

ANÁLISE TÉCNICA do PL 3729/2004 (Lei Geral de Licenciamento Ambiental)

A CNM entende que existe a necessidade de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, pois o Brasil até hoje não possui uma lei nacional para regular o processo de licenciamento ambiental. Uma lei com normas gerais é importante para diminuir o número de conflitos, e também para esclarecer quais critérios de licenciamento os entes federativos tem que obedecer, portanto se estes estiverem no formato de uma lei esse processo se tornará mais claro.

O licenciamento ambiental é o principal instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Nº 6.938 de 1981). Com isso, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependem de prévio licenciamento ambiental. A previsão de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente também está previsto no inciso IV do artigo 225 da Constituição Federal.

As ações de licenciamento ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que é formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil. O licenciamento ambiental é, portanto, a ferramenta basilar que os Municípios possuem, como entes integrantes do Sisnama, para a concepção de empreendimentos corretos para controlar a poluição ou outras formas de degradação do meio ambiente.

A competência legal de estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios pertence ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Atualmente, existem mais de 50 resoluções do Conama que

regulamentam o licenciamento ambiental, as principais são a Resolução CONAMA N° 01 de 1986 e a N° 237 de 1997. Esta última funciona quase como uma lei de licenciamento, no entanto existem diversas resoluções sobre empreendimentos setorialmente. Além dessas normas regulatórias infralegais, existem as legislações estaduais e municipais relacionadas ao licenciamento. Em muitos casos, a legislação estadual e/ou municipal está ferindo alguma Resolução do Conama ou, quando o Conama atualiza alguma norma o Estado e Município não adaptou ainda. Portanto, o quadro normativo de licenciamento ambiental não é simples (existem sobreposições, confusões, conflitos), e tal variedade de regulamentações sobre o assunto divergentes entre si gera insegurança jurídica. Porém, não há como negar que a aplicação dessa legislação de licenciamento ambiental trouxe ganhos enormes para o país.

O Brasil passou por uma evolução na qualidade ambiental por causa do controle dos empreendimentos e atividades que precisam de licença ambiental. Na segunda metade do século passado, não havia nenhum controle da atividade industrial, por isso o problema da poluição se tornou recorrente no país. Essa evolução da qualidade ambiental é resultado direto das normas de licenciamento ambiental. Por isso é importante criar um marco regulatório nacional sem perder os avanços que estão nas diversas normas ambientais vigentes, que estão dispersas, mas são importantes para o país. A criação da lei geral de licenciamento não deve trazer perdas nos avanços que já foram atingidos com a legislação ambiental.

O licenciamento ambiental visa garantir que as medidas preventivas e de controle adotadas em um empreendimento ou atividade sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável local, ou seja, busquem evitar impactos socioambientais nos territórios. Dessa forma, seria garantida a preservação e a manutenção da qualidade ambiental no local onde as pessoas vivem e exercem as suas principais atividades: o Município. Por isso, é importante discutir a Lei Geral de Licenciamento e como esta afetará os Municípios.

Para entender como o texto do projeto de lei afetará os Municípios, é importante compreender que os Municípios podem desenvolver dois tipos de estudos relacionados ao licenciamento ambiental. Quando o licenciamento é de competência municipal e o impacto ambiental é local, os Municípios emitem as licenças ambientais e a autorização. Quando a competência é dos outros entes federativos, os Municípios emitem a Certidão de Uso do Solo e o Exame Técnico Municipal (ETM) para subsidiar o licenciamento que está a cargo da União ou do Estado. Esses dois documentos mencionados informam as normas e considerações técnicas de ordem local para o outro ente federativo licenciador, conforme disposto no artigo 13, § 1º da Lei Complementar nº 140/11 e artigos 4º, § 1º, 5º, parágrafo único, e 10, § 1º, da Resolução Conama nº 237/97. Esses documentos municipais informam as especificidades locais aos outros entes federativos, o que garante a uniformidade da política ambiental para todo o país, respeitando as peculiaridades regionais e locais.

A Certidão de Uso do Solo é prevista no art. 10, § 1º da Resolução Conama nº 237/97 e possui base constitucional estabelecida pelo art. 30, VIII, que confere ao Município a competência para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Esse documento declara que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes. Ou seja, é apenas uma declaração simples indicando se a obra, empreendimento ou atividade está em consonância com a legislação urbanística municipal. Diferentemente do ETM, a Certidão de Uso do Solo tem caráter vinculante, pois atesta se a localização da obra, empreendimento ou atividade está conforme o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo ou outra norma de cunho urbanístico municipal.

O Artigo 17 da terceira versão do texto da Subemenda Substitutiva Global De Plenário é o ponto mais crítico para os Municípios do projeto de lei, pois **dispensa a emissão da certidão de uso,**

parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios no processo de licenciamento ambiental. Esse artigo **retira a oitiva dos Municípios no licenciamento ambiental a cargo de outros entes federativos.**

A retirada de documentos basilares como a certidão de conformidade com o plano diretor e lei de uso e ocupação solo, bem como exame técnico municipal trará transtornos tanto para os empreendedores como para o órgão licenciadores, pois deixaria de ser analisado as questões peculiares de ordem local, sejam urbanísticas ou ambientais. Portanto, corre-se o risco de proceder ao licenciamento ambiental antes de tomar conhecimento se a atividade ou empreendimento podem acontecer naquele local, acarretando em desperdício de tempo e recursos financeiros, caso a inviabilidade (ou não conformidade com a legislação local) só venha a ser identificada em um momento posterior.

De fato, o conhecimento das condicionantes e restrições do Plano Diretor do Município se dá pela razão de que o referido documento abarca as diretrizes tanto da área urbana quanto rural, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), sendo que o referido documento é detalhado por outras legislações de cunho urbanístico, como a lei de uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, código de obras, tombamentos ou outras áreas com regramento de ocupação, que podem interferir na decisão de emissão da primeira licença ambiental a ser concedida, especialmente no que toca ao fator localização do empreendimento (zoneamento, diretrizes viárias, equipamentos urbanos, restrições ambientais, culturais, entre outros).

Se o projeto de lei permanecer retirando a oitiva dos Municípios do processo de análise e instrução do licenciamento ambiental a cargo da União e dos Estados, os órgãos licenciadores apenas analisarão os impactos dos empreendimentos ou atividades, não se atentando sequer para as condições de infraestrutura que já existam ou são desejadas no Município. Isso consiste em um retrocesso institucional, pois enfraquece a autonomia municipal no que se refere à sua

gestão ambiental. Tal mudança deixa o Município sem voz e sequer sem tomar conhecimento formal dos empreendimentos licenciados por outros entes federativos.

Além da Certidão de Uso do Solo, o órgão ambiental municipal pode emitir também o Exame Técnico Municipal para trazer informações complementares de ordem local, veiculando as políticas públicas, normas e estudos ambientais locais para os órgãos licenciadores federais e estaduais, respectivamente Ibama e Secretarias, companhias, autarquias ou fundações estaduais. Com esse documento, o Município tem a oportunidade de elencar as condicionantes, restrições e dialogar com a sociedade, muitas vezes representada pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, sobre os aspectos e impactos ambientais da obra, empreendimento ou atividade. O ETM é importante para que o empreendedor conheça de antemão a realidade municipal onde conduzirá suas atividades, tendo noção das políticas e restrições de caráter ambiental constantes da legislação municipal, trazendo maior segurança ao processo de licenciamento de impacto nacional, regional ou estadual. O Ibama ou os órgãos ambientais estaduais só realizarão o licenciamento após considerarem o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes envolvidos no procedimento de licenciamento.

Por fim, é importante apontar que o exame técnico municipal consiste numa excelente e singular oportunidade para o Município elencar suas condicionantes, restrições e dialogar com a sociedade (comumente representada pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente) sobre os aspectos e impactos ambientais da obra, empreendimento ou atividade que ocorrerão nos seus limites territoriais. Por isso, seria importante apontar a possibilidade do Exame Técnico Municipal na Lei Geral de Licenciamento Ambiental.

Em conclusão, a CNM compreende a necessidade de um marco legal do licenciamento ambiental, porém existem outras ações de suma importância para trazer mais eficiência para o processo de licenciamento no país. É primordial estruturar os órgãos gestores ambientais com aumento de

equipe e primar pela constante capacitação de recursos humanos e produção de conhecimento técnico, assim como também investir em processos e procedimentos, especialmente por meio da informatização. A melhoria do licenciamento é fundamental para tutelar o ambiente como bem público, de uso comum do povo e essencial à boa qualidade de vida da população.

Por todo o exposto, a entidade é favorável com restrições ao PL 3729/2004. A CNM destaca a importância da oitiva dos Municípios no processo de licenciamento ambiental de competência de outros entes federativos. Por isso, o apresenta as seguintes emendas ao projeto de lei.

EMENDA

Art. 17. Para fins de concessão da primeira licença ambiental, o empreendedor deverá apresentar ao órgão ambiental licenciador federal ou estadual a certidão de uso e ocupação do solo e o exame técnico municipal.

§ 1º A certidão de uso e ocupação do solo deverá contemplar conformidade do empreendimento pretendido com o Plano Diretor do Município, lei de parcelamento e uso e ocupação do solo.

§2º O exame técnico municipal deverá contemplar as políticas, programas, projetos e estudos ambientais locais.

§ 3º Os documentos dispostos no caput deste artigo podem ser substituídos por um único documento desde que o mesmo contemple ambos os tópicos e seja assinado por autoridade competente em ambas as áreas.

§ 4º A certidão de uso e ocupação do solo também deve ser apresentada no processo de regularização ambiental (LOC).

À consideração superior

Encaminhar e-mail para: meioambiente@cnm.org.br