

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO PÚBLICO

**ANÁLISE SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL**

Qual a viabilidade do modelo e os principais fatores que cooperam com o juízo de
conveniência do gestor.

Juliana Augusto Cardoso

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP,
Orientadores: **Mario Engler Pinto Junior**.

São Paulo
2017

1. ESCOPO

Esta pesquisa tem como objetivo realizar análise crítica sobre a municipalização do licenciamento ambiental com foco em seu juízo de conveniência e na estrutura legal necessária, que garanta segurança e procedimentos municipais eficientes, incluindo fiscalização e aplicação de sanções. Serão analisados arcabouço legal e decisões que impactaram a matéria e casos de sucesso e insucesso. Serão apresentados casos modelos de processos administrativos e sanções penais sob uma perspectiva focada no processo de licenciamento ambiental mais ágil, que não negligencie a segurança necessária e garanta a aplicabilidade especialmente para municípios menores, sendo por fim apresentado avaliação crítica e recomendações para a tomada de decisão do gestor.

2. OBJETIVOS

Investigar a aplicação do direito (legislações, doutrinas e julgados) que rege o licenciamento ambiental, fiscalização e aplicação de sanções; análise do substrato fático do funcionamento das instituições no que tange tais questões, especialmente cidades de pequeno e médio porte; os efeitos produzidos pelas normas jurídicas no ambiente municipal e na eficiência e segurança de aplicação das mesmas, priorizando levantar os casos de sucesso e insucesso e identificar os fatores críticos para a tomada de decisão do gestor; realizar análise e avaliação crítica quanto às ponderações pesquisadas e; propor recomendações para a tomada de decisão do gestor.

3. METODOLOGIA

O modelo preponderante da pesquisa é empírico aplicado com foco em explorar as práticas jurídicas e sua aplicação prática. A mesma será composta por i) análise e levantamento da legislação e decisões do Supremo que regem a matéria; ii) pesquisa exploratória de cases e análise dos problemas fáticos; iii) reflexão jurídica quanto a aplicação e sua realidade prática (entrevistas, pesquisa de campo e análises de pontos positivos e negativos de cases); iv) analise e avaliação crítica e; iv) recomendações para a tomada de decisão do gestor.

Como cita o Professor Mario Engler Pinto Junior¹, tão importante quanto a análise da prática jurídica contemporânea, importante é a análise da sua aplicação, alternativas disponíveis, limites e possibilidades e como os seus riscos devem ser mitigados. Assim sendo, e, com foco no enfrentamento do problema, esta pesquisa jurídica irá abordar a análise, aplicabilidade e fatores que devem ser considerados quando da tomada de decisão do gestor quanto ao licenciamento ambiental municipalizado, especialmente considerando os municípios de pequeno e médio porte e os entraves para que tal ação ocorra garantindo a assertividade do ente público e agilidade dos processos sem que a segurança ambiental seja negligenciada. A pesquisa terá como foco a aplicabilidade nos municípios, devido às incertezas quanto a aplicação das leis, dificuldade de composição de equipe técnica para análise dos processos e de procedimentos administrativos, bem como de aplicação de sanções punitivas e compensatórias. A mesma contará com entrevistas, pesquisa de campo e apresentação de casos de sucesso e insucesso. Considerar-se-á casos de melhores práticas e dará recomendações para a tomada de decisão do gestor.

4. CONTEXTO E PROBLEMÁTICA

A Lei 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, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e dá outras providências. Em seu artigo 6º estabelece que *“os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, são responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA”* e ainda estabelece sua estrutura, dentre outros, como segue abaixo (BRASIL 1981).

(...) V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

¹ PINTO JR, Mario Engler. *Pesquisa Jurídica no Mestrado Profissional (working paper)*. 3ª versão. São Paulo: FGV Direito, 2016.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior (BRASIL 1981).²

A mesma Lei prevê em seu artigo 9º, inciso IV, como instrumento, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. De forma que, estabelece, então, em seu artigo 10º que “(...) 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 dependerão de prévio licenciamento ambiental” (BRASIL 1981).

Desta forma, estabelece como licenciamento ambiental, o que é descrito no artigo 1º, inciso I da Resolução CONAMA nº 237/97:

(...) procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recurso ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentadoras e as normas aplicáveis ao caso” (BRASIL 1997).³

O mesmo se materializa através de um procedimento administrativo, que atestará a viabilidade do empreendimento que efetivamente causem ou que têm potencial de causar impacto ou degradação ambiental considerando o ponto de vista ambiental quanto a sua concepção, localização, instalação, ampliação e operação (FREITAS FILHO; NAPOLEÃO, 2016)⁴

Quanto às competências, a Lei Complementar nº 140/2011 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 relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Assim, o artigo 6º estabelece que “*compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas*

² BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>

³ BRASIL. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>

⁴ FREITAS FILHO, André; NAPOLEÃO, Roberto. *Análise do Caso Suzano Sob Uma Ótica Epistemológica Moderna: o EIA como espaço intersistêmico*, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45788/analise-do-caso-suzano-sob-uma-otica-epistemologica-moderna>>. Acessado em: 10 de Junho de 2017.

que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio”. Em seu artigo 15º estabelece que “(...) os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental”. Ao passo que estabelece em seu artigo 17º que “*compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada*” (BRASIL, 2011).⁵

O Governo do Estado de São Paulo, através de seu CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente, fixa, através de sua Deliberação Normativa nº 01/2014, tipologia para o exercício da competência municipal, no âmbito do licenciamento ambiental, dos empreendimentos e atividades de potencial impacto local, nos termos do Art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Complementar Federal 140/2011⁶.

Como instrumentos de aplicação que regem as sanções, referencia-se o Decreto Federal nº 3179/1999 que regulamenta as infrações administrativas, assim compreendidas como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do ambiente⁷ e ainda o Decreto Federal nº 6.514/2008 que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências⁸ (BRASIL, 2008; BRASIL 1999).

Assim, com o arcabouço jurídico prévio apresentado, destaca-se que, devido à grande demanda gerada ao órgão Estadual que atua no tema, a CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, há um forte apelo para que os municípios municipalizem os licenciamentos, tendo o impacto local. Dentre os 645 municípios do Estado, apenas 56 estão realizando tal atividade. A atividade deve seguir o que a Deliberação Normativa do CONSEMA 01/2014 estabelece e considera quanto às definições, impacto locais, estrutura mínima e competências administrativas.⁹

Quesitos a serem analisados:

⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>

⁶ SÃO PAULO. Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2014, de 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CONSEMA_2014_01.pdf>

⁷ BRASIL. Decreto FEDERAL nº 3179, de 21 de setembro de 1999.

⁸ BRASIL. Decreto Federal nº 6.514 de 22 de Julho de 2008.

⁹ GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Licenciamento Ambiental Municipal – CONSEMA*. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/licenciamento-ambiental-municipal/>>. Acessado em 10 de junho de 2017.

Como estruturar o licenciamento ambiental no âmbito municipal? Quais os principais desafios e como podem ser enfrentados?

Quando faz sentido a adoção do licenciamento ambiental no âmbito municipal? Que variáveis devem ser consideradas para tomada de decisão?

Quais os custos e benefícios do licenciamento ambiental no âmbito municipal? Quais as vantagens e desvantagens em relação ao licenciamento estadual ou federal?

Qual a fundamentação jurídica do licenciamento ambiental no âmbito municipal? Quais os principais riscos de questionamento jurídico e como podem ser mitigados?

5. JUSTIFICATIVAS

Apresentados o embasamento jurídico e o contexto que direciona os municípios à realização de licenciamento ambiental e ainda, considerando a experiência e expertise da autora, nota-se grande insegurança por parte dos municípios quanto a realização da atividade, tendo em vista a responsabilidade objetiva quanto às ações. Assim sendo, este projeto de pesquisa tem como principal objetivo investigar a aplicação das regras na prática, analisar as fragilidades existentes e seus riscos jurídicos, levantar e sistematizar casos de sucesso e insucesso, analisar melhores estratégia e possíveis mitigações de riscos e apresentar recomendações que subsidiem a tomada de decisão do gestor.

6. FONTES E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

As referências a serem utilizadas na pesquisa serão inicialmente o levantamento do arcabouço legal que rege o Licenciamento Ambiental nas esferas federal, do Estado de São Paulo e em casos pontuais, municipais, bem como irá abranger julgados do Supremo Tribunal Federal quando à matéria. Serão ainda realizadas pesquisas de casos de sucesso e insucessos, entrevistas e levantamento de campo. Por fim serão analisados os fatores estratégicos que contribuem para a tomada de decisão do gestor.

7. FAMILIARIDADE E ENVOLVIMENTO COM O OBJETO

Esta pesquisadora é formada em Engenharia Ambiental - especialista em resíduos sólidos, pós graduada em Administração de Empresas – especialização em empreendedorismo e Mestre em Administração Pública. Trabalhou no setor privado durante 8 anos com gestão ambiental, licenciando empreendimentos e realizando a gestão institucional, assim sendo, obtendo, neste período, larga experiência em processos e interface entre o setor privado e público quanto à licenciamento ambientais e de sanções. Nos últimos três anos, atua no setor público através de Secretaria de Meio Ambiente Municipal em uma cidade com cerca de 120.000 habitantes na região metropolitana de São Paulo, assim, pôde conhecer o sistema de licenciamento e sanções através de um ângulo oposto ao anterior. De tal forma que, possui visão 360° do processo e sua aplicação prática. A autora desta pesquisa é ainda Conselheira de Conselho Ambiental e de Saneamento, de Comitê de Bacias e de Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional de modo que, o resultado final busca aplicação prática de encaminhamentos e proposições.

8. REFERÊNCIAS

- PINTO JR, Mario Engler. *Pesquisa Jurídica no Mestrado Profissional (working paper)*. 3ª versão. São Paulo: FGV Direito, 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. Decreto Federal nº 3179, de 21 de setembro de 1999.
- BRASIL. Decreto Federal nº 6.514 de 22 de Julho de 2008.
- BRASIL. Decreto Federal nº 6.848, de 14 de maio de 2009.
- BRASIL. Decreto Federal nº 99.274 de 06 de junho de 1990.
- BRASIL. Instrução Normativa IBAMA nº 11, de 05 de junho de 2013.
- BRASIL. Instrução Normativa IBAMA nº 184, de 17 de julho de 2008.
- BRASIL. Instrução Normativa IBAMA nº 8, de 14 de julho de 2011.
- BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.
- BRASIL. Lei Federal nº 4.771 de 15 de setembro de 1965.
- BRASIL. Lei Federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.
- BRASIL. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997.
- BRASIL. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997.
- FREITAS FILHO, André; NAPOLEÃO, Roberto. *Análise do Caso Suzano Sob Uma Ótica Epistemológica Moderna: o EIA como espaço intersistêmico*, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45788/analise-do-caso-suzano-sob-uma-otica-epistemologica-moderna>>. Acessado em: 10 de Junho de 2017.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Licenciamento Ambiental Municipal – CONSEMA*. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/licenciamento-ambiental-municipal/>>. Acessado em 10 de junho de 2017.

- SÃO PAULO. Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2014, de 23 de abril de 2014.
- SÃO PAULO. Resolução SMA nº 49, de 28 de maio de 2014.
- SÃO PAULO. Resolução SMA nº 49, de 28 de maio de 2014.
- SÃO PAULO. Resolução SMA nº 56, de 10 de junho de 2010.
- SÃO PAULO. Resolução SMA nº 83, de 11 de novembro de 2015.

9. SUMÁRIO PRELIMINAR

INTRODUÇÃO

- 1.1 Objetivos
- 1.2 Metodologia
- 1.3 Justificativa
- 1.4 Do Licenciamento Ambiental

2. CONTEXTO

- 2.1 O Licenciamento Ambiental Municipal
- 2.2 SISNAMA
- 2.3 Situação dos Municípios
- 2.4 Panorama Situacional de Sucessos e Insucessos

3. ARCABOUÇO LEGAL

- 3.1 Legislação Federal
- 3.2 Legislação do Estado de São Paulo
- 3.3 Legislação Municipal
- 2.4 Julgados do Supremo Tribunal Federal

4. PESQUISA EXPLORATÓRIA E ANÁLISE DOS PROBLEMAS FÁTICOS

- 4.1 Pesquisa Bibliográfica
- 4.2 Cases de Sucesso e Insucesso
- 4.3 Entrevistas
- 4.4 Análise de Problemas Fáticos

5. RECOMENDAÇÕES DE CONDUTA

- 5.1 Caso de Boas Práticas
- 5.2 Mitigação de Fatores Negativos
- 5.3 Recomendações Para o Juízo de Conveniência do Gestor

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

10. CRONOGRAMA

Atividade	2017			2018												H
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Contextualização																[20]
Arcabouço Legal																[20]
Realização de pesquisa de campo, cases e entrevistas																[20]
Análise crítica																[20]
Redação do Capítulo 1																[20]
Redação do Capítulo 2																[20]
Redação do Capítulo 3																[20]
Redação do Capítulo 4																[20]
Recomendações, Encaminhamentos e Conclusão																[30]
Revisão																[10]