responsabilidade de efetuar ações para evitá-la, fazer cessar ou mitigar o dano, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis (Art. 17, § 2º).

O manejo e a supressão de vegetação ocorrerão nos termos da legislação em vigor, nas situações ou áreas não previstas nesta Lei (Art. 19). Portanto, continuam válidas, naquilo que não contrariem esta Lei Complementar, as previsões legais impostas pela Resolução CONAMA Nº 369 (BRASIL, 2006), referentes à APP, entre outras imposições legais.

Considerando as novas responsabilidades inerentes ao cumprimento da Lei Complementar Nº 140 (BRASIL, 2011), é importante investigar como tem ocorrido sua implementação em municípios licenciadores, no exercício dessa competência constitucional. O presente trabalho tem por objetivo verificar suas implicações nas ações e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental de âmbito local, ou seja, o Licenciamento Ambiental Municipal, analisando a atuação dos órgãos ambientais de vinte e oito municípios do estado do Rio Grande do Sul.



4º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 23 a 25 de Abril de 2014

2 Metodologia

Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico da legislação ambiental brasileira relacionada ao licenciamento ambiental nas esferas federal e estadual e, especificamente, sobre o licenciamento municipal no estado do Rio Grande do Sul.

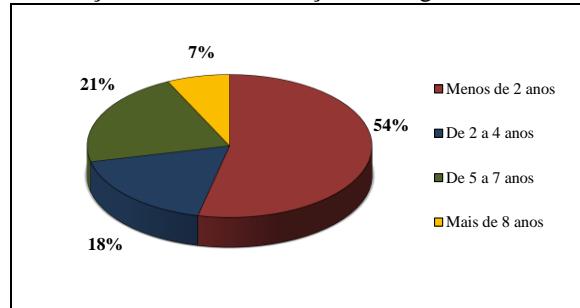
Para a verificação das experiências dos órgãos ambientais municipais foi elaborado um questionário contendo perguntas referentes à identificação do órgão ambiental e tempo de atuação, formação da equipe técnica, infraestrutura, bem como questões específicas sobre a atuação e os procedimentos necessários ao licenciamento ambiental no município e a existência de melhorias e/ou dificuldades enfrentadas após a publicação da Lei. As respostas foram tabuladas de forma a possibilitar uma análise descritiva dos resultados obtidos.

A discussão dos resultados foi contextualizada de acordo com a situação atual do licenciamento ambiental em nível local, após a implantação da referida Lei Complementar, e as conclusões foram baseadas nas análises dos resultados.

3 Resultados e discussão

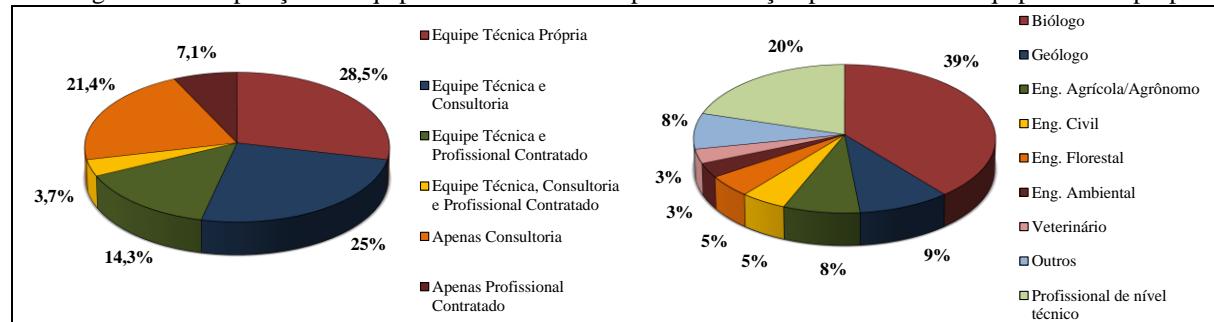
Dos vinte e oito municípios que responderam ao questionário - Alvorada, Candelária, Chuvisca, Encruzilhada do Sul, Faxinal do Soturno, Feliz, General Câmara, Glorinha, Gramado, Gramado dos Loureiros, Gravataí, Ibiraiaras, Itaara, Maquiné, Marau, Morro Reuter, Nova Petrópolis, Santa Rosa, Santa Bárbara do Sul, São Gabriel, São Jerônimo, Senador Salgado Filho, Tramandaí, Três Arroios, Vacaria, Vale Real, Viadutos e Xangri-Lá - 50% já estavam habilitados ao licenciamento, junto ao CONSEMA, e 54% dos órgãos ambientais municipais atuam a menos de dois anos no licenciamento ambiental, Figura 1.

Figura 1 - Distribuição dos anos de atuação dos órgãos ambientais municipais



A Lei Complementar, em seu Art. 5º, parágrafo único, definiu órgão ambiental capacitado. Neste sentido, foi questionada a composição da equipe técnica que atua no licenciamento ambiental dos municípios, e a formação profissional dos servidores, em órgãos ambientais municipais que têm equipe técnica própria, visualizadas na Figura 2.

Figura 2 - Composição da equipe técnica dos municípios e formação profissional da equipe técnica própria





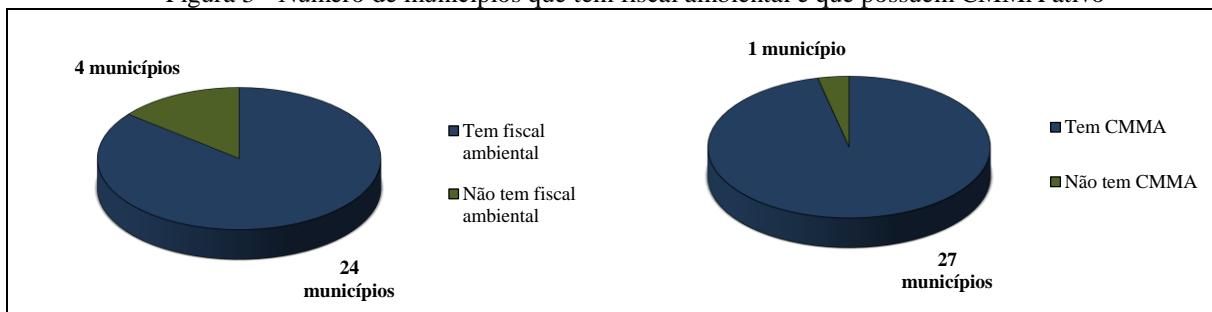
4º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

Bento Gonçalves – RS, Brasil, 23 a 25 de Abril de 2014

Observa-se que oito municípios (28,5%) não têm equipe técnica própria disponível no quadro de servidores, atuando tão somente através de contratação técnica terceirizada. Ressalta-se que essa situação faz com que o conhecimento não permaneça no órgão licenciador, dificultando sua atuação, caso o terceirizado deixe de atuar. Entretanto, a formação profissional dos municípios que têm equipe técnica própria, evidencia uma significativa ocupação por profissionais da área das Ciências Biológicas e de profissionais de nível técnico. Tendo em vista a complexidade de atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental, mesmo em nível local, fica evidente a necessidade da atuação técnica de outros profissionais habilitados às mais diversas áreas, de acordo com as demandas ambientais locais. A contratação de equipe técnica terceirizada, mesmo que de forma precária, parece preencher esta lacuna deixada pela falta de estrutura do órgão ambiental municipal.

Foi questionada a existência de fiscal ambiental para o efetivo exercício das ações de controle e fiscalização ambiental, atribuídas pela Lei Complementar (Art. 9º, XIII), bem como de Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) ativo, conforme Figura 3.

Figura 3 - Número de municípios que tem fiscal ambiental e que possuem CMMA ativo

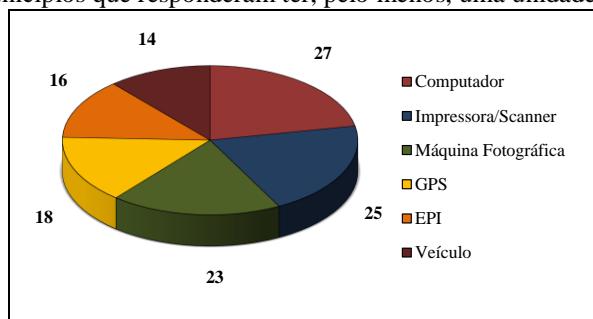


Foram identificados quatro municípios atuando sem assumir, de forma efetiva, a atribuição de fiscalização no controle da poluição e manutenção da qualidade ambiental.

Informa-se que a existência de CMMA é condição indispensável, juntamente com o órgão ambiental capacitado, ao exercício das ações administrativas de competência municipal (Art.15, II da LC 140/2011). No Rio Grande do Sul, são requisitos para a implantação do CMMA, além do caráter deliberativo e consultivo, a composição paritária, com 50% de entidades não governamentais, no mínimo - Art. 1º, “b” da Resolução CONSEMA Nº 167 (RIO GRANDE DO SUL, 2007). A participação representativa da sociedade nas questões ambientais legitima as ações dos agentes municipais, daí sua relevância.

Procurando identificar a situação da infraestrutura disponível, foram listados no questionário alguns itens mínimos à execução das ações administrativas. Pelos resultados visualizados na Figura 4, parece evidente que os municípios dispõem de itens básicos às ações administrativas, porém faltam itens específicos à realização do trabalho nas vistorias e fiscalizações ambientais.

Figura 4 - Número de municípios que responderam ter, pelo menos, uma unidade dos itens listados





4º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

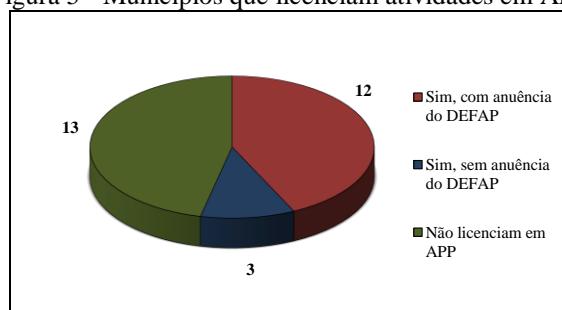
Bento Gonçalves – RS, Brasil, 23 a 25 de Abril de 2014

Observa-se que foram avaliados vinte e oito municípios e, de forma espontânea, foi relatado o uso compartilhado dos equipamentos com outras Secretarias, inclusive com uso de equipamentos particulares, conforme pode ser observado na citação a seguir.

“Utiliza o computador, GPS e máquina fotográfica **do técnico**, impressora em comum **com os demais órgãos da prefeitura** e veículo **da secretaria da agricultura.**” (grifos nossos)

No que se refere ao licenciamento em APP, observa-se, na Figura 5, que quinze municípios licenciam em APP, ressaltando-se que doze municípios solicitam anuência do DEFAP e três municípios licenciam sem a anuência do DEFAP.

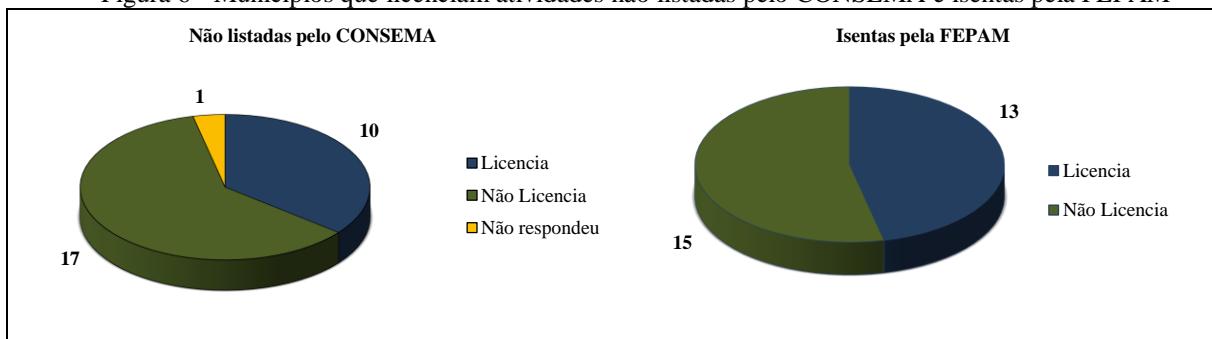
Figura 5 - Municípios que licenciam atividades em APP



Os municípios, após a Lei Complementar, podem licenciar atividades e empreendimentos considerados pelo CONSEMA de impacto local em APP, desde que, com prévia anuência do DEFAP/SEMA (Art. 19).

A Lei Complementar Nº 140 (BRASIL, 2011) estabeleceu que os municípios têm competência para licenciar as atividades de impacto local “segundo as tipologias definidas pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente” (Art.9º, XIV, “a”). O CONSEMA, nesse entendimento, ratificou as resoluções de impacto local existentes no Estado, publicando a Resolução Nº 269 (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Neste sentido, foi questionada a posição dos municípios frente àquelas atividades não listadas nas resoluções do CONSEMA, mas sabidamente de impacto local, e as isentas de licenciamento pela FEPAM, cujos resultados estão apresentados na Figura 6.

Figura 6 - Municípios que licenciam atividades não listadas pelo CONSEMA e isentas pela FEPAM



Salienta-se que, dos dez municípios que licenciam as atividades não listadas nas resoluções de impacto local, 50% justificou sua atuação com base em Lei Municipal. Os que licenciam atividades isentas pela FEPAM, justificaram possuir Lei Municipal definindo tais atividades como de impacto local (prerrogativa do CONSEMA) ou normativas e resoluções



4º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente

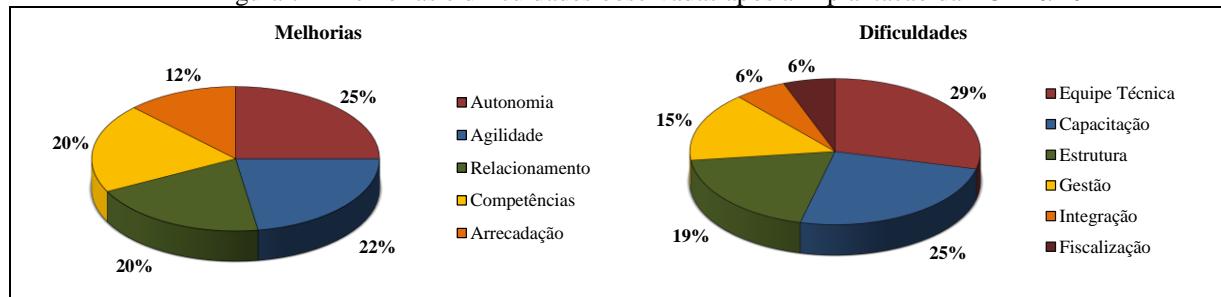
Bento Gonçalves – RS, Brasil, 23 a 25 de Abril de 2014

estabelecidas pelos CMMA. Dentre os que não licenciam as atividades isentas, alguns encaminham os empreendedores à FEPAM, outros emitem Certidão de que aquela atividade não está listada nas resoluções do CONSEMA, ou ainda, emitem Declaração de Isenção (prerrogativa da FEPAM).

Uma vez que o município deve cumprir as legislações federais e estaduais, podendo ser mais restritivo e nunca menos, os resultados demonstrados parecem estar em discordância aos preceitos legais vigentes, no que se refere às competências municipais. Tal situação pode estar relacionada à falta de informações e entendimentos acerca das implicações impostas pela referida Lei.

Foi questionada a percepção, dos órgãos ambientais municipais, relativa à existência de melhorias e dificuldades após a implantação da Lei. As melhorias e as dificuldades citadas foram agrupadas em categorias, visualizadas na Figura 7.

Figura 7 – Melhorias e dificuldades observadas após a implantação da LC 140/2011



As melhorias observadas parecem evidenciar ganhos à gestão ambiental municipal, após a implantação da Lei Complementar, com a possibilidade de maior controle do desenvolvimento local, valorização dos órgãos ambientais municipais, maior contato com a comunidade, de forma mais segura e com mais recursos. Entretanto, as dificuldades identificadas evidenciam carências em relação à equipe e capacitação técnica, estrutura do órgão ambiental, gestão por parte da administração municipal e, em menor percentual à falta de integração com os órgãos ambientais estaduais e à fiscalização ambiental. Os resultados estão de acordo com os observados no presente trabalho, com relação à estrutura e equipe técnica dos municípios que responderam ao questionário.

4 Conclusões

Tendo em vista os resultados apresentados, pode-se concluir que, mesmo de forma precária, a Lei Complementar Nº 140 (BRASIL, 2011) veio contribuir para a descentralização da gestão ambiental, dando continuidade ao processo de vanguarda já estabelecido no estado do Rio Grande do Sul, nas ações administrativas relativas ao licenciamento ambiental das atividades de impacto local.

Verificou-se, após a análise dos resultados, que muitos municípios assumiram a execução da gestão ambiental, sem estarem estruturados ao cumprimento de suas obrigações e, a partir desta constatação, o presente trabalho atingiu seu objetivo.

Aos órgãos municipais de meio ambiente, e seus agentes, recomenda-se intensificar, junto ao executivo municipal, a busca pelas condições necessárias ao efetivo trabalho, valorizando a formação de equipe técnica própria no cumprimento da gestão ambiental em âmbito local.

Aos executivos municipais, recomenda-se atenção acerca das responsabilidades atuais e futuras de suas ações na execução da gestão dos recursos ambientais, no âmbito de suas atribuições (Art. 9º, II da LC 140/2011).



Referências

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos.** 3^a ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. 358 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei Complementar Nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09/12/2011.

BRASIL. Lei Federal 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02/09/1981.

BRASIL. Resolução CONAMA Nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22/12/1997.

BRASIL. Resolução CONAMA Nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29/03/2006.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual Nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 28/12/1994.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual Nº 11.520, de 03 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 04/08/2000.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA 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. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 13/06/2005.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA Nº 167, de 19 de outubro de 2007. Dispõe sobre a qualificação dos Municípios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como impacto local, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 22/10/2007.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA Nº 269, de 23 de março de 2012. Ratifica as resoluções que definem as atividades e empreendimentos considerados de impacto local para o licenciamento ambiental pelos Municípios conforme Lei Complementar 140/2011. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 16/04/2012.