

# LICENCIAMENTO AMBIENTAL: SUA EFETIVIDADE/NECESSIDADE NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA<sup>1</sup>

**Felipe Campanha Demarchi\***

**Flavia Trentini\*\***

## **RESUMO**

O presente trabalho versa sobre o chamado "Licenciamento Ambiental", enquanto instrumento eficaz na efetivação das disposições constitucionais que têm por escopo preservar e conservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações no Município de Vitória. Analisa a evolução legal e técnica do órgão que licencia atividades ou empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores no Município de Vitória. Apresenta um estudo da competência legislativa. Demonstra diagnósticos do modelo atual utilizado, bem como apresenta propostas de um modelo capaz de efetivar o licenciamento ambiental, para que no futuro possamos alcançar uma maior qualidade ambiental, com melhor perspectiva de desenvolvimento, aproximando-se, assim, cada vez mais do conceito de desenvolvimento sustentável.

**PALAVRAS CHAVE:** MEIO AMBIENTE – LICENCIAMENTO – VITÓRIA.

## **ABSTRACT**

The present work turns on the call "Ambient Licensing", while efficient instrument in the accomplishment of the constitutional disposals that have for target to preserve and to conserve the environment for the future generations. One is about the analysis of the legal evolution and technique of the agency that permits activities or enterprises potentially or effectively polluting in the City of Vitória. The decurrent significant profits of the licensing are presented. The diagnostics of the used current model are

---

<sup>1</sup> O presente artigo é fruto de uma pesquisa realizada na FDV.

\* Acadêmico do curso de Direito da FDV (Faculdades de Vitória), bolsista de Iniciação Científica pela mesma Instituição.

\*\* Doutora em Direito pela USP, Mestre pelo Instituto de Direito Agrário pelo Instituto de Direito Agrário Italiano e Comparado em Florença na Itália, Professora da FDV (Faculdades de Vitória), Professora visitante da Universidade de Castilla La-Mancha na Espanha.

demonstrated, as well as presented proposals of a model capable to accomplish the ambient licensing, so that in the future we can reach a better ambient quality, with better perspective of development, becoming even closer to the concept of sustainable development.

**KEY WORDS:** ENVIRONMENT – LICENSING – VITÓRIA.

## **INTRODUÇÃO**

Há poucos anos o ser humano começou a perceber que o conjunto de valores que direcionam o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a relação com o ambiente natural, encontrou um limite intransponível: os limites da biosfera.

A preocupação no Brasil é recente, já que até a década de 1970 as ações governamentais relativas ao meio ambiente foram isoladas e desconectadas das políticas de desenvolvimento econômico. Até então, no nosso país como em todo o Terceiro mundo, o desenvolvimento econômico constituía a grande promessa para tirar o país do subdesenvolvimento. Tinha, portanto, prioridade sobre qualquer outra preocupação que pudesse vir à tona, inclusive o meio ambiente.

Em 1981, com advento da Lei Federal nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), iniciou-se um processo de construção de uma base legal para que o meio ambiente pudesse ser considerado de maneira efetiva no processo de tomada de decisões. Tal base legal ganhou consistência com a inclusão do componente ambiental na gestão das políticas públicas e na Constituição Federal.

Essas recentes modificações no tratamento da questão ambiental criaram instrumentos jurídicos de proteção ambiental com o objetivo de preservar, recuperar e melhorar a qualidade ambiental. Dentre esses instrumentos, podemos dizer que um dos pilares da PNMA é o Licenciamento Ambiental. Instrumento este elencado no inciso IV, do art. 9º, da Lei nº 6.938/1981.

Por meio do licenciamento ambiental ficou definido que as atividades de construção, instalação e ampliação, utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, capazes de causar degradação ambiental, dependem de prévio licenciamento ambiental do órgão competente, que podem ser federais, estaduais e municipais.

No Município de Vitória, o Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 4.438 de maio de 1997) em seu art. 50 e ss., definiu que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM) é o órgão competente para o licenciamento. Existem também em Vitória as seguintes legislações referentes ao licenciamento: Lei 5.131, de março de 2000, que regulamenta o Licenciamento Ambiental; e o Decreto 11.068 de dezembro de 2001, que estabelece o procedimento para o licenciamento ambiental pela SEMMAM.

É importante destacar que, em tempos como os de hoje, onde as atividades humanas cada vez mais são causadoras de poluição ambiental, utilizando mais e mais rápido os recursos ambientais existentes, instituir a licença ambiental no âmbito municipal, é tornar realidade as disposições constitucionais que têm por escopo preservar e conservar o meio ambiente para as futuras gerações. E é por este motivo que é fundamental indagar: Como esta sendo conduzido e qual a efetividade do licenciamento ambiental no Município de Vitória?

É a partir desta problemática que o trabalho deve ser desenvolvido, pois de nada adiantará a licença ambiental municipal se: as legislações que a regulamentam estiverem em desconformidade com a PNMA; não houver fiscalização do órgão competente; o procedimento não for rigorosamente definido, principalmente, no que diz respeito ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); dentre outros, pois estaríamos tornando inútil este instrumento capaz de compor o conflito entre desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

Sendo assim, observa-se que o presente trabalho traz um diagnóstico e propõe um modelo capaz de efetivar o licenciamento ambiental em Vitória, para que no futuro possamos alcançar uma maior qualidade ambiental, com melhor perspectiva de desenvolvimento, aproximando-se, assim, cada vez mais do conceito de desenvolvimento sustentável.

Utiliza-se na presente pesquisa predominantemente o método indutivo, fazendo um delineamento bibliográfico, que centrou-se nos doutrinadores mais renomados na área do direito ambiental, de onde pudemos extrair uma conclusão satisfatória das fontes estudadas. Além disso, foi necessária pesquisa documental na Biblioteca Municipal para completar algumas informações. As leis federais, estaduais e municipais referentes ao licenciamento ambiental também foram levantadas, tais como: a Lei Federal nº 6.938/81, as Resoluções CONAMA, e as Lei Municipais nº 4.438/97 e 5.131/00.

Foi utilizado o método histórico, o qual nos possibilitou chegar à noção da evolução de nosso objeto no tempo, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento da legislação relativa ao assunto. Realizou-se entrevistas com alguns profissionais do órgão ambiental municipal, como instrumento esclarecedor de algumas dúvidas e coleta de dados, principalmente para identificar o significado técnico de uma atividade ser classificada como de pequeno, médio e grande potencial poluidor.

O local escolhido foi o Município de Vitória, pelas riquezas que possui em termos de recursos naturais e por estar se transformando num atrativo para grandes projetos urbanos. Exigindo, assim, que a sociedade esteja preparada para a chegada dessas atividades a fim de saber como proceder para licenciá-las ou se for o caso fiscalizá-las, pois como se verá mais a frente o procedimento tem que ser tornado público e o cidadão pode acompanhá-lo. O trabalho também tem importância para o próprio órgão licenciador, uma vez que foram apresentados questionamentos e propostas para otimizar e efetivar o licenciamento ambiental no Município de Vitória.

## **1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

As atividades econômicas e outras das quais possam resultar intervenções no meio ambiente estão submetidos ao controle dos poderes públicos. O mais importante dentre todos os mecanismos de controle é o licenciamento ambiental. Seu objetivo é o de controlar os impactos ambientais provocados por empreendimentos e atividades que utilizam recursos naturais, que sejam efetiva ou potencialmente poluidores.

Considerado uma ferramenta de caráter preventivo, o licenciamento busca garantir a qualidade ambiental, incluindo aí, não apenas a preservação da biodiversidade, mas,

também o respeito à saúde pública e a garantia do desenvolvimento econômico. O licenciamento ambiental pode se definido como:

um procedimento administrativo que, ao analisar as condições para implementação e operação de determinado empreendimento e sua conformidade com a lei, poderá ocasionar a concessão de licença, sujeita ou não a determinados condicionantes, o que é feito pelo Poder Público no exercício de seu poder de fiscalização.<sup>2</sup>

Verifica-se que o licenciamento ambiental é uma exigência legal, trazida especialmente na Lei 6.938/81 e em algumas legislações específicas. É colocado como um dos instrumentos do Estado para o cumprimento dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, que se atenta a conciliação do desenvolvimento de atividades econômicas necessárias ao homem e a conservação do meio ambiente.

Paulo de Bessa Antunes salienta que por meio do licenciamento a Administração Pública estabelece condições e limites para o exercício de determinadas atividades. Complementando, afirma que somente serão permitidas práticas e condutas cujos impactos ambientais estejam compreendidos dentro dos padrões fixados, ou quando estes forem de pequena monta. Devem ser apontadas, também, medidas a serem adotadas com vistas a mitigar estes efeitos negativos inevitáveis da atividade.<sup>3</sup>

Embora essa adequação do exercício da atividade seja também competência de outros procedimentos administrativos, como a fiscalização administrativa, a importância do licenciamento reside no fato de se tratar de um controle prévio da atividade e que, portanto, constitui um obstáculo legal ao início da atividade considerada nociva, sob o ponto de vista ambiental.

Para o estudo do licenciamento ambiental, mister se faz identificar alguns dos principais princípios norteadores do Direito Ambiental, são eles: a) princípio da prevenção; b) princípio do poluidor pagador ou da responsabilização; c) princípio do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>2</sup> VIANA, Eder Cristiano et al. Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. *Árvore*, Viçosa, v.27, n.4, jul./ago. 2003. Disponível em: < www.scielo.br >, Acesso em: 08 jun. 2006.

<sup>3</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júri, 2005. p.

O princípio da prevenção é um dos mais importantes do Direito Ambiental. Aplica-se a impactos ambientais já conhecidos dos quais existe uma história de informações sobre eles, a sua reconstituição é praticamente impossível. O licenciamento ambiental, como principal instrumento de prevenção de danos ambientais possui forte correlação com tal princípio, já que age de forma a prevenir os danos que uma determinada atividade causaria ao ambiente.

Já o princípio do poluidor-pagador expressa a idéia de que o mercado não atua tão livremente como está teoricamente estruturado. Parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação. Este princípio, já encontra consagração nas mais importantes legislações nacionais e internacionais.

Por último, temos o princípio do desenvolvimento sustentável, cujo conteúdo é a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, visando a garantir uma relação equilibrada entre os homens e o meio ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade para desfrutar os mesmos recursos que temos atualmente a nossa disposição. Deve-se ter, dessa forma, a idéia de que pode haver o desenvolvimento de modo que não venha sacrificar o meio ambiente. Daí a necessidade de utilizar matéria prima de fontes renováveis, até mesmo como critério para a implementação de determinada atividade.

## **2 COMPETÊNCIA AMBIENTAL**

### **2.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL**

Um dos pontos fundamentais do Estado Federativo é a repartição de competências entre os entes federados, uma vez que é extremamente importante para que se possa saber quais são as entidades responsáveis pela fiscalização de determinados setores da vida social. Alexandre de Moraes, ao tratar do tema, nos ensina que a “autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas

e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio do Estado Federal”.<sup>4</sup>

Não são raras às vezes que nos deparamos com situações em Municípios, Estados e União exigem simultaneamente licenças ambientais para um mesmo empreendimento, ou rejeitam emitir licenças para determinada atividade já licenciada por outro ente federado.

O art. 225 da Constituição Federal, que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe ao Poder Público não só o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, como também, incumbi-lhe de tomar as providências e medidas elencadas nos incisos do § 1º do mesmo dispositivo, para garantir a efetividade do mencionado direito.

O Poder Público, dessa forma, possui o dever fundamental de atuar na defesa do meio ambiente, podendo fazê-lo tanto na esfera legislativa como na administrativa dentro dos limites constitucionais.

Ao tratarmos do âmbito legislativo, se faz necessário expor as considerações trazidas por Paulo de Bessa Antunes sobre o tema:

As competências legislativas em matéria ambiental estão bastante repartidas pela Constituição Federal, sendo certo que tanto a União como os estados membros e os municípios possuem-na. A repartição de competências legislativas, feita com o claro intuito de descentralizar a proteção ambiental, implica a existência de um sistema legislativo complexo e que, nem sempre, funciona de modo integrado, como seria de se esperar. Tal fato é devido a toda uma gama de circunstâncias que variam desde interesses locais e particularizados até conflitos interburocráticos e, sem dúvida, chega, até as dificuldades inerentes ao próprio sistema federativo tripartite. Com efeito, ainda não se logrou uma clara demarcação do campo de atividade dos diversos órgãos ambientais. Este fato, como é óbvio, é altamente prejudicial ao meio ambiente.<sup>5</sup>

Fica claro, assim, que existe uma verdadeira superposição legislativa que faz com que se fixem padrões ambientais extremamente divergentes e que, além disso, não se tenha uma norma uniforme de conduta administrativa.

---

<sup>4</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2003. Pág. 264

<sup>5</sup> ANTUNES, 2002, pág. 75.

Exposta tais considerações, passamos a análise da Constituição Federal, partindo inicialmente do art. 24:

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O legislador constituinte exclui o Município do art. 24 supra descrito, deixando-o fora do rol de pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre o meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental.

O art. 30 da Constituição Federal atribui competência aos Municípios para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber. E mesmo assim, o interesse predominantemente local terá de se amoldar ao previsto nas normas hierarquicamente superiores. Cumpre salientar que não se trata de interesse exclusivo ou privativo do Município, como pondera e esclarece Hely Lopes Meirelles:

Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo que não há interesse municipal que não seja reflexamente da União ou do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o interesse local é a predominância do interesse do Município sobre os interesses do Estado ou da União.<sup>6</sup>

Face ao exposto, fica patente que para o entendimento da repartição de competência, é necessário a análise do princípio da predominância de interesse, adotado constitucionalmente.

Por outro lado, na esfera administrativa, não ocorre a mesma situação implementada para o âmbito legislativo, pois não há hierarquia nas atuações das diferentes administrações públicas, conforme textualmente estabelecem os artigos 18 e 23, ambos da CF, que merecem ser colocados em prática e concordância.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

---

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed., atualizada por Eurico de Andrade de Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 1996. pág. 490.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Portanto, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem, sem qualquer sobreposição ou hierarquia administrativa proteger o meio ambiente e combater a poluição, utilizando para tanto os instrumentos posto a disposição na legislação, respeitando cada qual, a autonomia alheia.

A autonomia significa união dos entes federados e não deve produzir conflitos e dispersão de esforços. Fica claro que o modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal.

## 2.2 COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Partindo da análise do que foi exposto no tópico anterior, o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, também é questão de debate acirrado na atualidade. Em face do que vimos até agora, todos os entes federativos poderão, diante da competência comum concedê-lo, já que se trata de instrumento de gestão administrativa que se enquadra na competência comum material.

A dificuldade é saber qual o limite de atuação de cada ente, quanto ao licenciamento de empreendimento e atividades potencialmente poluidoras. Neste momento, devemos destacar que a lei federal não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhe são garantidos, visto que somente uma lei complementar poderia fazê-lo.

O parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 corrobora este entendimento ao dispor que lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Porém, uma norma sistemática que regule essa matéria, com o fim de evitar problemas, como a duplicação do processo de licenciamento nas situações em que o poder público estadual e o municipal reivindicam a titularidade do licenciamento, ainda não foi

elaborada. Esse instrumento de regulação de cooperação é urgente, na medida em que poderá fornecer subsídios ao relacionamento entre os entes federativos.

O CONAMA, acertadamente, tentou enfrentar a questão. Infelizmente, a solução dada ao problema não foi a mais adequada. De fato, o gravíssimo problema da superposição de atribuições somente poderia ser resolvido pela via legislativa e, jamais, pelo caminho da simples resolução administrativa como foi feito.

Seguindo no estudo da competência para licenciar, a definição do órgão licenciador, deve seguir o caminho desenvolvido pelo legislador constituinte no campo das demais divisões de competência administrativa e para legislar, conforme já visto no tópico anterior. Assim, a entidade federativa com atribuição para licenciar dependerá da área de influência que o empreendimento atingir.

### **3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: MUNICÍPIO DE VITÓRIA**

A partir das discussões mundiais da ECO-92, que tinha como foco o desenvolvimento sustentável, fizeram desencadear a discussão das atividades com impacto local e que precisavam ser avaliadas previamente, controladas, mitigadas, compensadas e monitoradas, afim de que a qualidade de vida no meio urbano possa melhorar.

Embasado nesta discussão e inserido neste momento histórico, foi criada a Resolução CONAMA 237/97. No art. 6º da referida Resolução está explicitada a competência municipal para o licenciamento das atividades e empreendimentos sujeitas ao licenciamento ambiental.

A partir daí os Municípios, no exercício de sua competência constitucional, passarão a deter a possibilidade de elaborar legislação própria definindo o procedimento e atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento, de acordo com a realidade local.

Foi o que Vitória fez na Lei Municipal nº 5.131/2000, que regulamenta o Licenciamento Ambiental, a Avaliação de Impactos Ambientais e o Cadastro Ambiental nos termos da Lei Municipal nº 4.438, de 28 de maio de 1997 – Código Municipal de Meio Ambiente de Vitória.

Cumprido, neste momento, destacar que à realidade fática de Vitória, apesar dos problemas que passaremos a expor nos tópicos posteriores, é escassa frente a situação brasileira atual. Com efeito, boa parte dos Municípios brasileiros não possuem condições para desenvolver as suas funções inerentes a competência administrativa em matéria ambiental.

Lamentavelmente, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do total de 5.500 municípios brasileiros, somente 3.769 possuem alguma estrutura na área de meio ambiente. E para piorar, apenas 326 possuem em sua organização administrativa uma secretaria exclusivamente de meio ambiente.<sup>7</sup> Destaca-se da mesma fonte de pesquisa que 1.895 municípios possuem conselhos municipais de meio ambiente, sendo que, destes, apenas 1.415 realizaram alguma reunião nos últimos doze meses.

Assim, sem embargo da necessidade de termos um órgão municipal licenciador que não apresente problemas, não se pode, em face da importância do tema, desconsiderar simplesmente os avanços do Município de Vitória no tratamento da matéria ambiental, ao compararmos com a atual precária situação dos demais Municípios brasileiros.

### 3.1 PROCESSO DE LICENCIAMENTO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

A implantação, ampliação e funcionamento de empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente dependem de prévio licenciamento pela SEMMAM (Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Vitória), sem prejuízo de outras exigências legais. (art. 4º da Lei nº 5.131/2000 e art. 50 da Lei nº 4.438/1997)

Os empreendimentos e atividades relacionadas no Anexo I da Lei nº 5.131/2000, entre outras, estão sujeitas ao licenciamento ambiental, além daquelas que forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou Convênio. Em regra, o licenciamento ambiental no Município de Vitória será procedido mediante requerimento do interessado e compreenderá as seguintes etapas:

---

<sup>7</sup> IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. Pesquisa de informações básicas municipais 2002. Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2005.

**I** - definição fundamentada pela SEMMAM, com participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; **II** - requerimentos da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhada dos documentos, projetos e estudos pertinentes, dando-se a devida publicidade; **III** - análise pela SEMMAM, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, dos documentos, projetos e estudos apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; **IV** - solicitação de esclarecimentos e complementações, em decorrência da análise dos documentos apresentados, uma única vez, quando couber, podendo haver reiteração caso os esclarecimentos e complementações não sejam satisfatórios; **V** - Audiência Pública, quando couber, de acordo com as prescrições legais estabelecidas; **VI** - solicitação de esclarecimentos e complementações pela SEMMAM, decorrentes de Audiência Pública, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os mesmos não forem satisfatórios; **VII** - emissão de parecer técnico conclusivo; **VIII** - deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Conhecer o funcionamento do processo de licenciamento do Município é fundamental, tendo em vista que o titular da atividade potencial ou efetivamente poluidora que desconhecer as fases e procedimentos provavelmente terá problemas para receber a licença ambiental, como, por exemplo, o atraso na concessão da licença ambiental ou o risco de ser fechado por burlar uma das fases e procedimentos.

Importa adiantar que essas regras são para o licenciamento ordinário, pois, como veremos mais adiante, o legislador estabeleceu regras especiais para o licenciamento de alguns empreendimentos, obras ou atividades que, por conta de suas peculiaridades, merecem disciplina própria, tais como o licenciamento de atividades petrolíferas, elétricas e agrícolas.

### 3.2 AS LICENÇAS MUNICIPAIS

Nota-se que o Município, ao longo da experiência de mais de uma década, consolida a posição de maior guardião dos componentes ambientais. Tal conclusão é fácil de enxergar pelo simples fato de que a municipalização da proteção do meio ambiente, ainda mais valorizada com as licenças municipais, garantiu um desenvolvimento mais sustentável e, principalmente, menos burocrático e mais imediato.

Para cada etapa do processo de licenciamento ambiental, a SEMMAM, no limite de sua competência, expedirá as seguintes licenças: Licença Municipal de Prévia (LMP); Licença Municipal de Instalação (LMI); Licença Municipal de Operação (LMO); e Licença Municipal de Ampliação (LMA).

A Licença Municipal de Prévia (LMP) funciona como chancela ao início do planejamento do empreendimento aprovando a localização e a concepção e atestando a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade. Tal licença é extremamente importante no atendimento ao princípio da prevenção (inciso IV do art. 225 da Constituição Federal), pois é nessa fase que: são levantados os impactos ambientais e sociais do empreendimento, são formuladas medidas capazes de eliminar ou atenuar os impactos, são discutidos com a comunidade os impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, dentre outros. Sua validade não pode ser superior a 04 (quatro) anos, conforme inciso I, da Lei Municipal nº 5.131, de 24 de março de 2000.

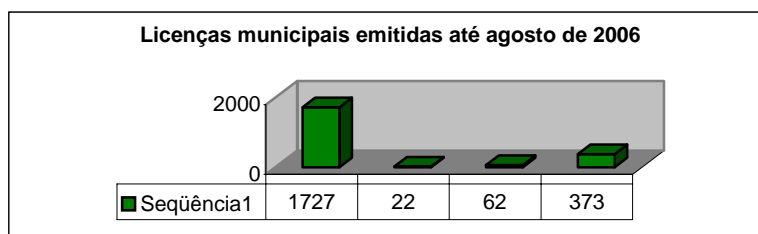
Por sua vez, a Licença Municipal de Instalação (LMI) é aquela licença que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, com a concomitante aprovação dos detalhamentos e cronogramas de controle ambiental. O prazo de validade, assim como o da LMP é de no máximo 04 (quatro) anos.

Já a Licença Municipal de Operação (LMO) autoriza o interessado a iniciar a operação do empreendimento, tendo como finalidade aprovar a forma proposta de convívio do empreendimento com o meio ambiente. Nesta licença, diferentemente das demais, o prazo mínimo é de 04 (quatro) anos e máximo de 06 (seis) anos.

Por último, temos a Licença Municipal de Ampliação (LMA) que terá seu prazo definido em conformidade com a licença ambiental que contemple o estágio do processo no qual a atividade e empreendimento se enquadram no licenciamento, tendo como finalidade autorizar a expansão, reformulação de tecnologia ou de equipamentos e alterações na natureza das atividades ou dos empreendimentos.

Observa-se na Legislação Municipal, especificamente no art. 5º do Decreto nº 11.068/2001, a ressalva de que as atividades de pequeno porte e baixo potencial poluidor terão Licenciamento Único (LU), nos termos do art. 8º, § 1º e 2º da Lei nº 5.131/2000. Visando a unicamente agilizar e dar efetividade ao processo de licenciamento destas atividades o próprio decreto dispensa a necessidade de expedição das demais licenças já mencionadas anteriormente e a publicidade.

Por meio do protocolado nº 7893/2006, encaminhado a SEMMAM/GLA (Gerência de Licenciamento Ambiental), foi divulgado que a SEMMAM havia emitido, até agosto de 2006, 2.184 (duas mil cento e oitenta quatro) licenças, subdivididas em suas diversas espécies, conforme ilustra o gráfico a seguir:



Este número aparentemente parece expressivo ao analisarmos o tempo de surgimento do instituto, contudo, inexpressivo ao verificarmos a quantidade de empreendimentos ou atividades consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, ou que sob qualquer forma, possam causar degradação ao meio ambiente que estão localizadas no Município de Vitória.

Um exemplo claro é a quantidade de Postos de Combustíveis licenciados. Para um total de aproximadamente 130 postos instalados no Município de Vitória, apenas 30 deles foram licenciados. Isso significa que apenas 23% dos postos de combustíveis possuem licença ambiental. O número torna-se ainda mais assustador se considerarmos a porcentagem de postos licenciados como parâmetro para cálculo de todas as demais atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores. Chegaríamos a um total de 7.311 estabelecimentos funcionando sem a licença ambiental.

### 3.3 RENOVAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL:

A renovação no processo de licenciamento é um importante momento para melhorar o nível de controle da SEMMAM, pelos empreendimentos licenciados, já que possibilita um acompanhamento mais eficaz do atendimento das exigências técnicas formuladas no primeiro licenciamento bem como no atendimento de requisitos operacionais. Outro fator importante é a possibilidade de alterar o sistema produtivo de fontes prioritárias localizadas no Município, seja por meio de novas tecnologias, metodologias e técnicas de produção mais limpa, seja na assunção de metas ambientais com o Município, na melhoria da sua performance.

A renovação da Licença pode ocorrer, desde que os prazos de validade sejam observados. A renovação da LO deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando neste caso automaticamente prorrogado até a manifestação da SEMMAM. (art. 26 do Decreto Municipal nº 11.068/2001 e art. 16 da Lei Municipal nº 5.131/2000)

Ocorre que, o Direito Ambiental é um ramo incipiente do nosso ordenamento jurídico, assim como os elementos que o compõem, incluindo o Licenciamento Ambiental. Agregando a este aspecto, o fato de ser o primeiro período de renovação pelos quais os empreendedores estão passando, acredito não ser razoável exigir o cumprimento do prazo de 120 dias neste primeiro momento, ao considerarmos, ainda, que as licenças emitidas em 2001 não apresentavam o prazo de validade descrito. Sendo assim, passo a apresentar uma forma de fiscalização e controle, na qual acredito estar inserido aspectos inerentes a razoabilidade e a proporcionalidade.

Inicialmente, seria necessário catalogar os empreendimentos em três categorias distintas: I, II e III, por exemplo. No tipo I enquadraríamos aquelas atividades mais complexas, verdadeiramente poluentes. Já as fontes tipo III seriam aquelas de mero incômodo, as pequenas e médias empresas que não geram impacto nem grande poluição e, sim, incômodo a vizinhança. Um grupo menor seria composto pelas do tipo II, modelos mistos, localizados na faixa de transição dos outros dois tipos.

Para os dois menores tipos, que representam mais de 80% das atividades, o processo se daria em um modelo simplificado, assim como ocorre no próprio licenciamento, no qual se trabalhará em cima das informações do projeto. Devido a grande quantidade de empreendimentos que estão neste tipo, a convocação das empresas ocorrerá por meio de cartas registradas, respeitando um número determinado por mês, estipulado pela capacidade de atendimento do corpo técnico da gerência de licenciamento da SEMMAM.

Esta carta conterà o formulário (que poderá ser informatizado para facilitar a compilação dos dados: CD, por exemplo) que deverá ser preenchido e entregue na SEMMAM. Quando da entrega um técnico será responsável pela análise das informações e a conformidade com os parâmetros ambientais exigidos em lei. Se não houver problemas,

a renovação é iniciada. Já em caso de desconformidade ou qualquer tipo de ilegalidade, o formulário retorna a empresa para ser preenchido novamente.

Já nos tipos mais complexos, acredito ser de mais valia, o convite para uma reunião junto a SEMMAM, para, juntamente, verificarem a aplicabilidade das normas e procedimentos estabelecidos. Lembrando sempre que este é um importante momento para rever a forma como atividade esta sendo realizada e incorporar novas tecnologias e métodos de produção mais limpos.

### 3.4 ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONANTES DA LICENÇA AMBIENTAL

A emissão das licenças ambientais não encerram o processo de licenciamento. O ente público Municipal deve acompanhar o desenvolvimento da atividade no pós-licenciamento, como o objetivo de verificar o cumprimento das condicionantes. A mera concessão da licença sem realização de atividades fiscalizadoras poderia originar uma forma de “autorização” para utilização de recursos ambientais e para realização de atividades poluidoras.

Ter toda uma estrutura capaz de fiscalizar de forma contínua e efetiva o cumprimento das condicionantes estabelecidas na Licença Ambiental é imprescindível, pois cabe ao Município não apenas licenciar, mas monitorar e fiscalizar o perfeito cumprimento das condicionantes emitidas nas licenças para as atividades e empreendimentos sob sua responsabilidade.

Na prática, não foi possível constatar a presença desta estrutura. A SEMMAM está iniciando um trabalho de criação de uma Coordenação de Acompanhamento de Condicionante de Licença Ambiental. Isto significa que as 2.184 licenças já emitidas não passaram por qualquer tipo de fiscalização após a sua emissão, senão quando surgia algum tipo de denuncia ou a constatação do descumprimento fosse de fácil percepção. Diante da situação apresentada, conclui-se, infelizmente, que as atividades ou empreendimentos estão “livres” para desempenhar qualquer tipo de atividade em desconformidade com as condicionantes das licenças.

Este fato se agrava frente a composição do quadro de agentes de fiscalização ambiental e, por conseqüência, na sua forma de agir. É de notório conhecimento que as profissões

que interagem com os recursos naturais exigem pessoas com formação técnica/profissional para o desempenho de suas funções. Exemplo de fácil compreensão está no fiscal da área florestal que deve ser um agrônomo; ou fiscal das áreas de recursos atmosféricos e hídricos que deve ser um químico; ou um fiscal da área da mineração, um geólogo; e assim por diante.

Infelizmente esta não é uma realidade da SEMMAM, uma vez que o seu quadro de fiscais é formado pelos denominados Agentes de Proteção Ambiental que, segundo a Administração Pública Municipal, equivocadamente, considera pela natureza e complexidade do cargo a conclusão do 2º grau como requisito satisfatório ao desempenho da função.

Isto dificulta muito o trabalho, pois o fiscal, quando acionado, se limita a identificar se o proprietário possui a licença e, apenas em alguns casos isolados em que o dano ambiental é evidente, o descumprimento de algumas das condicionantes da licença ambiental.

Ante o exposto, é necessária a criação imediata de um corpo técnico para o acompanhamento de condicionantes ambientais, bem como a realização de treinamento para qualificar os Agentes lotados na Gerência de fiscalização, para facilitar a ação fiscal dos mesmos. Lembrando sempre que o período de renovação de licenças é um importante momento para avaliar se as condicionantes estão sendo cumpridas.

### 3.7 CADASTRO AMBIENTAL

É um cadastro a ser organizado e mantido pela SEMMAM com o intuito de obter o maior número possível de informações sobre as obras, empreendimentos ou atividades a serem licenciadas no Município, bem como dados das pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem a prestação de serviços e consultoria em meio ambiente, à elaboração de projetos e na fabricação, comercialização, instalação ou manutenção de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle e a proteção ambiental.

Trata-se de parte integrante do Sistema Municipal de Informações e Cadastros Ambientais – SICA, instrumento da Política Municipal de Meio Ambiente, que tem por objetivo:

I – coletar e sistematizar dados e informações de interesse ambiental; II – coligir de forma ordenada, sistêmica e interativa os registros e informações dos órgãos, entidades e empresas de interesse para o SIMMA; III – atuar como instrumento regulador dos registros necessários às diversas necessidades do SIMMA; IV – recolher e organizar dados e informações de origem multidisciplinar de interesse ambiental, para uso do Poder Público e da sociedade; V – articular-se com os sistemas congêneres.<sup>8</sup>

Instituto de inexorável repercussão na defesa do meio ambiente, o Cadastro Ambiental do Município de Vitória possui a sua existência limitada as letras das Leis Municipais. Isso porque na pratica o cadastro ambiental nunca existiu.

Nota-se, portanto, que estamos sem este importante instrumento de proteção ao meio ambiente, do qual é dedicado todo um capítulo em nosso Código Municipal. Tal omissão por parte da SEMMAM, responsável pela organização e atualização do Cadastro Ambiental, para utilização do Poder Público e pela sociedade, leva-nos a questionar a validade das licenças já emitidas.

É evidente a contradição do Poder Público Municipal ao exigir a obrigatoriedade do Cadastro como fase inicial para efetivação do licenciamento, sendo que o mesmo não assumiu as suas responsabilidades.

### 3.8 A COMPATIBILIZAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL COM A LICENÇA DE OBRAS

A compatibilização do licenciamento ambiental com o licenciamento de obras é um desafio que esta sendo proposto, considerando que o Município de Vitória que expede as duas, de modo que de efetividade aos procedimentos da administração pública, possibilitando que as decisões administrativas sejam cada vez mais integradoras e mais ágeis.

Desde já, faz necessário destacar que a intenção não é indicar qual é a última licença, a mais importante, ou a sobreposição destas, ao ponto de se revogar uma delas. Entendemos que, respeitadas as suas origens legislativas diferenciadas, elas podem ser compatibilizadas e harmonizadas, já que incidem sobre o mesmo objeto.

---

<sup>8</sup> VITÓRIA (ES). Lei Nº 4.438 de 28 de maio de 1997. Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Vitória. Prefeitura Municipal de Vitória/Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Vitória, 2000. VITÓRIA (ES). Disponível em: < [www.vitoria.es.gov.br](http://www.vitoria.es.gov.br) >. Acesso em: 10 de ago. 2006.

Acreditamos que a LMP deve ser concedida após aprovação do estudo de viabilidade urbanística da obra, pois é neste que será avaliada a proposta preliminar do empreendedor. No que tange a Licença Municipal de Instalação (LMI), entendemos que, para harmonizar com a Licença de Obras, deva ser concedida como pré-requisito para expedição da licença (alvará) de construção, que é o ato administrativo a partir do qual o empreendedor tem direito a executar o projeto aprovado. Por último, a Licença Municipal de Operação (LMO) deverá ser expedida antes do alvará de licenciamento da atividade, também como pressuposto do mesmo. Isto porque para o desempenho da atividade as condições ambientais constantes nas licenças anteriores devem estar presentes, como condição para o seu funcionamento.

Deve ficar claro que o objetivo da proposta apresentada é integrar as licenças, permitindo a otimização e a melhora dos serviços prestados pela administração pública. Isso porque o cidadão muitas vezes desorientado consegue a licença para construir e, sem ter conhecimento da necessidade do licenciamento ambiental, realiza a construção de um empreendimento, que por si só gera poluição. Daí a importância de comunicação e integração entre os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental e licenciamento de obras, que poderiam evitar trazer confusões ao cidadão e desburocratizar o procedimento de licenciamento.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição de 1988 representou enorme avanço para o tratamento das questões ambientais, inclusive delegando aos municípios a competência de conservar e melhorar o meio ambiente no seu território, expressando a idéia de que a solução de questões mais amplas deve ser iniciada pela solução de problemas locais.

Eis uma das razões que levou o Município a assumir maiores responsabilidades no contexto sócio-político brasileiro, incluindo a proteção do meio ambiente. E é justamente na proteção do meio ambiente pelo município que entra o licenciamento ambiental, como instrumento de maior importância no controle preventivo de atividades que possivelmente possam degradar o meio ambiente.

É reconhecendo a importância do licenciamento como instrumento hábil a propiciar o desenvolvimento econômico sem prejudicar a capacidade do meio ambiente de atender

as necessidades das atuais e futuras gerações, que estaremos nos colocando a serviço do princípio do desenvolvimento sustentável.

Este caminho que o Município de Vitória deve ter como uma das suas prioridades. A situação atual de Vitória é, evidentemente, muito melhor do que a dos demais Municípios que retratam a situação fática do Brasil. Encontrar uma Secretaria de Meio Ambiente Municipal nas condições em que se encontram a da capital do Espírito Santo não é uma das tarefas mais fáceis, contudo, não podemos deixar de enxergar para frente e ver o que precisa ser melhorado no presente e no futuro.

É bem verdade que um dos principais problemas a serem enfrentados pelo Órgão Público Municipal é o número reduzido de servidores para o atendimento de suas múltiplas tarefas e a infra-estrutura (laboratório e computadores) capaz de atender suas necessidades. A contratação de novos servidores para atuar no processo, bem como a capacitação dos mesmos, principalmente, dos agentes de proteção ambiental, é um dos caminhos a serem trilhados para dar efetividade ao licenciamento.

Lembrar que a renovação da licença é um momento fundamental para rever a forma como atividade esta sendo realizada, significará mais um avanço em âmbito Municipal.

Sabemos, ainda, que não é fácil a tarefa dos Municípios e de seus representantes de controlar e licenciar todas as atividades causadoras de degradação ambiental, contudo, podemos cobrar maior empenho e compromisso na utilização desse importante instrumento, uma vez que a quantidade de licenças emitidas pelo Município de Vitória não reflete o número de atividades e empreendimentos potencialmente poluidoras ou que, sob qualquer forma, possam causar degradação do meio ambiente no Município.

Um outro passo, seria a implantação de um programa de educação ambiental que permita conscientizar as pessoas quanto a importância do licenciamento na preservação do meio ambiente e a necessidade de desenvolver suas atividades de forma preventiva evitando danos ao meio ambiente, pois estes uma vez causados ensejarão aos infratores responsabilidades.

Objetivo importante a ser delineado está na proposta apresentada de compatibilização das licenças (Ambiental e de Obras), permitindo a otimização e melhora de ambos, já que o resultado a ser alcançado é o mesmo: a existência de uma cidade sustentável.

Ressaltamos a importância de se instituir em caráter de urgência o Cadastro Ambiental Municipal a ser organizado e mantido pela SEMMAM, que até o presente momento tem a sua “vida” limitada às letras da lei.

E mais uma vez, bem como já destacado por diversos doutrinadores, enaltecemos a necessidade de edição de lei complementar para regulamentação da competência licenciatória em um único nível de atribuição, a fim de acabar com os transtornos no exercício das atividades administrativas das entidades e órgãos licenciadores. No estabelecimento desta competência não poderá deixar de ser observado os regramentos trazidos na Resolução CONAMA nº 237/97.

Por último, queremos deixar claro que o processo de licenciamento não deve se encerrar com a emissão das licenças, devendo o ente público Municipal ter toda uma estrutura capaz de fiscalizar de forma contínua e efetiva o cumprimento das condicionantes estabelecidas na Licença Ambiental, uma vez que a mera concessão da licença sem realização de atividades fiscalizadoras poderia originar uma forma de “autorização” para utilização de recursos ambientais e para realização de atividades poluidoras.

Portanto, a atuação do Município de Vitória na questão ambiental, deve estar voltada para utilização efetiva desta necessária e importante ferramenta capaz de sanar o conflito entre desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente garantidor da sobrevivência da Humanidade.

## **REFERÊNCIAS**

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed., atualizada por Eurico de Andrade de Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

**IBGE. Perfil dos municípios brasileiros.** Pesquisa de informações básicas municipais 2002. Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2005.

VIANA, Eder Cristiano et al. Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. *Árvore*, Viçosa, v.27, n.4, jul./ago. 2003. Disponível em: < [www.scielo.br](http://www.scielo.br) >, Acesso em: 08 jun. 2006.

VITÓRIA (ES). Lei Nº 4.438 de 28 de maio de 1997. Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Vitória. Prefeitura Municipal de Vitória/Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Vitória, 2000. Disponível em: < [www.vitoria.es.gov.br](http://www.vitoria.es.gov.br) >. Acesso em: 10 de ago. 2006.