

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

MARCUS ANTONIUS DA SILVA

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DO MEIO URBANO: ESTUDO DE
CASO EM SANTA ROSA – RS**

Santa Rosa
2019

MARCUS ANTONIUS DA SILVA

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DO MEIO URBANO: ESTUDO DE
CASO EM SANTA ROSA – RS**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Ma. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro

Santa Rosa
2019

MARCUS ANTONIUS DA SILVA

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DO MEIO URBANO: ESTUDO DE
CASO EM SANTA ROSA – RS.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Monografia apresentada às Faculdades
Integradas Machado de Assis, como
requisito parcial para obtenção do Título de
Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof.ª Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro – Orientadora



Prof.ª Dr.ª Leticia Lassen Petersen



Prof. Dr. Mário Jose Puhl

Santa Rosa, 02 de julho de 2019.

DEDICATÓRIA

A quem sempre quis o meu melhor, não apenas para mim, mas de mim para os outros. "In Memoriam", minha amada Avó, Elvira Idalêncio da Silva.

AGRADECIMENTOS

A sempre atenciosa e comprometida Prof.^a Sinara Camera, de incontroverso conhecimento e carisma no ensinar.

A minha orientadora, Prof.^a Raquel Callegaro, pelo incondicional apoio e esmero na orientação deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos e amores que, de um modo ou outro, trilharam comigo este caminho.

Eu sou o que me cerca. Se eu não
preservar o que me cerca, eu não me
preservo.

José Ortega Y Gasset

RESUMO

Este trabalho monográfico trata de estudo de caso e tem em sua temática o Licenciamento Ambiental. A delimitação do tema gira em torno do licenciamento ambiental como instrumento para gestão e preservação do meio ambiente urbano, em específico, no âmbito do Município de Santa Rosa/RS. O marco temporal deste estudo dá-se a partir de 2018, ano do advento da Lei Municipal N.º 5.472. A cidade caracteriza-se pela concentração de grande parte das atividades humanas, muitas delas poluentes e utilizadoras dos recursos naturais, o que demanda a necessidade de controle tendo em vista a proteção do direito difuso a um meio ambiente equilibrado, seja para as presentes ou futuras gerações. Neste aspecto o Município, tem a incumbência, no âmbito de seu território, de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Destarte, o problema de pesquisa que orienta este estudo é o questionamento que busca responder em que medida o licenciamento ambiental, no âmbito do Município de Santa Rosa, é instrumento para gestão e preservação do meio ambiente urbano. Desse modo, tem-se como objetivo geral contextualizar a legislação de ordem ambiental que prevê a obrigatoriedade do licenciamento ambiental em âmbito local, especificamente no município estudado assim como seu Plano Diretor e Estatuto da Cidade pela confluência de interesses da ordem ambiental e urbanística pela busca da realização da dignidade humana. A pesquisa é justificável pois a Administração Pública possui as ferramentas legais para o desenvolvimento das políticas ambientais, e que por meio desses instrumentos, detém a obrigação da implementação de políticas públicas para a manutenção e promoção de uma qualidade ambiental que possa garantir uma melhor qualidade de vida de seus cidadãos. Para atingir o objetivo proposto, quanto à natureza da investigação, foi desenhada uma pesquisa básica, uma vez que esta privilegia o construto literário relativo ao tema presente na doutrina e na legislação. Considerando o objetivo da monografia, o método de abordagem utilizado é o dedutivo. Em termos de estratégia metodológica adotou-se o estudo de caso qualitativo, tendo como objeto a análise do licenciamento ambiental municipal, como instrumento de gestão e preservação do meio ambiente urbano. A estruturação do trabalho apresenta-se, após a introdução, organizada em três capítulos. No primeiro, realizou-se um breve levantamento histórico da percepção das problemáticas ambientais e a influência do direito internacional à construção da consciência ambiental no contexto brasileiro. No segundo, abordou-se a competência para o licenciamento ambiental no sistema federativo brasileiro, a cooperação entre os entes e a responsabilidade administrativa de gestão ambiental do município. No terceiro, realizou-se propriamente o estudo de caso retratando, a partir da política ambiental local, Estatuto da cidade e Plano Diretor, como ocorre o licenciamento ambiental e proteção do meio ambiente urbano no município de Santa Rosa/RS. Por fim, apresenta-se a conclusão que, possibilitou demonstrar a importância do Município enquanto agente transformador da realidade ambiental local pela utilização do instrumento administrativo licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental – Meio Urbano – Gestão e Preservação – Município de Santa Rosa/RS

ABSTRACT

This monographic work deals with a case study and has in its theme the Environmental Licensing. The delimitation of the theme revolves around the environment as an instrument to maintain the preservation of the urban environment, in particular, within the Municipality of Santa Rosa / RS. The time frame for this year is one year from 2018, the year advent of Municipal Law No. 5,472. The city has a great concentration of human activities, many of them polluting and using natural resources, which is necessary for the control, in view of the protection of natural law, generations. This aspect of the Municipality, has an obligation, in the territory of your territory, to protect the environment and combat any form of its forms. Thus, the research problem that guides this study is the questioning that seeks to respond to the environmental licensing measure, within the scope of the Municipality of Santa Rosa, is an instrument for the management and preservation of the urban environment. In this way, its general objective is to contextualize environmental legislation that is an obligatory environmental licensing at a local level, specifically in the municipality under study, as well as its Master Plan and the City by the confluence of environmental and urban planning interests for the search of realization of human dignity. The research is justified because the Public Administration has the legal tools to develop environmental policies, and that through these instruments, it holds the obligation of implementing public policies to maintain and promote an environmental quality that can guarantee a better quality of life of its citizens. In order to reach the proposed objective, as to the nature of the research, a basic research was designed, since this privileges the literary construct relative to the present theme in the doctrine and in the legislation. Considering the purpose of the monograph, the method of approach used is the deductive one. In terms of methodological strategy, a qualitative case study was adopted, aiming at the analysis of municipal environmental licensing as an instrument for the management and preservation of the urban environment. The structure of the work is presented, after the introduction, organized in three chapters. In the first, a brief historical survey of the perception of environmental issues and the influence of international law on the construction of environmental awareness in the Brazilian context was carried out. The second one dealt with the competence for environmental licensing in the Brazilian federal system, the cooperation between the entities and the administrative responsibility of environmental management of the municipality. In the third, a case study was carried out, portraying, from the local environmental policy, the City Statute and the Master Plan, such as environmental licensing and protection of the urban environment in the municipality of Santa Rosa/RS. Finally, we present the conclusion that, made it possible to demonstrate the importance of the Municipality as a transforming agent of local environmental reality through the use of the administrative instrument environmental licensing.

Keywords: Environmental License - Urban Environment - Management and Preservation - Municipality of Santa Rosa / RS

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS.

§ - parágrafo

[...] – texto continua

Art. – artigo

CF/88 – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMMAS – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler

inc. – inciso

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

N.º – número

ONU – Organização Das Nações Unidas

p. – página

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PMMAS – Política Municipal de Meio Ambiente e Saneamento

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RS – Rio Grande do Sul

SISEPRA – Sistema Estadual de Proteção Ambiental

SISMMAMS – Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O DIREITO AMBIENTAL E OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL NO CONTEXTO BRASILEIRO	15
1.1 OS ASPECTOS GERAIS DO DESENVOLVIMENTO DE UMA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL.....	15
1.2 O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E SUA INFLUÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA.....	23
2 A COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO.....	30
2.1 PRESSUPOSTOS LEGAIS PARA A COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO AMBIENTAL.....	30
2.2 O MUNICÍPIO E SUA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DE GESTÃO AMBIENTAL.....	40
3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PRESERVAÇÃO DO MEIO URBANO EM AMBITO LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS.....	45
3.1O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE.....	45
3.2 ASPECTOS AMBIENTAIS DO ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SANTA ROSA – RS.....	61
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	70
ANEXOS	75
ANEXO A – Mapa 5 Área Urbana municipal – Zoneamento físico-ambiental	76

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso de Ciências Jurídicas e Sociais traz a problematização do Licenciamento Ambiental e delimita-se a buscar responder em que medida este instrumento administrativo ampara a promoção da gestão e preservação ambiental do meio ambiente urbano, em específico, no Município de Santa Rosa/RS.

O marco temporal deste estudo dá-se a partir de 2018, ano do advento da Lei Municipal N.º 5.472, por sua importância enquanto definidora da política ambiental local.

As hipóteses levantadas a fim de responder o problema de pesquisa são: a) a preocupação histórica e global com os problemas ambientais influi significativamente para que o Estado reconheça suas deficiências, crie normas e adote políticas públicas que atendam às diretrizes fixadas pelas organizações internacionais; b) a legislação ambiental brasileira é adequada para proteger o meio ambiente e garantir a segurança jurídica tanto para a Administração Pública municipal, quanto para aqueles que em virtude de suas atividades econômicas estão, necessariamente, vinculadas ao processo de licenciamento ambiental; c) o Município de Santa Rosa/RS dispõe de capacidade técnica e base jurídica para a utilização do licenciamento ambiental como instrumento efetivo de gestão e preservação ambiental do meio urbano, pois instrumento eficaz ao controle das atividades humanas que degradam este ambiente, tendo o poder de ascender consideravelmente o processo de desenvolvimento para uma sociedade sustentável.

O objetivo geral é a compreensão, pelo estudo da doutrina e legislação ambiental, do Licenciamento Ambiental local enquanto instrumento administrativo efetivo de gestão e preservação ambiental que colabore para um ambiente urbano sustentável e com qualidade de vida. Logo, para alcançar o objetivo geral, são definidos os seguintes objetivos específicos: a) Estudar a recente evolução do Direito Ambiental Internacional e sua influência para o desenvolvimento nacional da legislação e políticas públicas ambientais; b) Pesquisar a respeito da legislação e as respectivas competências ambientais dos Entes públicos no sistema federativo

brasileiro, em especial a dos Municípios; c) Por meio de estudo de caso, realizado no Município de Santa Rosa/RS, verificar o supedâneo jurídico que orienta as ações de instrumentalização do licenciamento ambiental das atividades de impacto local no meio urbano, com fins de preservação desse meio.

A pesquisa é justificável considerando que um dos principais instrumentos criados com a finalidade de controle administrativo das atividades econômicas no que tange a geração de resíduos, a utilização dos recursos naturais e o controle da poluição, é o licenciamento ambiental. Isso enfatiza a necessidade de compreender que a Administração Pública possui as ferramentas legais para o desenvolvimento das políticas ambientais, e que por meio desses instrumentos, detém a obrigação da implementação de políticas públicas para a manutenção e promoção de uma qualidade ambiental que possa garantir uma melhor qualidade de vida de seus cidadãos.

O estudo acerca da temática ambiental é frequente se considerar que se trata de matéria que transversaliza e incide sobre as mais diferentes áreas, não só no cotidiano dos cidadãos e empresas, mas, também, da Administração Pública, ademais, é de amplo espectro de influência social. Voltar o olhar para as questões ambientais torna-se importante dado que, historicamente, elas somente se discutem frente a acontecimentos impactantes, deixando, muitas vezes, os princípios ambientais excluídos do processo de proteção ambiental, o que exigiu mudanças no Direito Ambiental.

As cidades concentram a maioria da população e, conseqüentemente, parte das atividades poluentes e utilizadoras dos recursos naturais. Tornaram-se o espaço no qual se percebem mais diretamente os efeitos da degradação ambiental. Equilíbrio ambiental, qualidade de vida e bem-estar, estão diretamente ligados a capacidade da administração pública de controlar essas atividades poluentes. A responsabilidade que o poder público detém em ter que promover política ambiental, a partir da óptica da necessidade de proteção daquilo que se considera direito de todos, inclusive, das futuras gerações, a faz na prática ter que interferir nas atividades humanas que degradam o meio ambiente.

Nesse aspecto, o estudo sobre o Licenciamento Ambiental na Administração Pública Municipal, no que diz respeito a gestão, promoção e recuperação da qualidade ambiental que possam assegurar uma melhor qualidade de vida no meio

urbano, são de relevante interesse. Enseja-se com o presente estudo propiciar um melhor entendimento jurídico de como são operacionalizadas as responsabilidades ambientais do órgão público municipal no que diz respeito ao licenciamento ambiental e, como este instrumento pode caracterizar importante ferramenta de gestão e preservação ambiental do meio ambiente urbano.

Considerado o contexto de degeneração do meio ambiente urbano, pois desfavorável às condições que possam garantir uma sadia qualidade de vida, tem o estudo, o condão de internalizar conhecimentos específicos do ramo do direito ambiental e, em certa medida, colaborar para disseminação do conhecimento da matéria, seja no espaço acadêmico, no meio jurídico e na sociedade em geral.

Para atingir o objetivo proposto, quanto à natureza da investigação, foi desenhada uma pesquisa básica, uma vez que esta privilegia o construto literário relativo ao tema, tornando-a exequível pela pesquisa documental em vista a geração de dados ocorrer pela investigação da legislação vigente e de obras e artigos de direito ambiental que amparam a solução do problema aventado. Considerando o objetivo da monografia, o método de abordagem utilizado é o dedutivo. Em termos de estratégia metodológica adotou-se o estudo de caso qualitativo tendo como objeto a análise do licenciamento ambiental municipal, como instrumento de gestão e preservação do meio ambiente urbano. Em relação ao Município analisado e considerada a natureza do instrumento Licenciamento Ambiental, a coleta dos dados foi realizada junto a Prefeitura Municipal de Santa Rosa/RS e ocorreu através de seu portal eletrônico, no qual está disponibilizada a legislação municipal utilizada nesse estudo.

A fim de melhor abordar a temática, esta Monografia divide-se três momentos distintos e busca, dentro de cada um deles, o subsídio necessário ao entendimento da matéria que possibilite a solução da problematização proposta.

Inicialmente, busca-se, de modo geral, compreender a tomada de consciência da problemática ambiental e o desenvolvimento do Direito a partir de acontecimentos internacionais relevantes sobre a matéria ambiental e, conseqüentemente, sua influência sobre o Direito brasileiro. Neste aspecto, será abordado o marco principiológico trazido pela Convenção de Estocolmo, da Rio 92 e seus desdobramentos para demais convenções e aplicabilidades práticas, a

exemplo da Agenda 21, que reflitam no estabelecimento e/ou adequação das políticas públicas nacionais.

Em um segundo momento, toma parte o estudo acerca da responsabilidade dos órgãos públicos para o licenciamento ambiental frente ao sistema federativo brasileiro e a respectiva repartição de competências, em especial, às determinadas ao Município. Dá-se atenção as premissas constitucionais, assim como as da Política Nacional de Meio Ambiente e da Lei Complementar N.º 140 de 2011. Ainda, fez-se uma abordagem, em aspectos gerais, sobre a cooperação institucional entre Estado e Município, enfatizando-se a delegação de competência para o exercício do Licenciamento Ambiental.

Por derradeiro, em caráter de estudo de caso do Município de Santa Rosa/RS, objetiva-se verificar o processo de licenciamento ambiental de âmbito local regido pela Política Municipal de Meio Ambiente e legislação conexas e, também, sua aplicabilidade para o fomento da gestão e preservação ambiental do meio urbano. Busca-se definir o aparato legal que ampara a municipalidade na atividade administrativa de licenciamento ambiental. Ainda, pela conexão mais específica com o ambiente urbano, pois, necessário à solução da problematização proposta, e vinculados ao tema, ocorre o estudo acerca das especificidades ambientais do Estatuto da Cidade, Lei N.º 10.527/2001 e Plano Diretor de Santa Rosa/RS, Lei Complementar N.º 118/2017.

1 DIREITO AMBIENTAL E OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

No contexto do direito ambiental, como um direito humano, é preciso, para compreender as diferentes transformações sociais, realizar um breve levantamento histórico da construção e do desenvolvimento da temática, para que seja possível promover ações de transformação social na seara ambiental e de conscientização em busca da sustentabilidade.

No presente capítulo, estruturado em duas seções, apresenta-se os aspectos gerais do desenvolvimento de uma consciência ambiental, de modo a permitir que se observe os desafios que envolvem o tema na seara da construção e da transformação dos paradigmas do meio ambiente. Na segunda seção, pretende-se desenvolver o conjunto das transformações pelas quais o direito ambiental internacional vem passando e como se dá a influência para o desenvolvimento da política ambiental brasileira.

1.1 ASPECTOS GERAIS DO DESENVOLVIMENTO DE UMA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL

A utilização ou transformação do meio natural em prol das necessidades humanas é inerente à própria natureza do ser humano e faz parte do seu desenvolvimento histórico.

O seu vínculo à natureza e, por consequência a preocupação com os efeitos dele decorrentes não se trata de algo novo, mas, sim, de uma preocupação que se verifica no comportamento humano em relação à natureza, conforme explica Ost (1995):

É, pois, desde há milênios, que o homem polui o seu ambiente e o submete ao dízimo. O oposto é comprovado por antigos interditos rituais e tabus sazonais, de que eram objeto alguns recursos frágeis, e que testemunham uma preocupação bastante precoce por uma gestão duradoura da natureza. Do mesmo modo, textos muito antigos revelam a ancianidade das questões ambientais e a vontade dos homens em as solucionar: o direito florestal nasceu na Babilónia em 1900 antes da nossa era; o código hitita, redigido entre 1380 e 1346 a. C., contém uma disposição relativa à poluição da água (uma multa de três ciclos de prata será cobrada por qualquer contaminação de um reservatório ou de um poço comum). Em 1370 a. C., o faraó Akhenaton ergue a primeira reserva natural; no século III antes da nossa

era, um imperador indiano, Asoka, adota um édito – sem dúvida o primeiro da história – que protege diferentes espécies de animais selvagens. (LYSTER, 1985, p. 21, *apud* OST, 1995, p. 32).

Em síntese, tem o homem, em si enraizada, a qualidade de preocupar-se com aquilo que possa lhe afetar, não apenas com as consequências diretas à natureza, ao meio ambiente natural, mas com as consequências para sí, na *práxis*, do manejo errado na utilização da natureza para a satisfação dos infinitos desejos humanos.

Há, porém, um momento em que, há muitos milênios, as crenças ambientalistas rompem o idílio ou o terror da natureza, e o homem assume diante dela um propósito de dominação. Segundo LYNN WHITE JR., esse momento pertence ao primeiro marco da concepção judeu-cristã, que, ao instaurar o homem no centro do universo, teria deslocado de sua posição a natureza e propiciado o assalto desordenado e destruidor da humanidade à vida animal e vegetal, com todas as suas consequências perversas. (WHITE JR., 1994, *apud* SANTOS, 2000, p. 2)

Sob uma fé irracional de que os recursos naturais eram infinitos e de não se sentirem as consequências de forma imediata é que se percebem, hoje, os efeitos do *modus operandi* da ignorância humana, o que resulta em agressão, atrocidades e tragédias. Neste aspecto, esta “[...] visão reducionista, segundo a qual o homem pensa que é superior à natureza e que ela lhe pertence e, por isso, pode fazer dela o que quiser, é uma das causas do consumismo desenfreado no mundo contemporâneo” (BALLÃO; SILVA, 2011, *apud* SILVA; PRZYBYSZ, 2014, p. 25).

A civilização judeu-cristã, com sua pretensa superioridade do homem sobre os demais seres vivos, gerou um processo de dominação da natureza através da ciência. A racionalidade capitalista se construiu em torno de uma doutrina econômica que aspira a uma cientificidade fundada numa racionalidade formal e em sua eficácia técnica, cada vez mais afastadas da subjetividade e dos valores, o que levou à superexploração de recursos e ao desequilíbrio dos ecossistemas naturais. (LEFF, 2008, p. 87).

Todas as sociedades, de algum modo e em algum tempo, agem no sentido de tomar ações para evitar o sofrimento pelas consequências diretas dos efeitos da natureza, a ciência moderna, ocupa-se em criar meios para isso. Ocorre que

A crença na infalibilidade da Ciência foi uma grande responsável pela manipulação e destruição da natureza, separando o que é indissociável: os seres humanos (sujeito cognoscendi) do meio ambiente (objeto estudado). Por isso, a grande cegueira da Modernidade foi submeter os homens e a natureza ao império absoluto do método cartesiano, guiado pelo dogma da neutralidade do sujeito cognoscendi – mitigado apenas para atender aos

interesses do sistema produtivo capitalista, de forma que o “núcleo da fé no progresso – ciência/técnica/indústria – se vê cada vez mais profundamente corroído” (MORIN; KERN, 2003, p. 76) nas sociedades pós-modernas. Isso porque nem o significativo avanço tecnológico consegue resolver os problemas humanos e causa “uma sensação de inquietude, senão de franco mal estar”. (LEITE; CAETANO, 2014, p. 140).

Denota-se que é inerente à qualidade de ser humano a necessidade de exploração e adaptação do ambiente natural às suas necessidades, e que, desde os primórdios civilizatórios, apesar da carga imposta aos recursos naturais, também se demonstrou a respectiva preocupação com a sua manutenção. Entretanto, e apesar da tomada de medidas esparsas, locais, cultural e temporalmente desconectadas, a preocupação com o meio ambiente e as consequências da utilização desenfreada de seus recursos, em um primeiro momento não fizeram parte do cotidiano do ser humano indouto em sua relação com a natureza.

Para Derani, o desenvolvimento da civilização moderna, principalmente na Europa, a partir do século XIV, começou pela manutenção de uma determinada ordem social, o que propiciou a institucionalização de normas que, em um primeiro momento, não visavam o desenvolvimento da pessoa humana e tampouco possuíam o intuito de tornar a sociedade mais justa, mas, apenas, enraizada na necessidade de estabilidade, previsibilidade e manutenção do *status quo* (DERANI, 2008). Neste sentido e, apesar de ser o sistema capitalista o nascedouro da sociedade de consumo,

[...] pode-se dizer que a tomada de consciência das questões tipicamente urbanas e a necessidade de intervir sobre elas surgem juntamente com a consolidação do capitalismo ocidental, em sua versão de concentração urbano-industrial iniciada na Europa e expandida para diferentes partes do mundo. Assim, há uma associação clara entre a generalização do processo de urbanização e a consolidação de um determinado projeto de modernidade. (DE MOURA COSTA, 2000, p. 58).

A necessidade de desenvolvimento trazida pelos aglomerados urbanos, concomitante ao desejo de satisfação pelo consumo e acúmulo de capital, cria uma demanda que precisa organizar-se. Para Sergio Luis Pereira da Silva (2001, p. 4), é “[...] com o capitalismo moderno ocidental que se pode perceber uma lógica racional ordenada e um direito formal e normativo, que constitui de forma sistemática a estruturação e o desenvolvimento dessa nova lógica de lucro acumulativo.” O que se verifica é que

[...] até o fim do século XX, as decisões governamentais tinham como base o desenvolvimento econômico acelerado, sendo que florestas inteiras foram ao chão para se atingir um crescimento sem um mínimo de planejamento. Como consequência, houve o aumento da desigualdade social, a contaminação do solo, das águas e do ar, a proliferação de vetores de doença a contaminação do solo, das águas e do ar, a proliferação de vetores de doenças e, em alguns países, a geração de uma crise ambiental sem precedentes. (SILVA; PRZYBYSZ, 2014, p. 18).

De acordo com Dias Jaques (2014), esse contexto histórico de predominância do pensamento apenas para o progresso econômico e tecnológico, fortificado pela Revolução Industrial, perdurou pelo menos até o final do século XIX, quando, a passos lentos, a humanidade despertou para a conscientização ambiental,

[...] na etapa evolutiva que a humanidade se encontrava, “nenhum grande pensador teria ousado antepor aos ideais do progresso do homem a necessidade de conservação da natureza”, pelos mesmos motivos, ninguém teria interesse em “condicionar o desenvolvimento industrial e comercial das nações a valores relacionados ao equilíbrio ambiental”. (SOARES, 2003, p. 15, *apud* DIAS JAQUES, 2014, p.302).

Face a percepção inequívoca de que o fardo imposto à natureza em benefício da satisfação do homem, “Ao estabelecer os modelos de vida, os valores e os imperativos que norteiam a conduta humana, não foi considerada a relação de integração e dependência do homem com a natureza” (LEITE; CAETANO, 2014, p. 16), fazendo surgir o desejo, mesmo que por necessidade, de uma mudança paradigmática em relação ao controle das questões ambientais, visto que,

As consequências tecnológicas da ciência produziram, nos dias de hoje, uma tal extensão e alcance para as ações e omissões humanas, que não é mais possível contentar-se com normas morais que regulamentam a convivência humana em pequenos grupos e confiem as relações entre os grupos à luta pela sobrevivência, no sentido darwiniano. Isso se tornou gritantemente claro nos últimos anos com a descoberta progressiva da poluição ambiental. (SANTOS, 2000, p. 01).

O direito ambiental surge nesse contexto, em que pese seja necessário um mínimo de justiça social para a manutenção e promoção da dignidade humana, em que, em um futuro já concretizado, “[...] a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana.” (SILVA, 2014, p.21).

Para Machado (2014, p. 58), o Direito Ambiental “[...] é um direito sistematizador, que faz articulações da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica.”

Esta sistematização do Direito apontada por Machado (2014), é determinante no desenvolvimento da sociedade, tanto o quanto ele seja realmente efetivo no sentido de garantir

[...] a manutenção dos pilares necessários à realização das atividades que caracterizam essa sociedade. Contudo, tal não significa que o direito esteja impedido de realizar uma determinada justiça social e contribuir para o aumento da satisfação dos indivíduos. (DERANI, 2008, p.5).

Essa mudança de paradigma, de uma racionalidade instrumental¹ voltada para o desenvolvimento humano pelo progresso econômico, surge à medida em que “[...] o humanismo e o pensamento crítico se colocam a necessidade de questionar a ética implícita no modelo de modernidade e de retrazar os objetivos e o sentido do desenvolvimento.” (LEFF, 2008, p. 90).

Há que se considerar que,

O fato de revelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado um patrimônio coletivo conduz à conclusão de que sua manutenção não só é imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também à realização da sociedade como comunidade, isto é, como âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas, em última análise, a consecução de um objetivo de bem-estar comum. (DERANI,2008, p.247).

Para a compreensão dos aspectos gerais do desenvolvimento da consciência ambiental, considerado neste processo a tomada de uma certa mentalidade globalizada da importância em se ter um ambiente social saudável e ecologicamente equilibrado, verte em função de que,

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana. (SILVA, 2000, p. 58, *apud* WILLEMAM, 2007, p. 204).

¹Sobre o tema, ver também LEOPOLDO e SILVA, F. Knowledge and Instrumental Reason. *Psicologia USP*, São Paulo,v.8, n.1,p.11-31,1997.

Assim, evidente a imbricada relação homem e natureza, derivada do pensamento racional focado na sua dominação em quanto instrumento de realização humana sobretudo considerando a ideia de qualidade de vida, o que caracteriza a visão antropocêntrica pois, dependente a sua promoção de uma certa ação humana, porém, considerado o novo paradigma do desenvolvimento sustentável, este antropocentrismo “[...] pode ser aliado a outros elementos e um pouco menos centrado no homem, admitindo-se uma reflexão de seus valores, tendo em vista a proteção ambiental globalizada.” (LEITE; AYALA, 2000, p. 117).

Por oportuno, permite-se considerar que esta conjunção dos valores necessários a uma preservação ambiental globalizada traz

[...] uma maior “reverência pela natureza” e distanciamento da visão antropocêntrica radical. Trata-se de um alargamento desta visão, que acentua a responsabilidade do homem pela natureza e justifica a atuação deste como guardião da biosfera. Fazendo surgir uma solidariedade de interesses entre o homem e a comunidade biótica de que faz parte, de maneira interdependente e integrante. Nota-se que a responsabilidade pela integridade da natureza é condição para assegurar o futuro do homem. (LEITE; AYALA, 2000, p. 120).

A partir da análise de que o ser humano integra a natureza e que ambos estão em um mesmo nível, há uma modificação do ponto de vista, alterando-se o objeto em que circunda a preocupação, deslocando-se o foco no ser humano, antes trazido pelo antropocentrismo, pois, agora, necessária a observação do conjunto homem natureza, e de sua responsabilidade para com o meio em que vive, surgindo a ideia de biocentrismo (BERTÉ, 2013, p.25).

Segundo Berté (2013, p.47), “[...] podemos relacionar o tratamento dado à questão ambiental em diferentes momentos ou espaços da história com base em modelos de gestão ambiental. Esses modelos são o antropocentrismo e o biocentrismo.” Na análise desses modelos de gestão permite-se arrazoar diferentes aspectos. Há uma clara mudança na forma como são tratados os problemas ambientais, sobretudo considerando a noção mais elevada de pertencimento e sobremaneira, de dependência e conseqüentemente, de preservação dos recursos ambientais.

Logicamente, analisando a mudança de prisma quanto ao foco de observação utilizado para com às questões ambientais, e tendo em vista o presente estudo, é

importante contextualizar o significado de meio ambiente urbano, “[...] por considerar que o espaço urbano constitui a materialização espacial das relações sociais, além de elemento transformador dessas mesmas relações.” (DE MOURA COSTA, 2000, p. 56).

É, pois, no ambiente urbano, tendo em vista a concentração populacional, que mais facilmente se sentem as consequências da irresponsabilidade no trato das questões ambientais. O meio ambiente, por suas diversas matizes, não se resume somente ao chamado meio ambiente natural, mas também, ao criado pelo homem, para o homem,

Daí a tentativa de uso da expressão *meio ambiente urbano*, na busca de sintetizar dimensões físicas (naturais e construídas) do espaço urbano com dimensões de ambiência, de possibilidades de convivência e de conflito, associadas às práticas da vida urbana e à busca de melhores condições de vida, seja para a cidadania, seja na busca de qualidade da vida urbana. Trata-se da procura da justiça socioambiental em si, bem como da criação e/ou manutenção das condições materiais/ambientais que dêem suporte e expressem tal justiça. (DE MOURA COSTA, 2000, p. 56).

Neste sentido, o Direito Ambiental em quanto ramo do Direito a quem se destina a proteção jurídica do meio ambiente, evolui no mundo a partir da evolução científica do entendimento humano sobre sua responsabilidade quanto aos efeitos de sua interferência, não somente ao meio natural, mas, também, no seu espaço de convivência mais intenso, o meio ambiente artificial, o meio ambiente urbano.

Contudo, é possível observar que no direito brasileiro há um certo atraso normativo, em que pese a CF de 1988 em seu art. 182 estabelecer a necessidade de avanço da política de desenvolvimento urbano, que em última análise, objetiva proporcionar qualidade de vida, a cargo do ente municipal, seu regramento ocorre somente em momento posterior, pelo Estatuto da Cidade, em 2001.

No dizer de Pereira e Curi (2012), nesse processo de visualização das necessidades ambientais e sua respectiva resposta legal,

[...] a preocupação com os problemas ambientais decorrentes dos processos de crescimento e desenvolvimento deu-se lentamente e de modo muito diferenciado entre diversos agentes, indivíduos, governos, organizações internacionais, entidades da sociedade civil. [...] pode-se pensar numa evolução que seguiu as seguintes etapas. A primeira etapa baseia-se na preocupação de problemas ambientais localizados. Numa segunda etapa, a degradação ambiental é percebida como um problema generalizado, porém confinado nos limites territoriais dos estados nacionais.

Na terceira etapa, a degradação ambiental é percebida como um problema planetário atingindo a todos e que decorre do tipo de desenvolvimento praticado pelos países. (BARBIERI, 2003, *apud* PEREIRA, CURI, 2012, p. 36).

Denota-se que o amadurecimento da preocupação com o meio ambiente inicia-se localmente, pelo fato de ser no ambiente local que se observam os danos e suas consequências mais diretas, porém, a medida em que a globalização se acentuou nas relações humanas e, respectivamente, também destas com o ambiente e sua consequente degradação, evoluiu também para o espaço internacional a preocupação dos Estados nacionais, sobretudo, em relação aos efeitos desta degradação, agora, não apenas sentidos em âmbito local, mas de impacto a nível mundial (LEITE; CAETANO, 2014). Nesse contexto,

Todas as tragédias ambientais decorrentes das atividades humanas, juntamente com as novas descobertas científicas sobre as ameaças aos recursos ambientais, são consideradas estopins da mobilização popular em defesa do meio ambiente ocorrida a partir da década de sessenta do Século XX e marcam o início da conscientização do ser humano sobre a importância da preservação do meio ambiente nos tempos modernos. (THOMÉ, 2015, p. 41).

Não obstante seja necessário que esses efeitos transbordem os limites do território nacional, a degradação ambiental que ocorra pontualmente e em todos os locais preocupa, sobretudo, em vista da padronização do modelo de desenvolvimento adotado pelos Estados.

A realidade tem nos mostrado que os impactos ambientais, antes pouco preocupantes por serem pontuais e locais, podem tornar insustentável a vida no planeta, graças, por exemplo, a questões como as mudanças climáticas, que cada vez mais se tornam um fato alarmante, apesar de não haver consenso entre os cientistas sobre suas causas. (SILVA; PRZYBYSZ, 2014, p. 17).

Neste aspecto, e apesar de sua evolução, o direito ambiental progride aquém dos reveses ambientais e, em certa medida, é paliativo em vista dos interesses econômicos e da própria necessidade de desenvolvimento que viabilize a inclusão do ser humano no padrão de vida globalizado, consumerista e, por consequência, fortemente utilizador dos recursos naturais, em que,

[...] pelo modo, ou hábito, de comprar e trocar produtos continuamente,

muitas vezes de forma desnecessária, apenas para atender a um status, ou signo (marca), provoca não apenas a escassez de recursos naturais, mas também a geração de milhões de toneladas de resíduos. (SILVA; PRZYBYSZ, 2014, p. 21).

Há um círculo vicioso, em que, na balança das perdas, recaem sobre o meio ambiente o peso de se garantir as complexas necessidades humanas. Da Silva contribui com a reflexão ao afirmar que

A evolução da complexidade da vida em sociedade provoca uma quebra de paradigma, ao passo que garantir direitos de cunho liberal já não é mais suficiente para evitar a crise sob a perspectiva da dignidade humana, em que a busca inconsequente pela satisfação das nossas carências, por meio de um modelo de desenvolvimento insustentável, contribui decisivamente para a crise ecológica global e as desigualdades sociais. (DA SILVA, 2014, p. 87).

O desenvolvimento de uma consciência ambiental perpassa pela consolidação de um direito que promova e satisfaça as necessidades atinentes à dignidade do cidadão, que diretamente atingido por mazelas de cunho ambiental, tem sua dignidade e qualidade de vida diminuídas, mas, também, se rege por aquilo que determina a comunidade internacional, pois parte integrante do meio ambiente global. Tem importância fundamental reconhecer a influência do direito internacional para o desenvolvimento de uma consciência ambiental nacional.

1.2 O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E SUA INFLUÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

O desenvolvimento de uma certa consciência ambiental à nível internacional impôs a necessidade de convergência nas ações práticas efetivas adotadas pelos Estados. A idéia de que uma degradação ambiental pode interferir não apenas na qualidade de vida local mas também alhures, impõe a estes uma série de instrumentos pelos quais se possa frear a degradação ambiental. Tem-se que

[...] o reconhecimento da necessidade de proteção do meio ambiente, e da sua conexão estreita com a dignidade da pessoa humana, foi resultado de um processo progressivo de evolução da consciência da sociedade humana a exemplo do que aconteceu com a proteção internacional dos direitos humanos, o que fez emergir, no direito internacional da segunda metade do século XX, em especial em suas três últimas décadas, a sua proteção jurídica e o reconhecimento da importância da manutenção de sua

qualidade e diversidade para a dignidade da pessoa humana e seu pleno desenvolvimento. (AMORIM, 2015, p. 115).

A satisfação dos desejos humanos, considerados não apenas os de ordem material no qual o fio condutor de seu desenvolvimento são as relações de produção e consumo, perpassa, também, pelo deleite em se transformar o ambiente no qual se vive em um espaço de qualidade, que não seja instrumento da degradação humana, mas, sim, de desenvolvimento de suas potencialidades. O que se verifica é que

O tratamento pelo Estado de seus próprios nacionais torna-se uma questão de interesse internacional. A conservação do meio ambiente e o controle da poluição tornam-se igualmente uma questão de interesse internacional. Ocorre um processo de internacionalização tanto da proteção dos direitos humanos quanto da proteção ambiental, a primeira a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a segunda – anos após – a partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972. Mas, além da internacionalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental, logo se percebeu que, em cada um dos dois domínios de proteção, existia uma inter-relação entre os distintos setores objeto de regulamentação. A consciência desta inter-relação tem contribuído decisivamente à evolução, nos últimos anos, da internacionalização à globalização da proteção dos direitos humanos assim como da proteção ambiental. (TRINDADE, 2006, *apud* AMORIM, 2015, p. 115).

Verifica-se que o surgimento do Estado regulador das questões ambientais se deu no início da década de 1970, claramente vinculado a noção de proteção dos direitos humanos, agora ameaçados pelo próprio desenvolvimento econômico a qualquer custo, visivelmente incapaz de conter seu avanço em favor de questões ambientais, pelo qual surgiu a necessidade de uma proteção, cuja autorregulação do mercado capitalista e os ideais liberais não foram capazes de fornecer. (OST, 1995) “Não que desaparecessem esses fundamentos liberais da economia; é, antes, de compromisso que se tratará agora, devendo os motores económicos privados acomodar-se a uma determinada regulação administrativa.” (OST, 1995, p. 119).

Conseqüentemente, dentro das fases de conscientização ambiental, apontadas por Pereira e Curi (2012), pela percepção de que a poluição é um problema planetário, Braga faz referência de que “Foi precisamente o crescimento da poluição transfronteiriça em nível internacional e da quantidade de tragédias ambientais que mobilizou a sociedade internacional [...]” (BRAGA, 2010, p. 318).

O que se vislumbra é a inquietação da comunidade internacional frente à

imprudência da sociedade e dos Estados na busca pelo desenvolvimento econômico, *a priori*, sobrepujando os interesses ambientais. Assim,

Em consequência das preocupações geradas a partir do final da década de 1960, com os problemas ambientais decorrentes do crescimento econômico e da produção industrial, dos quais advieram sérios danos ambientais, como a poluição do ar, da água, do solo e os acúmulos de resíduos, a Assembleia Geral das Nações Unidas, **pretendendo criar bases técnicas para avaliação da questão ambiental no mundo e gerar a conscientização dos governos e da opinião pública**, realizou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia, em 16 de junho de 1972, com a participação de 113 países, 210 Organizações não governamentais e organismos da ONU. (PADILHA, 2010, p. 47, *apud* CAMPOS, 2017, p. 117) [grifo nosso].

A Conferência de Estocolmo surgiu “[...] para discutir os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global, relacionando-os a questões socioeconômicas, em especial à pressão do crescimento demográfico sobre os recursos naturais nos países pobres.” (MILARÉ, 2007, p. 744).

Milaré (2007) leciona que foram antagônicos os posicionamentos dos países ricos e pobres que participaram da Conferência de Estocolmo. Na época, o Brasil liderou a representatividade dos países considerados de terceiro mundo, entendendo que estes não poderiam arcar com as limitações impostas pelos países ricos, pois, já devidamente desenvolvidos e, portanto, responsáveis em grande parte pela degradação ambiental. Nesse contexto, tem-se que o direito ao desenvolvimento dos países pobres não poderia ser negado. Na ocasião utilizou-se o pretexto de que “A maior poluição é a pobreza” e “a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa.” (MILARÉ, 2007, p. 744).

O posicionamento brasileiro gerou críticas e fez com que o país adotasse, nos anos seguintes à da Conferência de Estocolmo, uma série de medidas que visaram a mudar o quadro negativo de desenvolvimento a qualquer custo, estampado internacionalmente. Contudo, “[...]somente a partir da década de 1980 é que a legislação sobre a matéria passou a desenvolver-se com maior consistência e celeridade.” (MILARÉ, 2007, p. 745).

Merece destaque que, neste período e após anos da Conferência de Estocolmo sem que ocorressem mudanças significativas em prol do meio ambiente, em 1987 foi criado pela ONU, por meio da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o chamado relatório “Nosso Futuro Comum” conhecido também

por Relatório Brundtland, que

[...] definiu desenvolvimento sustentável como modelo de desenvolvimento que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades”, despertando para o uso racional dos recursos naturais, a respeito da pressão do crescimento sobre o ambiente, e com essas influências, o legislador constituinte brasileiro molda os instrumentos jurídicos às novas necessidades essenciais, levantando frente à economia, a proteção socioambiental. (DA SILVA, 2014, p. 91).

Logo, dentre os significativos marcos legais, Milaré (2007) destaca com brevidade o surgimento da Política Nacional de Meio Ambiente, pela Lei N.º 6.983 de 1981; a Lei N.º 7.347 de 1985 que criou a Ação Civil Pública como instrumento específico de proteção dos direitos difusos e coletivos; a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a proteção do meio ambiente como princípio da ordem social e econômica e também a Lei N.º 9.605 de 1998 a qual possibilitou a aplicação de sanções penais e administrativas às condutas lesivas ao meio ambiente (MILARÉ, 2007, p. 745-746).

O desenvolvimento da consciência ambiental do Estado, a partir de uma certa influência internacional, ocorre basicamente em virtude da percepção global da necessidade de que este seja promotor da gestão e preservação do meio ambiente, pois necessário a própria melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

Destarte, o surgimento de uma espécie de consciência coletiva universal em prol das questões ambientais, traz para o Estado a obrigação de personificar internamente uma política ambiental que seja capaz de satisfazer as necessidades do agora sem que sejam prejudicadas as das futuras gerações.

Mesmo tendo sido criadas uma série de legislações e a afirmação de compromissos junto aos órgãos internacionais afim de frear os impactos humanos sobre o meio ambiente, o que se observou fora o descumprimento ou o desleixo na realização de ações afirmativas que trouxessem na prática a soluções dos problemas (DE OURO MAMED; MARCHESAN; BAZZANELLA, 2017, p. 97). Nesse aspecto, e a fim de reforçar os ideais trazidos pela Conferência de Estocolmo,

No ano de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, 20 (vinte) anos após a Conferência de Estocolmo, foi realizada a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), também conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra. A mesma foi saudada como sendo o mais importante e promissor encontro planetário do século XX. O

referido evento, contou com a participação de representantes e governantes de 179 países, os quais durante o transcorrer do evento, discutiram, analisaram e aprovaram uma série de documentos referentes a temas ambientais bastante relevantes. Dentre esses documentos podem ser citados, a Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, a Convenção sobre mudanças climáticas, a Declaração de Princípios sobre florestas e a Agenda 21. (PEREIRA, CURTI, 2012, p. 50).

O dualismo existente entre desenvolvimento econômico e social e a manutenção dos recursos naturais trouxe, em âmbito internacional, a necessidade de se encontrar formas objetivas e eficazes de controle das atividades humanas pelo prisma do desenvolvimento sustentável, cuja expressão busca aliar a necessidade de preservação ambiental com o concomitante desenvolvimento social e econômico, inerente e necessário à própria dignidade da pessoa humana. Conseqüentemente

[...] a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra, Rio 92 ou Eco 92), buscou avaliar os avanços desde 1972 e promover medidas como a adoção de tecnologias menos poluentes e estabelecer cooperação internacional para o tema. Tendo em vista o escopo da preocupação na questão econômica, começa então a promoção de mecanismos econômicos de proteção ao meio ambiente. Esta conferência também publicou um importante documento, denominado Agenda 21, com metas a serem cumpridas pelos Estados signatários. (SILVA, 2009, p. 31, *apud* DE OURO MAMED; MARCHESAN; BAZZANELLA, 2017, p. 97).

O que se verifica é que, apesar de a Conferência de Estocolmo ter inovado em chamar a atenção da comunidade internacional para a necessidade de um olhar aprofundado sobre o meio ambiente, na prática, não se teve o retorno desejado. Assim, a RIO 92 buscou reforçar os ideais trazidos em 1972, bem como, adotar medidas práticas para orientar os Estados na promoção das políticas ambientais, a exemplo da Agenda 21², que “No caso do Brasil, país federativo, os Estados e Municípios poderão adotar políticas e legislar a partir das recomendações da Agenda 21, seguindo a União e prevalecendo a legislação mais restritiva, como se sabe.” (MILARÉ, 2007, p. 89).

Para Moura (2016, p. 313) “A Agenda 21 tem como premissa incentivar ações entre governo e sociedade voltadas para o desenvolvimento sustentável [...],

² A Agenda 21 Global contou com a contribuição de governos e instituições da sociedade civil de 179 países. Ela contém quatro seções, 40 capítulos, 115 programas e aproximadamente 2.500 ações a serem implementadas em busca do desenvolvimento sustentável, do equilíbrio ambiental, da justiça social e da qualidade de vida para todos os cidadãos.

conceito-chave por trás do ideal da Agenda 21.” Neste aspecto, em quanto peça de natureza programática para os Estados, tem por destaque o:

[...] estímulo à cooperação, seja internacional, seja dentro dos países; ênfase na gestão ambiental descentralizada e participativa; valorização do incremento do poder local; multiplicação de parcerias para o desenvolvimento sustentável; mudança de padrões de consumo e nos processos produtivos. (MILARÉ, 2007, p. 90).

Apesar de trazer uma gama de objetivos que, se adotados, podem significar uma verdadeira mudança do paradigma atual, a Agenda 21 não tem força normativa se comparada a tratados internacionais e, apenas, representa uma carta de intenções para basear as ações dos Estados Nacionais (DIAS JAQUES, 2014, p. 310). Neste aspecto,

Houve, efetivamente, tentativas de vulto para avaliar os resultados da *Agenda 21*. No Rio de Janeiro, em março de 1997, realizou-se a Reunião Rio + 5 – cinco anos após a Rio 92 -, organizada pela sociedade civil. Sob os auspícios da ONU, reuniu-se em Nova York a “Cúpula da Terra”. Por fim, a Conferência de Joanesburgo (Rio + 10) ocupou-se particularmente do desenvolvimento sustentável. Nesses encontros de cúpula foram repassados os avanços nas proposições da *Agenda*, todavia restritos à posição dos países como tais, nada se aferindo dos poderes locais e seus compromissos com a efetivação das ações propostas. (MILARÉ, 2007, p. 91).

A consideração dos resultados da Agenda 21 somente de forma geral pelo Estado Nacional, sobretudo, em conta do sistema federativo brasileiro e a falta de força normativa da Agenda, impõe o entendimento de que, em um primeiro momento, não houve uma preocupação efetiva em relação a sua aplicabilidade junto às administrações públicas locais.

Assim como a AG21 Brasileira, as AG21 locais foram concebidas como projetos que muitas vezes se encerravam com a publicação de um documento final, o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável. Após a publicação de tais documentos, o processo frequentemente é esvaziado. Nada garante que aquelas ações indicadas no PLDS tenham condições objetivas de serem implementadas. *Deficit* com relação à disponibilidade de recursos e à vontade política e problemas de representatividade, participação efetiva e vulnerabilidade às mudanças políticas são comuns em tais processos, que, assim como o processo nacional, não tiveram sucesso em modificar o modelo de desenvolvimento vigente. (MOURA, 2016, p. 325).

Assim, apesar de, historicamente a resolução das problemáticas ambientais

serem prescindidas frente a outras preocupações da administração pública, a realização das referidas conferências internacionais teve papel fundamental na formação de uma consciência ambiental alinhada ao espírito global de mudança em relação ao atual modelo de desenvolvimento, pois,

É a partir dessas conferências que foram estabelecidos os parâmetros que nortearam as políticas ambientais a serem adotadas pelos governos, a exemplo da necessidade de pôr limites do crescimento (Conferência de Estocolmo, 1972); a proposição do conceito de desenvolvimento sustentável voltada à equidade intergeracional (Relatório Brundtland, 1978); a visão de sustentabilidade como equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental (Rio 92 e Conferência de Joannesburgo, 2002) e, atualmente, a ideia de economia verde proposta pela Rio+20 (2012). (DE OURO MAMED; MARCHESAN; BAZZANELLA, 2017, p. 96).

Pode-se perceber que as relações existentes entre o indivíduo e o ambiente, permanecem em constante transformação pela capacidade, inclusive, de transportar-se de um cenário local para uma visão de ordem global. A identificação dos objetivos e dos desafios impostos pela mudança de concepção em relação a busca de uma consciência ambiental, eleva o cidadão à partícipe das ações que visam a promover uma melhor qualidade de vida e efetivar o princípio da preocupação com as presentes e futuras gerações. Para tanto, a partir de todos os estudos já desenvolvidos e dos documentos elaborados ao longo dos anos, é necessário que todos os atores sociais reúnam esforços para o enfrentamento dos problemas decorrentes da ação humana e da negligência do poder público, possibilitando uma nova maneira de promover o equilíbrio ambiental e a busca da sustentabilidade.

2 ASPECTOS GERAIS DA COMPETÊNCIA AMBIENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

Entender como funcionam as competências administrativas ambientais no Brasil, em primeira análise, aparenta certo ar de simplicidade, haja vista tratar-se de competência comum. Porém, quando adentramos nas especificidades relativas ao que compete a cada um dos entes federados, percebe-se a necessidade de um olhar mais aprofundado, sobretudo por aqueles que operam na seara do direito ambiental, técnicos que realizam o encaminhamento de licenças ambientais, e também, pela própria administração pública e a sociedade, em seu dever de empoderamento das responsabilidades que lhe foram atribuídas.

No presente capítulo, busca-se apresentar os aspectos gerais da competência ambiental da administração pública no sistema federativo brasileiro, haja vista que o aparato legal determina que a competência, em relação à temática ambiental, além do cidadão, é também de todos os entes. Para tanto, expõem-se em duas seções, as quais objetivam, num primeiro momento, apresentar os pressupostos legais para a cooperação institucional da gestão ambiental. Na segunda seção, discorre-se acerca do município e sua responsabilidade administrativa de gestão ambiental, apontando os objetivos da política nacional do meio ambiente e sua efetivação, como meio para a promoção de um meio ambiente sadio a qualidade de vida.

2.1 PRESSUPOSTOS LEGAIS PARA A COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO AMBIENTAL

O Brasil é detentor, na esfera ambiental, de um aparato legal amplo e diversificado, de cunho constitucional à decretos municipais regulamentadores da ordem local. A consciência desta magnitude implica a necessidade de aprofundamento no conhecimento da matéria.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu conhecido art. 225, que “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Denota-se que não apenas o direito é de todos, mas, também, a respectiva responsabilidade, porém, cabe ao poder público, pelo fixado no § 1º do aludido artigo, assegurar a efetividade desse direito por meio de uma série de responsabilidades a ele incumbidas, dentre as quais, vinculado ao presente estudo, pois diz respeito ao licenciamento ambiental, o que normatiza o inc. IV, que é “exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 1988).

Desta forma, considerando o sistema federativo brasileiro, em que ambas as esferas de governo possuem autonomia para gestão administrativa e, portanto, a competência comum para proteção, promoção e recuperação da qualidade ambiental, assim fixado na Constituição Federal em seu artigo 23, determina ser competência comum de todos os Entes Federados a proteção ambiental e o combate à poluição em qualquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988).

Anteriormente à CF de 1988, e por ela recepcionada, a Lei Federal N.º 6.938 de 1981³ criou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), amparada pelo prescrito no art. 23 e 225 da Carta Constitucional, materializa o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). “O documento foi considerado inovador para a época, não somente por tratar de um tema ainda pouco discutido, mas por seu caráter descentralizador.” (MOURA, 2016, p. 16).

Dentro desse sistema, a competência para a execução da PNMA impõe a todos os Entes Federativos a responsabilidade pela gestão ambiental, pois

A competência “Comum” estabelece uma comunhão na gestão das matérias apresentadas no Artigo 23. A Constituição não quer que o meio ambiente seja administrado de forma separada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É razoável entender-se que, na competência comum, os entes federativos devam agir conjuntamente. (MACHADO, 2014, p. 181).

Deve-se considerar, em virtude da competência comum ambiental, que “A articulação e a integração das respectivas ações são fundamentais para evitar a sobreposição de esforços, o desperdício de recursos e para garantir decisões

³Criada pela 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.

harmônicas, o que de resto vale para qualquer política pública” (GRANZIERA, 2014, p. 97), em que pese, a administração do meio ambiente, enquanto interesse difuso e de responsabilidade comum dos Entes Federados, deve ser coordenado e objetivo, livre de amarras burocráticas desnecessárias e, por vezes, contrárias à própria finalidade constitucional da Política Ambiental do Estado.

Neste sentido, o art. 23 da Constituição Federal ao determinar a competência comum para os Entes Federados, demonstrou a importância do trato das matérias por ele trazidas impondo a todos os órgãos públicos, nos diferentes níveis de representação, a responsabilidade administrativa ambiental, impondo ainda, em seu parágrafo único, que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.” (BRASIL, 1988).

A necessidade de regulamentação da competência comum ambiental, trazida pelo art. 23 da Constituição Federal, demonstrou a diversidade regional proporcionada pela grande dimensão territorial do país, que carece de políticas ambientais que sejam adequadas as suas diferentes realidades. Assim, a pretensão de que a União possa garantir a aplicação da norma ambiental em todo o território nacional não pode ser satisfeita, pois sabe-se que é desprovida de recursos humanos e financeiros, sendo a descentralização da gestão ambiental necessária a própria eficácia da PNMA (REIS; WEBER; BITTENCOURT, 2009). Neste aspecto é importante o entendimento de que

A ideia de territorialização da competência ambiental tende parecer inicialmente contraditória, já que de um lado se asseveram as características transfronteiriças dos danos e dos riscos do meio ambiente enquanto de outro, se defende a autonomia municipal na solução de conflitos ambientais para atos de preservação e/ou recuperação. Para compreender melhor a questão, há a necessidade de análise de ambas as considerações, cuidadosa e separadamente, pois não se anulam, ao contrário: são complementares. Muito embora os danos ambientais possam atingir um espaço geográfico imensamente superior ao território local, é justamente neste espaço de origem do possível dano que devem estar dispostas políticas para evitá-lo, ou, na pior das hipóteses, recuperar o meio ambiente e responsabilizar o agente que o provocou. (REIS; WEBER; BITTENCOURT, 2009, p. 81-82).

Assim, em cumprimento ao aludido parágrafo único do art. 23, a Lei

Complementar n.º140/2011⁴ veio disciplinar o Artigo 23, “[...] fixando normas para a cooperação entre os entes federados, no intuito de harmonizar e uniformizar a atuação entre eles, evitar sobreposições e tornar a gestão ambiental mais eficiente.” (MOURA, 2016, p. 26).

Depreende-se que, tendo em vista a competência comum no trato das questões ambientais, localmente deve haver aparato legal que de suporte as ações administrativas de forma a tornar efetiva a recuperação ambiental e consequente responsabilização dos infratores. A PNMA converge nesse sentido pois, dispõe sobre seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, porquanto traz, em seu art. 2º, uma série de princípios e objetivos a serem cumpridos pela administração pública, quais sejam:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, **atendidos os seguintes princípios:**

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981) [grifo nosso].

Importante o destaque, em quanto princípio, o inc. I do artigo supracitado, em que pese ser dever da administração pública assegurar o disposto no art. 225 da CF de 1988. Nessa perspectiva, os objetivos da PNMA visam proteger o meio ambiente

⁴Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

para assegurar que haja desenvolvimento social e econômico concomitante a proteção da dignidade da vida humana e, considerando o inciso I, trata como princípio a ser seguido a necessidade da ação governamental (BRASIL, 1981).

A PNMA, perfaz uma série de objetivos e afora os elencados em seu art. 2º, destacam-se os enumerados em seu art. 4º o qual determina que:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981) [grifou-se].

Para Granziera (2014) a PNMA é confusa com relação a seus objetivos, pois prescreve ações que não se relacionam com finalidades, mas sim com instrumentos a serem utilizados para atingir os objetivos. Caracterizam verdadeiramente como objetivos: a preservação dos recursos ambientais que proporcione a utilização consciente e disponibilidade permanente que convirja para a manutenção do equilíbrio ecológico propício a vida e; a harmonização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Considerados os incisos I e VI como objetivos da PNMA “Os demais itens listados no art. 4º são, em verdade, instrumentos de meio para alcançar os objetivos propostos pela lei.” (GRANZIERA, 2014, p.80).

A PNMA tem por escopo a ação governamental como princípio e, conseqüentemente, encarrega o Estado de satisfazer as pretensões elencadas em seu art. 4º. A diferenciação entre os reais objetivos visados e aqueles cuja finalidade são considerados como instrumentos de meio, caracterizam as formas de atuação estatal face a concretização de seu objetivo maior, pois

Quando se menciona a disponibilidade permanente dos recursos ambientais, está-se referindo às futuras gerações, a quem se deve assegurar o uso dos recursos ambientais e não a sua exaustão. A manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida tem a ver com a própria definição de meio ambiente ecologicamente equilibrado, adotado na Constituição Federal de 1988. Já a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental é traço marcante do princípio do desenvolvimento sustentável. O tripé a ser equilibrado consiste no desenvolvimento econômico e social e na proteção ambiental aliados ao elemento "futuras gerações". (GRANZIERA, 2014, p.79).

Desse modo, é estabelecida pela PNMA, para os órgãos públicos, a tarefa de perseguir a efetivação desses objetivos, “[...] que passaram a ser obrigatoriamente considerados no planejamento, desenvolvimento, implementação e funcionamento de quaisquer atividades humanas que se utilizem dos recursos ambientais.” (GRANZIERA, 2014, p.105).

Assim, o dever conjunto para com o meio ambiente, como fundamentação da PNMA, amparado pelo artigo 225 da Constituição Federal, impõem ao poder público e à sociedade a responsabilidade de assegurar a todos o direito ao ambiente, ecologicamente, equilibrado, pois é considerado essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

Por consequência “A qualidade de vida é um elemento finalista do poder Público, onde se unem a felicidade do indivíduo e o bem comum, com o fim de superar a estreita visão quantitativa, antes expressa no conceito de nível de vida.” (RAMÓN, 1994, *apud* MACHADO, 2014, p. 65). Em virtude disso, há que se considerar que na evolução das necessidades humanas, pelo reconhecimento de que o direito ao meio ambiente equilibrado faz parte do rol de direitos humanos, balizas foram traçadas, a exemplo do direito individual sob a propriedade, cuja fruição esbarra na limitação dada pelo cumprimento de sua função social, assim prescrita constitucionalmente, tanto na ordem dos direitos e garantias fundamentais, na ordem econômica e financeira quanto da política urbana (BRASIL, 1988).

A estreita visão quantitativa apontada por Machado (2014) está atrelada ao desenvolvimento econômico a qualquer custo, que desconsidera a necessidade de manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado, paradigma em vias de alteração, algo a ser superado frente a necessidade de se considerar o desenvolvimento sustentável como necessário a promoção de uma vida saudável e de qualidade. Neste aspecto

A legislação ambiental confronta-se basicamente com uma dupla tarefa: Por um lado ela deve apresentar um arcabouço legislativo para uma luta eficiente contra a imensa variedade de problemas ambientais (viabilização da proteção ambiental). Por outro lado, ela precisa também trabalhar para uma coordenação entre interesses concorrentes e conflitantes, inclusive reescrevendo os conceitos que se encontram nos mais diversos ramos do direito (por exemplo, desenvolvimento econômico, alto nível de emprego, desenvolvimento tecnológico, expansão de áreas agrícolas). (DERANI, 2008, p.65).

Derani (2008) afirma que a relação entre meio ambiente e economia é vista pelo ordenamento jurídico com dois enfoques distintos, um instrumental e outro estrutural. No enfoque instrumental apresentam-se as normas que induzem o desenvolvimento de tecnologias que visam à produção limpa e otimizada, já no enfoque estrutural aponta para as políticas ambientais que visam à sustentabilidade dos recursos naturais necessários a própria manutenção das atividades econômicas (DERANI, 2008).

Para a sua efetivação, a PNMA, além de determinar seus objetivos e finalidades, cria em seu art. 9º os instrumentos necessários a consecução de seus objetivos, desta forma:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
 I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
 II - o zoneamento ambiental;
 III - a avaliação de impactos ambientais;
 IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
 V – [...] (BRASIL, 1981).

Dentre os instrumentos da PNMA, caracterizados como ferramentas administrativas a disposição do Estado, dá-se destaque ao licenciamento ambiental e a revisão das atividades efetiva ou, potencialmente, poluidoras, visto que

[...] é um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente. Possui natureza técnica, na medida em que analisa os impactos que um empreendimento poderá causar em determinado território, de acordo com seu porte e características, utilizando, para tanto, parâmetros definidos pelas várias ciências que dão suporte técnico ao direito ambiental. Ao mesmo tempo, constitui um tipo de processo administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público. (GRANZIERA, 2014, p. 420).

Depreende-se desta forma que o licenciamento ambiental, ao figurar no art. 9º da PNMA e, a partir do entendimento de Granziera (2014), deve possuir especial

atenção da Administração Pública, não apenas em sentido estrito em quanto instrumento de política ambiental, mas, também, em relação a sua utilização e eficiência, haja vista a transversalidade das matérias por ele analisadas. O licenciamento ambiental depende de diversas áreas de conhecimento, as quais são necessárias ao aporte técnico-científico do processo administrativo, sobretudo considerando a gama de conhecimentos necessários a fixação dos padrões de referência da qualidade ambiental bem como a avaliação do impacto ambiental gerado.

A PNMA, sem especificar quais os tipos de atividades dependerão de licenciamento ambiental, traz como foco todas as que de algum modo tragam, ou possam trazer, prejuízo ao meio ambiente, independentemente da fase em que o empreendimento estiver, determinando 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) [grifo nosso].

Resta claro que a administração pública tem o dever de controlar, face a proteção do meio ambiente, por meio do licenciamento ambiental conjugado as demais ferramentas trazidas pela PNMA, todas e quaisquer atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Importante ferramenta de cunho cooperativo, criada para a efetivação da PNMA, é o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Sua estruturação é regida pelo art. 6º da PNMA no qual são nomeados os órgãos públicos responsáveis. O SISNAMA é constituído por todos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como, as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (BRASIL, 1981).

O Estado e o Município, haja vista a competência comum estabelecida pelo art. 23 da Constituição Federal, e ao comporem o SISNAMA, não ficam excluídos da possibilidade de criação de suas próprias políticas ambientais consoante o cumprimento à legislação federal,

Afinal, as carências encontradas na administração nacional se evidenciam

na existência de políticas similares para solucionar conflitos e problemas distintos, situados em um país que, por suas dimensões continentais, possui características culturais e naturais diferentes, cujas demandas dificilmente são atendidas com presteza pelo Governo. Ao lado desta dificuldade da administração nacional ouvir as demandas locais, as peculiaridades de cada região são mais facilmente observadas em um espaço geograficamente mais restrito. (REIS; WEBER; BITTENCOURT, 2009, p.79).

Tendo em vista tratar-se a PNMA de lei de âmbito nacional, deve ser implementada por todos os Entes Federados e, necessariamente deve fazer parte de suas políticas de meio ambiente, que, quando criadas, figuram como um reflexo do sistema nacional, e que de acordo com o interesse local e no âmbito de seu território, são complementares e com objetivos comuns, ademais, “[...] as políticas públicas, como instrumentos dos direitos fundamentais, trazem legitimidade aos direitos sociais dos cidadãos, funcionando como um mecanismo de gestão pública.” (CASTRO; CASTRO, 2014, p. 238). No Rio Grande do Sul, a Lei Estadual N.º10.330, de 1994⁵, criou o Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA), que, de acordo com seu artigo 1º,

[...] terá como atribuições o planejamento, implementação, execução e controle da Política Ambiental do Estado, o monitoramento e a fiscalização do meio ambiente, visando preservar o seu equilíbrio e os atributos essenciais à sadia qualidade de vida, bem como promover o desenvolvimento sustentável. (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Com o advento da Lei Estadual N.º 10.330/1994, o RS possui sua própria política ambiental e seu próprio sistema de proteção ambiental. Dessa forma, o SISEPRA, nos mesmos moldes da PNMA, que traz como membros do sistema nacional os Estados e os Municípios, em escala menor, passam a integrar o sistema estadual, todos os municípios do Estado do RS (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Assim determina a redação do art. 2º da Política Ambiental do Estado:

Art. 2º - Constituirão o Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA - os órgãos e entidades do Estado e dos municípios, as fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela pesquisa em recursos naturais, proteção e melhoria da qualidade ambiental, pelo planejamento, controle e fiscalização das atividades que afetam o meio ambiente e pela elaboração e aplicação das normas a ele pertinentes e as organizações não-governamentais. (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

⁵Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências.

Conseqüentemente, do mesmo modo que a PNMA traz o licenciamento ambiental como instrumento de efetivação, a Política Estadual também o faz, à medida que o inclui em seu art. 20, o qual descreve que são instrumentos da Política Estadual do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental sob as suas diferentes formas, bem como as autorizações e permissões (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Em decorrência da PNMA, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) criou a Resolução N.º 237⁶, que estabeleceu que compete ao órgão ambiental municipal, “[...] o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio”⁷, clarificando o intuito do legislador em promover o Município a órgão executor do licenciamento ambiental, seja pela competência originária, seja por meio de delegação do Estado (BRASIL, 1997).

Nesse aspecto, a LC N.º 140/2011 trouxe nova redação a PNMA, estabelecendo novo critério em relação a competência e definiu, a partir de então, que “[...], os Estados não são mais os entes prioritários na atividade de licenciamento ambiental, que pela nova lei passou a ser distribuída entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios.” (GRANZIERA, 2014, p. 99).

Para Araújo (2016), em virtude da PNMA, antes das alterações trazidas pela LC N.º 140/2011, não fazer referência ao licenciamento ambiental municipal, a Resolução N.º 237/1997 foi considerada, por técnicos, como conflitante com a lei, mas destaca que, de qualquer maneira, se inicializaram os processos de descentralização do licenciamento ambiental por meio de convênios entre os Estados e os Municípios.

Importante destacar que anterior ao disposto na Resolução N.º 237/1997, a Lei Estadual N.º 10.330/1994, em seu art. 20, inciso XIV, já dispunha como instrumento da Política Ambiental do Estado, considerado pressuposto para a cooperação institucional com os municípios, “[...] os acordos, convênios, consórcios

⁶ Resolução CONAMA N.º 237/1997 - "Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente" - Data da legislação: 22/12/1997 - Publicação DOU nº 247, de 22/12/1997.

⁷ Um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se, quer com entidades públicas, quer com entidades privadas. A principal característica do convênio é que ele é um acordo entre as partes, no qual o objeto do termo é a concretização de interesses comuns (CASTRO; CASTRO, 2014, p. 255).

e outros mecanismos associados de gerenciamento de recursos ambientais.” (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Para Meireles,

Serviços de interesse recíproco de entidades públicas e organizações particulares realizados em mútua cooperação, sob as formas de *convênios* e *consórcios* administrativos. E assim se faz porque em muitos casos já não basta a só modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma Administração. Necessárias se tornam sua ampliação territorial e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros interessados na sua realização. Desse modo se conseguem serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada. **Daí o surgimento dos convênios e consórcios administrativos como solução para tais situações.** (MEIRELES, 2008, p. 431) [grifo nosso].

Verifica-se assim, que são diversos os instrumentos de cooperação institucional à disposição da administração pública para efetivação de sua ação governamental pela busca finalística de melhor qualidade de vida da população. A própria legislação ambiental traz a descentralização como necessária para a efetiva implementação das políticas ambientais, que, conjugadas a ações administrativas de cunho prático, tornam possíveis a aproximação dos agentes responsáveis.

2.2 O MUNICÍPIO E SUA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DE GESTÃO AMBIENTAL

A análise da legislação ambiental e doutrinas, demonstra que a necessidade de concretização dos objetivos da PNMA obriga com que os demais Entes Federados também acompanhem suas diretrizes, criem suas legislações, adotem suas próprias políticas e instrumentos, porém, alinhados aos ditames principiológicos e instrumentais da política nacional.

O Município em quanto ente da federação, possui uma série de responsabilidades tanto constitucionais quanto infraconstitucionais. A Carta Magna lhe atribui, a título de competência comum, pois também da União, Estados e Distrito Federal, a responsabilidade de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como, preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988). Para Meirelles,

Se o Município tem o poder de agir em determinado setor para amparar, regulamentar ou impedir uma atividade útil ou nociva à coletividade, tem, correlatamente, o dever de agir, como pessoa administrativa que é, armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins.

(MEIRELLES, 2008, p. 137).

Para que estas responsabilidades compartilhadas sejam realmente cumpridas e efetivadas pelo Estado, é preciso uma certa organização administrativa, em que pese, a atuação estatal, ao reger-se pelos princípios constitucionais⁸, deve agir de modo eficaz, sobretudo considerando a importância da gestão ambiental para uma melhor qualidade de vida dos cidadãos. Por oportuno,

No contexto do desenvolvimento local, é necessária uma visão ampliada do modo como se articulam a dimensão econômica, a dimensão sociocultural e a dimensão político-administrativa – só assim é possível viabilizar o processo de desenvolvimento (CASTRO; CASTRO, 2014, p. 312).

Por consequência, a gestão da coisa pública, assim entendido o direito difuso a um meio ambiente equilibrado, pois, necessário a uma sadia qualidade de vida, perpassa pela necessidade de se adotar uma política pública, ou seja, “[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjuntos de processo juridicamente regulados”, voltada a consecução dessa finalidade (BUCCI, 2006, p.39, *apud* CASTRO; CASTRO, 2014, p. 242). Nesse contexto

O novo paradigma de desenvolvimento sustentável reflete a necessidade de uma política ambiental que se volte à gerência dos recursos naturais do município, bem como à complexidade dos problemas ambientais e sua implicação nos contextos social, econômico, cultural e territorial. Trata-se de ressaltar a importância do planejamento ambiental, levando em conta a necessidade de desenvolver estratégias de preservação, conservação e recuperação do meio ambiente (CASTRO; CASTRO, 2014, p. 248).

O modo de atuação da administração pública, a fim de melhor cumprir com os mandamentos constitucionais, e em vista da competência comum, caracteriza-se pela descentralização administrativa e ocorre quando a administração pública desempenha suas funções através de outras pessoas jurídicas pela transferência desse poder administrativo (CASTRO; CASTRO, 2014), e nesse aspecto, figura como estratégia de planejamento ambiental que facilita a atuação do Estado.

Em âmbito local e de acordo com o que determina o próprio Art. 23 da CF/1988, no que tange a competência comum no trato das questões ambientais, o

⁸ Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Município de Santa Rosa, em consonância com a Política Nacional e Estadual de Meio Ambiente, em sua Lei Municipal N.º 5.472/2018, abordada com mais profundidade no Capítulo 3 deste trabalho, menciona em seu Art. 128 que, “Ao município, como membro integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, compete utilizar o procedimento do licenciamento ambiental como instrumento de gestão ambiental, visando ao desenvolvimento sustentável.” (SANTA ROSA, 2018).

O amadurecimento da legislação ambiental, em favor da distribuição e delimitação das competências e responsabilidades ambientais entre os Entes Federados, demonstra a preocupação do legislador em dar autonomia aos municípios para a gestão ambiental de seu território, principalmente porque

[...] os Municípios, assim como os Estados, passaram a ser entes federativos cujas competências foram estruturadas pelo Direito, como um resultado de "contingências históricas". Isto porque o Município, na visão de Hermany, somente "cumprirá sua função social se atuar conforme a população decide e conforme o que fora decidido em outras instâncias, ou seja, na Constituição e em leis de cunho nacional", sendo necessário, para tanto, "**levar a cabo as políticas públicas, em parceria ou não com outras organizações da sociedade**". (HERMANY, 2007, *apud* REIS; WEBER; BITTENCOURT, 2009, p. 78) [grifo nosso].

Segundo estudo a nível nacional realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e assim regrado pela Resolução CONSEMA N.º04/2000⁹, a efeito da necessária implementação em âmbito local do preconizado nas políticas ambientais, a estruturação de sua gestão em âmbito municipal, necessariamente, deve cumprir com requisitos mínimos como: estrutura administrativa de meio ambiente, compreendendo neste aspecto recursos humanos; conselho de meio ambiente; recursos específicos para o meio ambiente e legislação ambiental (MOURA, 2016). Com o cumprimento desses requisitos descarta-se a necessidade de atuação supletiva do Estado, assim fixada pelo art. 15 da LC N.º 140/2011. Ao tempo que figuram como insubstituíveis à materialização local das Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente, também há o aumento do leque de atuação da Administração Municipal.

O Embora haja uma série de requisitos a serem cumpridos para a implementação do licenciamento ambiental, o estudo de Moura aponta que

⁹ Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências.

O Rio Grande do Sul tem longa tradição no incentivo aos municípios para estruturarem a gestão ambiental local. O processo de descentralização da gestão ambiental do estado começou em 1995 – por meio de convênios entre municípios e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) –, e, ao longo dos anos, diversos regulamentos foram aprimorando o processo de descentralização. (MOURA, 2016, p. 167).

Nesse contexto jurídico de transferência de poderes administrativos, a Resolução N.º 008/2006 do Conselho de Administração da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) é a norma que regulamenta os convênios de delegação de competência para o licenciamento ambiental entre a FEPAM e os municípios. A Resolução traz como requisitos mínimos o disposto no Art. 1º, pelo qual

Ficam estabelecidos os seguintes critérios a serem cumpridos como pré-requisitos obrigatórios pelo município visando celebrar convênio de delegação de competências com a FEPAM:

- a) estar atuando efetivamente no licenciamento e fiscalização ambiental há, no mínimo, cinco anos da sua habilitação pelo CONSEMA, conforme Resolução CONSEMA 004/2000;
- b) ter mais de 50 mil habitantes;
- c) possuir equipe técnica de profissionais habilitados à realização das atividades previstas no convênio;
- d) estar em dia com no mínimo 50% do licenciamento das atividades e empreendimentos de impacto local, cadastrados no município, e possuir cronograma de regularização dos empreendimentos não licenciados, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Os requisitos supracitados demonstram a preocupação do legislador em não delegar atribuições a órgão ambiental de Municípios que não possuam experiência em licenciamento ambiental, população suficiente, capacidade técnica-administrativa ou que a estejam em atraso no atendimento de suas próprias demandas.

De acordo com a FEPAM¹⁰, apenas treze Municípios possuem convênio de delegação de competências com o RS e que estão aptos a executar o licenciamento ambiental de atividades supralocais, ou seja, que extrapolam as consideradas de nível local. Dentre os Municípios conveniados, junto às cidades de Canoas, Caxias, Gravataí, Lajeado, Novo Hamburgo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santana do Livramento, São Leopoldo e Sapucaia do Sul, Santa Rosa

¹⁰Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp?sPosicao=conv#Conv>. Acessado em: 14 abr. 2019.

destaca-se por ser o menor deles em se tratando de nível populacional¹¹.

Conseqüentemente, Santa Rosa é um dos poucos municípios do Estado do RS, e único da Região Noroeste, a possuir este tipo de convênio com o Estado, o qual foi firmado em 26 de outubro de 2016. O Convênio tem por objeto “[...] a delegação de competência, visando a cooperação técnica e administrativa entre as partes de atribuições de licenciamento, fiscalização e controle ambientais.” (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A base legal que fundamenta o Convênio de delegação de competências entre o Estado do Rio Grande do Sul e o Município de Santa Rosa, e nele consta descrito, é a Lei Complementar N.º 140 de 2011, a PNMA e a Resolução CONAMA N.º 237 de 1997 (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Junto ao Convênio, há tabela com a descrição das atividades econômicas, as quais, a partir da data de assinatura do instrumento, passam a constar no rol de empreendimentos a serem licenciados pelo Município de Santa Rosa, doravante o vencimento das licenças ambientais emitidas pelo Órgão Estadual, será o município, o responsável pela respectiva renovação (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

O desenvolvimento das políticas ambientais perpassa pela necessidade de desenvolvimento do Ente administrativo municipal no que diz respeito à capacidade técnica, à disponibilidade de recursos financeiros que deem suporte a execução dos projetos, infraestrutura e todas as demais ações inerentes a atividade de administração da coisa pública.

O Município de Santa Rosa, ao se habilitar para a efetivação de convênio de delegação de competências e ter de administrar responsabilidades, não apenas locais, mas supralocais, denota possuir esta capacidade técnica-administrativa.

¹¹ O número de habitantes dos Municípios conveniados foi levantado junto ao site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PRESERVAÇÃO DO MEIO URBANO EM AMBITO LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS

O presente capítulo tem por objeto o estudo de como se desenvolve o licenciamento ambiental em âmbito local, precisamente no Município de Santa Rosa/RS. Para a concretização desse objetivo, o estudo divide-se primeiramente pela análise do que a Política Municipal de Meio Ambiente traz a respeito do licenciamento ambiental, suas características, conceituações, tipos e etapas. Em um segundo momento, em vista da indissociabilidade da ordem ambiental e urbanística, busca-se compreender os preceitos ambientais consubstanciados no Estatuto da Cidade e Plano Diretor Municipal, importantes ferramentas legais de cunho urbanístico e indispensáveis ao pleno desenvolvimento sustentável das cidades.

3.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

O Município, no âmbito de seu território, é o responsável, não apenas pela implementação de sua política ambiental, mas, pelo (in)sucesso das políticas ambientais de ordem nacional e estadual, sobretudo no que diz respeito a comunicação ao Ente Federal e Estadual quando do descumprimento de normas que fogem de sua alçada. É no seu território que figuram os mais diversos problemas, e é no seu território que devem ser implementadas políticas palpáveis, objetivas e eficientes.

Ao par das atribuições legais trazidas pela competência comum em matéria ambiental, o Município de Santa Rosa, assim verificado no Capítulo anterior, detém capacidade técnica-administrativa necessária ao exercício de sua competência. Ademais, de acordo com o art. 30 da CF de 1988, possui, entre outras, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988).

Dentro do contexto urbano, a CF de 1988, a par do mencionado no inciso VIII do art. 30, traz ainda, em seu art. 182, sobre a Política Urbana, a obrigatoriedade do Município em “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e

garantir o bem-estar de seus habitantes.”, o que configura a necessidade de conjugação das Política Ambiental e Urbana (BRASIL, 1988).

A LC N.º 140/2011, ao regulamentar o art. 23 da CF e tendo como objeto a cooperação entre os entes federados, define objetivamente em seu art. 9^o¹² a competência administrativa ambiental dos Municípios por meio da listagem das ações que lhes são atribuídas.

O rol de ações atribuídas ao Município expõe a importância das tarefas a serem por ele implementadas, eleva sobremaneira sua responsabilidade e o faz figurar em âmbito local como principal agente executor das políticas ambientais. Nomeadas como ações administrativas, em verdade, tratam-se de obrigações, não há margem para desídia em vista da competência comum constitucionalmente atribuída.

As atividades consideradas de impacto local, mencionadas na alínea “a”, inc. XIV do art. 9º da LC N.º 140/2011, e portanto, as de responsabilidade do Município,

¹²Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - **observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:**

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...] (BRASIL, 2011, grifo nosso).

sofreram ao longo do tempo alterações significativas de acordo com a capacidade de absorção desta demanda pelos órgãos ambientais locais. Isso pode ser observado pela evolução das resoluções expedidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA). Verifica-se que,

Sob o ponto de vista prático, uma das medidas de maior relevância para os Municípios é a definição, através dos CONSEMAS – Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, das atividades consideradas de impacto local, que passarão a ser licenciadas pelos Municípios que atenderem aos requisitos mínimos definidos pela LC n. 140/2011. (MOURA, 2016, p. 469).

A primeira resolução expedida pelo CONSEMA no intuito de fazer cumprir com a Resolução N.º 237/97 e dar materialidade aos Sistemas Nacional e Estadual de Meio Ambiente, respectivamente, SISNAMA e SISEPRA, foi a Resolução N.º 05/1998, um ano após a resolução nacional. Posteriormente foram expedidas as Resoluções N.º 102/2005; 288/2014, e a N.º372/2018.

A Resolução N.º 372/2018¹³ trouxe uma evolução com relação a tipologia das atividades consideradas de impacto local e que carecem de licença ambiental. Isto ocorreu, pois, de modo distinto das anteriores, na qual constavam apenas as atividades de impacto local, nessa, foram integradas todas as atividades que necessitam de licença ambiental no Estado do RS, não apenas as de impacto local, mas, inclusive, as de responsabilidade exclusiva do Estado. A diferenciação do que é considerado impacto local, ou não, ocorre no anexo trazido pela norma. Esse novo modelo facilita a diferenciação das competências tendo em vista que as resoluções anteriores traziam apenas as atividades de impacto local, sem constar quais eram as de competência do Estado.

Na Resolução N.º 372/2018 consta um rol de 378 atividades que necessitam de licença ambiental. Destas, um total de 312 são consideradas de impacto local, e por tanto, de responsabilidade do Ente Municipal de acordo com o porte da atividade, restando apenas 66 tipologias exclusivamente atribuídas ao Estado do RS (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Das atividades de competência do município, e consideradas de impacto

¹³ Dispõe sobre os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, destacando os de impacto de âmbito local para o exercício da competência municipal no licenciamento ambiental.

local, 46 são caracterizadas como de porte mínimo; 127 de porte pequeno; 71 de porte médio; 15 de porte grande; 46 de porte excepcional e 7 consideradas como únicas (sem porte definido) (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Não suficiente, Santa Rosa possui, ainda, Convênio com o Estado do RS¹⁴ para o exercício do licenciamento ambiental de empreendimentos não demarcados como de competência local pela Resolução N.º 372/2018, ampliando o porte das atividades pelas quais o município responde. Assim, pelo Convênio, das 312 atividades definidas pela Resolução N.º 372/2018 como de competência do Município, 127 tiveram seu porte ampliado, e portanto, deixaram, em parte, de ser responsabilidade do Estado. Ademais, das 66 atividades de competência exclusiva do Estado constantes da Resolução N.º 372/2018, pelo Convênio, 20 delas foram atribuídas ao Município e, agora, fazem parte do rol de atividades licenciáveis pelo Município de Santa Rosa (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Nesse diapasão, é possível verificar que o Município de Santa Rosa detém uma enorme responsabilidade no que diz respeito a competência para o licenciamento ambiental em vista da gama de atividades consideradas de impacto local, assim as atribuídas pelo CONSEMA, e também, as de maior complexidade técnica, definidas pelo Convênio. O que se destaca é a mudança na delegação de competências ao ente municipal, sobremaneira utilizando-se da capacidade técnica do órgão local, o que o torna referência regional, haja vista tratar-se do único município da região noroeste a possuir este tipo de convênio com o Estado, assim constante na listagem de municípios conveniados informada no *site* da FEPAM¹⁵.

Esta capacidade técnica, capaz de absorver demandas além das constantes na Resolução N.º 372/2018, enfatiza a responsabilidade do Município em utilizar-se do licenciamento ambiental enquanto instrumento de gestão ambiental em seu território.

Alinhado aos ditames da CF de 1988, Resolução CONAMA N.º 237/1997 e

¹⁴ A FEPAM delega ao Município Conveniado, conforme autorização legal dada pela Lei Complementar nº. 140/2011 e Resolução CONAMA N.º 237/1997, as competências para a realização do licenciamento, fiscalização e controle ambiental das atividades potencialmente poluidoras desenvolvidas no seu território, arroladas no Anexo I deste Convênio, ficando parte integrante deste documento.

¹⁵ Consta no site da FEPAM na aba licenciamentos/convênios de delegação. Disponível em: http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp?sPosicao=conv#Conv. Acesso em: 18 jun. 2019.

LC N.º 140/2011, o Município de Santa Rosa, sancionou, em 08 de novembro de 2018, a Lei N.º 5.472, dispendo sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente e Saneamento (SISMMAMS), o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Saneamento (CONSEMMAS) e sobre a Política Municipal do Meio Ambiente e Saneamento (PNMAS) (SANTA ROSA, 2018). A referida lei atribui ao sistema municipal a responsabilidade pela formulação, aplicação, controle e fiscalização da Política Municipal de Meio Ambiente e Saneamento – PMMAS (SANTA ROSA, 2018).

Por força do inc. III do art. 9 da LC N.º 140, a lei municipal dá materialidade ao SISMMAMS, seguindo a lógica de implementação das políticas ambientais já adotadas pelo Estado do RS e pela União, respectivamente através do SISEPRA e SISNAMA.

Dentro da estrutura criada pela lei municipal, são órgão integrantes do SISMMAMS, assim fixados pelo art. 5º e 6º da Lei N.º 5.472/2018, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento (CONSEMMAS), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável e órgãos setoriais.

Segundo o art. 7º da lei municipal supracitada, O CONSEMMAS, possui caráter “[...] consultivo, deliberativo e normativo, de importância ímpar ao ter a atribuição de (...) assessorar, acompanhar, deliberar, sugerir, propor, contribuir, normatizar e colaborar em todas às questões ambientais no âmbito do Município.”, ademais, “[...] trata-se de órgão colegiado de instância máxima de poder em relação à gestão da PNMAS” (SANTA ROSA, 2018).

De acordo com a Lei Municipal N.º 5.347 de 20 de Dezembro de 2016¹⁶, o CONSEMMAS trata-se de

[...] órgão comunitário, de participação e representação que tem o objetivo de instruir e coadjuvar o governo municipal pela orientação, planejamento, interpretação e julgamento de questões em matéria ambiental, na formulação de políticas e na avaliação das ações já realizadas. (SANTA ROSA, 2016).

¹⁶ Dispõe sobre as diretrizes institucionais, sistema organizacional, seus princípios, diretrizes e objetivos, modelo de gestão, sistemas administrativos, planejamento municipal, seus ciclos e instrumentos básicos, estrutura organizacional da administração direta e indireta, estrutura administrativa básica, competência dos órgãos, diretrizes gerais de delegação e exercício de autoridade e dos cargos e funções de direção, chefia e assessoramento da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Santa Rosa e dá outras providências

Outrossim, “[...] o estabelecimento de conselho de meio ambiente, trata-se de mecanismo de efetivação do princípio da participação comunitária.” (OLIVEIRA, 2017, p. 229). Em vista de sua importância à nível de representatividade social para a formulação e acompanhamento das políticas, assim predeterminado pela LC N.º 140/2011, além de ter órgão ambiental capacitado, o município precisa possuir conselho de meio ambiente, pois, trata-se de pré-requisito para o exercício da competência administrativa ambiental em âmbito local.

Em quanto órgão ambiental capacitado, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, responsável pelas atribuições delimitadas na Lei Municipal N.º 5.347/2006, trata-se de “[...] órgão executivo da PMMAS, responsável pela aplicação e fiscalização das penalidades previstas, visando à preservação do meio ambiente.” (SANTA ROSA, 2018).

Outras secretarias municipais também participam do SISMMAMS em quanto órgãos setoriais, pois, exercem atividades que relacionam-se com proteção ambiental ou o controle do uso dos recursos naturais, quais sejam: Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação, no Eixo de Gestão Institucional; Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa (FUMSSAR), enquanto entidade da administração indireta; Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana e Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura Rural, no Eixo de Gestão da Infraestrutura e Economia e, por fim, a Secretaria de Desenvolvimento Educacional, no Eixo de Gestão Humana e Social (SANTA ROSA, 2018).

Observa-se que, segundo a estrutura organizacional do Município de Santa Rosa trazida pela Lei Municipal N.º 5.347/2016, todos os eixos de gestão, seja a Institucional, Infraestrutura e Economia, assim como, Humana e Social, estão representados e fazem parte do SISMMAMS, o que demonstra o grau de envolvimento da estrutura administrativa em prol da PMMAS.

A PMMAS contempla, em Título específico sobre a poluição e a prevenção e controle da poluição do meio ambiente, os conceitos necessários a uma compreensão básica pelos destinatários da norma no que se refere a poluição ambiental, meio ambiente, poluente, recursos ambientais, fonte poluidora e resíduos sólidos poluentes ou potencialmente poluidores (SANTA ROSA, 2018). Cabe aos art. 45 e 46 a definição desses conceitos.

Art. 45. Para efeitos desta Lei considera-se **poluição ambiental** qualquer alteração das condições físicas, químicas e/ou biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultantes de atividades humanas, em níveis capazes, direta ou indiretamente, de:

I - ser imprópria, nociva ou ofensiva à saúde, à segurança e ao bem-estar da população;

II - criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;

III - ocasionar danos à flora, à fauna, a outros recursos naturais nele contidos até o limite do território do município, passível de ser alterado pela atividade humana.

Parágrafo único. Considera-se **meio ambiente** o conjunto do espaço físico e os elementos naturais nele contidos até o limite do território do município, passível de ser alterado pela atividade humana.

Art. 46. Fica proibido o lançamento ou liberação de poluentes, direta ou indiretamente, nos recursos ambientais e em qualquer espaço urbano ou rural dentro dos limites do município.

§1º Considera-se **poluente** toda e qualquer forma de matéria ou energia que, direta ou indiretamente, provoque poluição ambiental nos termos do art. 45 desta Lei, em intensidade, em quantidade, em concentração ou com características em desacordo com as que forem estabelecidas em decorrência desta Lei, respeitados os critérios, normas e padrões fixados no âmbito municipal, estadual e federal.

§2º Consideram-se **recursos ambientais** a atmosfera, as águas superficiais e subterrâneas, o solo e os elementos nele contidos, a flora e a fauna.

§3º Considera-se **fonte poluidora** efetiva ou potencial, toda a atividade, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo, móvel ou não, que possa causar emissão ou lançamento de poluentes.

§4º Considera-se **resíduos sólidos poluentes ou potencialmente poluidores** todo tipo de resíduo resultante do consumo humano, seja de uso e consumo doméstico, seja de construção civil, de processos industriais ou comerciais, onde o descarte final é realizado sem possibilidade de reaproveitamento ou reciclagem no próprio processo de geração destes resíduos, e que em função de seu grande volume gerado tem significativa e relevante preocupação da PMMAS. (SANTA ROSA, 2018) [grifo nosso].

A partir da definição dos elementos contextualizadores básicos, necessários a compreensão da lei, a PMMAS, parte para a questão dos estabelecimentos e fontes poluidoras, define as responsabilidades tanto desses estabelecimentos quanto a do Município, que tem por objetivo, o controle das atividades poluidoras e dos resíduos gerados. O art. 47, *in verbis*, define que:

Art. 47. As pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as entidades da Administração Pública, gerindo atividades industriais, comerciais, recreativas, agropecuárias e outras, já implantadas ou em implantação ou que venham a ser implantadas no Município de Santa Rosa, na data de sanção desta Lei, salvo as que forem isentadas por decreto ou lei especial, ficam obrigadas a registrar-se no órgão competente do município, devendo apresentar, quando do seu licenciamento, o plano de tratamento e destino final dos resíduos provenientes de suas atividades e quais os meios que utilizará para minimizar a emissão destes resíduos. (SANTA ROSA, 2018).

O mesmo art. 47, ainda, define que as atividades registradas terão suas

atividades avaliadas quanto a sua operacionalização e funcionamento, e, se necessário, quando consideradas poluentes, deverão realizar as adequações exigidas pelo ente municipal que emitirá parecer técnico a respeito. Da mesma forma, o aludido artigo, com foco na geração de resíduos da construção civil, condiciona a liberação de alvará de construção somente com a indicação da quantia de resíduos gerados e qual a sua destinação, devendo se dar em local devidamente licenciado. Por fim, condiciona também, quando do término da obra, para a concessão da carta de habite-se, a comprovação da destinação desses resíduos de acordo com o que foi declarado pelo empreendedor na fase de obtenção do alvará de construção (SANTA ROSA, 2018).

O que se verifica é que a PMMAS, inseriu critério novo para a concessão de habite-se, inovando em prol da proteção ambiental, pois obriga ao empreendedor, mesmo de atividades que não precisam de licença ambiental, a dar satisfação a administração pública sobre a destinação dos resíduos gerados.

A Lei Municipal N.º 5.472 de 2018, em Título específico que trata sobre Licenciamento Ambiental, e para compreensão do mesmo, traz de início, em seu art. 126, repetindo alguns dos conceitos contextualizadores já trazidos no art. 45 e 46, o que é meio ambiente, degradação ambiental, poluição, poluidor, recursos ambientais, empreendimento e empreendedor. Referido artigo menciona que:

Art. 126. Ao município compete buscar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico locais, visando ao desenvolvimento sustentável.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste título, entende-se por:

I - **meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, urbanística, social e econômica que permite, abriga, rege, regula e orienta a vida em todas as suas formas;

II - **degradação da qualidade ambiental**, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III – **poluição**, toda e qualquer alteração dos padrões de qualidade e da disponibilidade dos recursos ambientais e naturais resultantes de atividades ou de qualquer forma de matéria ou energia que, direta ou indiretamente, mediata ou imediatamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população ou que possam vir a comprometer seus valores culturais;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) comprometam as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- e) alterem desfavoravelmente o patrimônio genético e cultural, histórico, arqueológico, paleontológico, turístico, paisagístico e artístico;
- f) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- g) criem condições inadequadas de uso de meio ambiente para fins

públicos, domésticos, agropecuários, industriais, comerciais, recreativos e outros.

IV - **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - **recursos ambientais**, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, o solo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

VI –**empreendimento**, todo e qualquer atividade, instalação, processo, operação ou dispositivo, móvel ou não, que independentemente de seu campo de aplicação induzam, produzam e gerem ou possam produzir e gerar poluição do meio ambiente;

VII –**empreendedor**, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta por atividade sujeita ao licenciamento ambiental. (SANTA ROSA, 2018) [grifo nosso].

Percebe-se que a Lei Municipal atenta para as definições necessárias ao correto entendimento do conteúdo e significado de alguns elementos relacionados a questão ambiental, sobretudo, por trazer, também, conceitos como poluidor e a diferenciação entre empreendimento e empreendedor.

A partir desses entendimentos básicos, a PMMAS define os parâmetros pelos quais obriga a administração a fazer uso do seu poder de polícia e a exigir que determinados empreendimentos que causam impacto local obtenham licença ambiental para a realização de suas atividades, assim descrito pelo art. 127:

Art. 127. A construção, instalação, ampliação, reforma, recuperação, alteração, operação e desativação de estabelecimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, caracterizada pela legislação vigente como sendo de impacto local, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental municipal, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§1º Ao órgão ambiental do município cabe a licença ambiental e a decorrente fiscalização em caso de empreendimento ou **atividade de preponderante interesse local, assim entendido como aqueles:**

I – **definidos por resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente e Saneamento (CONSEMAS)** ou órgão que venha substituí-lo;

II – **repassadas, em delegação de competência**, pelo órgão ambiental do Estado ou da União;

III – **definidos por resolução do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento (CONSEMMAS)**, respeitados os limites estabelecidos pelo CONSEMAS.

§2º Para a plena aplicação desta Lei, inclusive para apuração do porte e grau de poluição, serão observados os critérios estabelecidos pelo CONSEMAS, bem como aqueles utilizados pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul – FEPAM/RS, pertinentes ao assunto. (SANTA ROSA, 2018) [grifo nosso].

O artigo supracitado, caracteriza as atividades de impacto local como aquelas definidas por resoluções dos conselhos de meio ambiente do Estado e do Município,

e também, àquelas repassadas a título de delegação de competência pelo Estado ou pela União.

Ao par das definições trazidas pelos artigos 126 e 127 da lei municipal supracitada, a PMMAS, consoante os preceitos trazidos pela PNMA, em que pese o Município integrar o SISNAMA, relembra em seu art. 128 que “Ao município, como membro integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, compete utilizar o procedimento do licenciamento ambiental como **instrumento de gestão ambiental, visando ao desenvolvimento sustentável.**” (SANTA ROSA, 2018) [grifo nosso].

A utilização do licenciamento ambiental em quanto instrumento de gestão ambiental perfaz a necessidade de uma certa organização administrativa que estruture o órgão competente para esse fim, haja vista que “O desenvolvimento sustentável tem a finalidade de encontrar soluções de atuação economicamente viáveis e socialmente justas e crescer de forma planejada e partir de estratégias inteligentes e criativas.” (CASTRO; CASTRO, 2014, p. 299), além de que, respectivo aparato legal que de suporte às suas ações, pois, a administração pública, enquanto executora da PMMAS, obedecido o princípio da legalidade dos atos administrativos, realiza suas atividades no estrito limite daquilo que determina a norma.

Assim, o Licenciamento Ambiental, em quanto instrumento de efetivação da PMMAS, é definido por Oliveira (2017, p. 221) como um “[...] procedimento administrativo decorrente do poder de polícia ambiental, com a finalidade de avaliar os possíveis impactos e riscos de uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental ou poluição.”

A Lei Municipal N.º 5.472/2018, ao estabelecer o licenciamento ambiental como instrumento de gestão ambiental, define alguns conceitos relativos aos atos administrativos que relacionam-se com o mesmo, quais sejam:

Art. 128. [...]

I - **licenciamento ambiental**: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação, reforma, construção, recuperação, desativação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, caracterizada como de preponderante impacto local, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso;

II - **licença ambiental**: ato administrativo de natureza precária pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar, reformar, construir,

recuperar, desativar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerada de preponderante impacto local;

III - **estudos ambientais**: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação, ampliação, reforma, construção, recuperação, desativação de uma atividade ou empreendimento, apresentando como subsídio para a análise da licença requerida, tais como relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco;

IV - **impacto ambiental local**: é a área de influência do projeto, ou seja, todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente, no todo ou em parte, o território do município;

V – **autorização**: ato administrativo concedido pelo órgão ambiental competente, de natureza precária, que autoriza a execução específica de um empreendimento ou atividade utilizadora de recursos ambientais, não classificada como licença ambiental;

VI – **Declaração**: ato administrativo, não autorizatório, que relata a situação de um determinado empreendimento ou atividade, no órgão ambiental competente. (SANTA ROSA, 2018) [grifo nosso].

O referido artigo traz a distinção entre licenciamento e licença, porquanto o primeiro trata-se do procedimento em si, o segundo, refere-se ao ato administrativo e aponta para o objeto finalístico desse procedimento, ou seja, a própria Licença Ambiental enquanto documento fornecido, ou não, pelo órgão após o encerramento do processo de licenciamento. Segundo informação N.º 770/2018 da Delegação de Prefeituras Municipais do RS (DPM-RS),

O procedimento de licenciamento ambiental (que culmina com a expedição, ou não, da licença) deve ser realizado por equipe técnica, qualificada e habilitada profissionalmente para tanto, que será responsável pela análise dos projetos de atividades a serem licenciadas e dos estudos correlatos, bem como pela emissão de parecer técnico ambiental. Já a expedição da licença em si poderá ser realizada por servidor designado para tanto, desde que essa atividade seja compatível com as atribuições do seu cargo, o que deve ser avaliado pela Municipalidade no caso concreto. Vale ressaltar que o licenciamento propriamente dito é feito pela estrutura técnica, sendo a licença o documento que formaliza. (DELEGAÇÃO DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DO RS, 2018).

O artigo 128 supracitado, traz, com os devidos ajustes para a seara local, as mesmas definições já elencadas no art. 1º da Resolução N.º 237/1997 do CONAMA, acrescentando, além da localização, instalação, ampliação e a operação, a possibilidade de exigência de licença ambiental, também, para reformas, construção, recuperação e desativação de empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras.

Toda pessoa física ou jurídica, que pretenda exercer ou que já exerça alguma atividade que gere ou possa gerar impacto ambiental, assim consignada como atividade constante das sujeitas ao licenciamento ambiental, tem, não apenas o direito em realizar o licenciamento ambiental, mas, a obrigação de exercê-lo.

Embora seja um direito, a concessão da licença ambiental está condicionada ao cumprimento dos mais diferentes critérios, levando-se em conta, o tipo da atividade a ser exercida, local onde ocorrerá, porte poluidor, entre outros. A concessão da licença ambiental condiciona-se ao cumprimento de todos os requisitos exigidos pelo órgão licenciador. A Lei Municipal N.º 5.472/2018, em seu art. 129, perfaz uma lista de estudos que podem ser exigidos para que haja a possibilidade de uma correta avaliação dos impactos ambientais gerados pelo empreendimento. O mesmo cita que:

Art. 129. Para avaliação da degradação ambiental e do impacto das atividades será considerado o reflexo do empreendimento ou atividade no ambiente natural, no ambiente social, no desenvolvimento econômico e sociocultural, na cultura local e na infraestrutura da cidade, podendo ser exigido, a critério do órgão ambiental municipal, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e/ou Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), sendo o EIV em conformidade com o estabelecido Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Municipal Sustentável ou em legislação específica.

§1º Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é a denominação do instrumento de gestão ambiental utilizado para exigir os estudos para concepção, localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

§2º Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é a denominação do instrumento de gestão ambiental utilizado para exigir os estudos simplificados a fim de avaliar as interações da implantação ou da operação de uma atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental.

§3º O EIA e o RIMA serão elaborados por equipe técnica multidisciplinar legalmente habilitados, correndo as despesas às expensas do proponente do projeto, e, respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, podendo ambos ser acessíveis ao público.

§4º O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais. (SANTA ROSA, 2018).

O próprio artigo traz as definições do que se trata cada um dos possíveis estudos a serem exigidos, a depender da necessidade de sua apresentação. Em relação ao EIA e ao RIMA, cabe observar o requisito para a sua exigência, qual seja, a intensidade do impacto ambiental a ser gerado. O EIA pode ser exigido quando

haja significativa degradação ambiental em quanto que o RIMA, destaca a necessidade de que haja, apenas, degradação ambiental, excluindo a necessidade que esta seja significativa.

Sobre o EIV, este deve cumprir com os requisitos trazidos pelo Plano Diretor local, ou, o que determina a legislação específica, qual seja, a Lei Federal N.º 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, tópicos que serão abordados no Item 3.2 deste estudo. Assim,

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem o intuito de analisar e informar previamente à gestão municipal quanto às repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas, a partir da ótica da harmonia entre os interesses particulares e o interesse da coletividade de modo a:

- a) evitar desequilíbrios no crescimento das cidades;
- b) garantir condições mínimas de qualidade urbana; e
- c) zelar pela ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos. (SCHVARSBURG; MARTINS; CAVALCANTI, 2016, p. 13).

Ato contínuo, a Lei Municipal N.º 5.472/2018, traz, em seu art. 130, os tipos de licença ambiental que poderá expedir, suas respectivas definições e critérios de concessão.

Art. 130. O órgão municipal de meio ambiente, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, observado o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Municipal Sustentável.

II - Licença de Instalação (LI): autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO): autoriza a operação da atividade ou do empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

IV - Licença Prévia e de Instalação (LPI): aprova sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e autoriza a instalação do empreendimento;

§1º As licenças ambientais podem ser expedidas isoladas ou de forma concomitante, a critério de prévia avaliação técnica do órgão ambiental competente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

§2º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão devem ser publicados, às expensas do requerente, conforme

legislação pertinente, em periódico local de grande circulação.

§3º Durante os estudos para a concessão prevista no *caput* deste artigo, o **órgão ambiental municipal, sempre que julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, pelo CONSEMMAS¹⁷ ou por, no mínimo, cinquenta cidadãos, promoverá a realização de audiência pública, perdendo a validade a licença concedida na hipótese de sua não realização.**

§4º A LPI pode ser expedida a critério de prévia avaliação técnica do órgão ambiental, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade, mediante o pagamento referente às licenças prévia e de instalação. (SANTA ROSA, 2018) [grifo nosso].

Verifica-se que o licenciamento ambiental segue uma sequência lógica a par do desenvolvimento da atividade a que se pretende realizar, cabe a administração municipal acompanhá-la desde a sua fase preliminar de planejamento à sua fase operação. Para que haja evolução dentro do processo de licenciamento, cada uma das etapas seguintes condiciona-se ao cumprimento dos requisitos da etapa anterior, assim, para que haja a concessão da LI, devem-se cumprir, primeiramente, com os requisitos para a obtenção da LP, e os da LI, para a obtenção da LO.

Há que se observar que ocorre a possibilidade de expedição de Licença Ambiental que compreenda mais de uma fase, a depender da situação em que se encontra a atividade, a exemplo da LPI, a par do que consta no § 1º e 4º do artigo supracitado, que engloba a Licença Prévia e de Instalação em uma única licença.

Outra importante característica fixada em relação ao licenciamento ambiental, assim trazida nos § 2º e 3º, é a publicidade, em que pese a função social da propriedade condicionar o próprio direito sobre o bem, há o direito da população que reside ou tem suas atividades nas cercanias do empreendimento a que pretende se licenciar, de saber o que poderá lhe influenciar direta ou indiretamente, abrindo-se a possibilidade, para a ocorrência de audiência pública, oportunidade em que serão discutidos e avaliados os possíveis prejuízos à coletividade advindos da atividade, sendo inclusive invalidado o licenciamento caso seja necessária a realização de

¹⁷ Art. 9º O CONSEMMAS, órgão colegiado de instância máxima de poder em relação à gestão da PMMAS, será composto da seguinte forma:

I - 50% (cinquenta por cento) de seus membros serão representantes das esferas governamentais da administração direta ou indireta;

II - 50% (cinquenta por cento) de seus membros serão representantes de entidades representativas da sociedade civil organizada.

Art. 10. A composição será definida conforme disposições do regimento interno do CONSEMMAS conforme deliberação em assembleia, a ser submetida a homologação do Chefe do Poder Executivo. (SANTA ROSA, 2018).

audiência e esta não ocorra. A Lei N.º 5.472/2018 menciona que:

[...] §3º Durante os estudos para a concessão prevista no caput deste artigo, o órgão ambiental municipal, sempre que julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, pelo CONSEMMAS ou por, no mínimo, cinquenta cidadãos, promoverá a realização de audiência pública, perdendo a validade a licença concedida na hipótese de sua não realização. (SANTA ROSA, 2018).

Apesar de ser motivo de contestação, sobre tudo em vista do tempo necessário para a obtenção de licenças ambientais e comumente ser referida como vilã por empreendedores, é necessário se observar que não se pode abdicar do espírito que dá vida, motiva e que justifica o próprio processo de licenciamento ambiental, qual seja, a prevenção e precaução, norte da administração pública no que se refere a administração ambiental da cidade.

Para obtenção das licenças supracitadas há a necessidade de se seguir as etapas definidas pelo art. 131¹⁸, o qual define as regras para o procedimento de

¹⁸Lei Municipal N.º 5.472/2018 - Art. 131. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

- I - definição pelo órgão ambiental municipal dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II - requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - análise pelo órgão ambiental municipal dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas;
- IV - solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental municipal, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - audiência pública, quando couber, de acordo com o disposto no §3º do artigo 118;
- VI - solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental municipal, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - emissão de parecer técnico, quando couber;
- VIII - deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§1º No procedimento de licenciamento ambiental deve constar, obrigatoriamente, parecer e/ou certidão declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Municipal Sustentável e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso de água, emitidas pelos órgãos competentes.

§2º No caso de empreendimentos e atividades sujeitas ao Estudo de Impacto Ambiental - EIA, verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI deste artigo, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

§3º A critério do órgão ambiental municipal, no EIA/RIMA podem ser exigidos os seguintes estudos, dentre outros que se entenderem necessários:

- a) levantamento de vegetação;
- b) impactos no solo e rochas;

licenciamento ambiental e caracteriza-se pela necessidade de apresentação pelo empreendedor, a depender da fase em que se encontra dentro deste processo, de todos os documentos e estudos previamente definidos pela administração pública. Representa pela não surpresa com relação a quais as exigências serão realizadas pela administração pública, estas devem ser de conhecimento prévio a quem pretende realizar o licenciamento ambiental, além de que, deve-se dar a devida publicidade a essa solicitação, assim referida no já mencionado art. 130, § 2º do mesmo diploma, ou seja, há o pré estabelecimento das regras do jogo.

Ocorre que, em vista de uma série de questões, seja de segurança jurídica, respeito aos princípios da administração pública e, sobretudo, questões de ordem ambiental, não apenas podem, mas, devem ser realizadas exigências complementares a fim de esclarecer determinados aspectos relativos aos projetos e estudos apresentados, o que em certo aspecto pode ser desagradável em vista da sempre urgente necessidade de obtenção das citadas licenças, sabidamente atreladas, por exemplo, a concessão de crédito bancário, assim condicionada pela própria PNMA em seu art. 12 (BRASIL, 1981).

O prazo para concessão da licença ambiental, porém, não é indefinido. Está pré estabelecido pela Lei Municipal em estudo, a qual define em seu art. 132 em no máximo seis meses a partir do protocolo de solicitação da licença até o seu (in)deferimento, podendo este prazo ser de doze meses no caso da necessidade de apresentação de EIA/RIMA e/ou audiência pública. É necessário observar que estes prazos não são estanques em vista da complexidade do próprio procedimento, em que pese a necessidade de prazo para a apresentação, pelo empreendedor, dos projetos e estudos necessários, caso em que ocorrerá a suspensão do mesmo

-
- c) impactos na infraestrutura urbana;
 - d) impactos na qualidade do ar;
 - e) impactos paisagísticos;
 - f) impactos no patrimônio histórico-cultural;
 - g) impactos nos recursos hídricos;
 - h) impactos na fauna;
 - i) estudos socioeconômicos.

§4º O indeferimento da licença, sua suspensão, modificação de condições, revogação ou anulação, só podem ser feitos com o devido processo legal e devem se basear em parecer específico emitido pelo técnico licenciador, o qual será referido na decisão.

§5º A alteração, sem prévia autorização, de projeto ou tecnologia de produção ou do sistema de controle ambiental, ou a prestação de informações errôneas sobre o empreendimento, invalidam a licença ambiental expedida. (SANTA ROSA, 2018).

(SANTA ROSA, 2018).

Relativo a exigência de informações complementares realizadas pela administração pública que dê suporte ao licenciamento ambiental, o empreendedor tem o prazo de quatro meses, podendo este ser prorrogado mediante justificção, pelo qual fica sujeito, no caso de não complementação das informações, ao arquivamento do processo, podendo realizar novo pedido, porém, mediante o pagamento, novamente, das taxas de licenciamento.

O processo de licenciamento trazido pelo art. 131 da Lei Municipal N.º 5.472/2018, aborda, ainda, outros aspectos, como o seu indeferimento, suspensão, modificação de condições, revogação ou anulação, necessariamente justificados em parecer técnico pelo licenciador competente e que obedeça o devido processo legal, e ainda, a possibilidade de invalidação do licenciamento ambiental em caso de “A alteração, sem prévia autorização, de projeto ou tecnologia de produção ou do sistema de controle ambiental, ou a prestação de informações errôneas sobre o empreendimento [...]” (SANTA ROSA, 2018).

Aspecto importante no procedimento de licenciamento ambiental é seu vínculo com o Plano Diretor Municipal em vista da necessidade da identificação do tipo de atividade que seja condizente com o zoneamento físico-ambiental, pois, dentre as responsabilidades atribuídas aos municípios, assim constante no art. 9º da LC N.º 140/2011 esta, justamente, a elaboração do Plano Diretor que observe os zoneamentos ambientais.

3.2 ASPECTOS AMBIENTAIS DO ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SANTA ROSA – RS

Em 1988, o Constituinte Originário brasileiro materializou no Capítulo II da CF sua preocupação com o espaço citadino pela instituição da base para uma Política urbana. Seu objetivo é a busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, e para tanto, atribui ao Município a responsabilidade de alcançar tais desígnios (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade, Lei N.º 10.257 de 10 de Julho de 2001, ao regulamentar a base Constitucional da Política Urbana, em seus artigos 182 e 183, tem por finalidade estabelecer, “[...] normas de ordem pública e interesse social que

regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (BRASIL, 2001).

De início, o Estatuto revela sua preocupação com o meio ambiente ao condicionar a utilização da propriedade urbana à necessidade do equilíbrio ambiental, pois, além do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, por pressuposto, há uma atmosfera de preocupação para com o uso da propriedade urbana que privilegie o cumprimento de sua função ambiental, para o qual, o Plano Diretor caracteriza-se como instrumento fundamental (BRASIL, 2001). Isto posto,

[...] para garantir o bem-estar da população, a política urbana deve ser direcionada tanto ao desenvolvimento das funções sociais da cidade quanto das funções sociais da propriedade urbana. São coisas diversas. Enquanto nas funções sociais da cidade devem ser desenvolvidos os setores que resultam das demandas primárias e secundárias da coletividade, a função social da propriedade urbana reflete a adequação da propriedade à ordem urbanística estabelecida no plano diretor. (CARVALHO FILHO, 2013, p.20).

Destarte, a base que regulamenta o desenvolvimento urbano constitui-se pela CF de 1988, Estatuto da Cidade e mais especificamente pelo Plano Diretor. Nortes a serem seguidos no que diz respeito a política urbana. Cumpre destacar que o Estatuto da Cidade, importante instrumento de política urbana, exprime mandamentos antes definidos na esfera internacional, incorporando elementos trazidos pelas Conferências do Rio de Janeiro e de Istambul, realizadas em 1992 e 1996, que obtiveram como resultado, respectivamente, a Agenda 21 e a Agenda Habitat II (TORRES, 2006). Para Torres,

[...] a Agenda 21 introduziu um novo olhar sobre a cidade, associando a questão urbana à problemática ambiental, resumindo aquela à melhoria da qualidade de vida nos países pobres, através do enfrentamento da pobreza e da degradação ambiental [...] Na Agenda *Habitat II*, por seu turno, [...] Seu ponto-chave é tratar os problemas ambientais urbanos segundo o enfoque da sustentabilidade, trazendo novos paradigmas ao discurso sobre política ambiental urbana: descentralização e fortalecimento do poder local, co-gestão ou parcerias com entidades sociais, participação da sociedade, sustentabilidade, qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego. (TORRES, 2006, p. 202).

Neste aspecto, o Estatuto da Cidade elenca uma série de diretrizes gerais, pelas quais a administração pública municipal deve se basear, dentre as quais, relativas ao meio ambiente e consubstanciadas em seu art. 2º, destacam-se:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a **evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente**;

VI – **ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:**

g) a poluição e a degradação ambiental;

VIII – **adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental**, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população**; (BRASIL, 2001).

Por suas diretrizes gerais, verifica-se que o espírito da normatização do Estatuto da Cidade, mesmo dentro de sua especificidade, traz consigo de modo explícito a já enraizada e difundida preocupação ambiental. A urbanização figura como instrumento de realização do desenvolvimento sustentável ao passo que deve concorrer para promoção do bem-estar dos cidadãos e o pleno desenvolvimento da cidade. De modo inarredável, a proteção ambiental aspira para o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Diretrizes gerais da política urbana são o conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem alvejadas pelo Poder Público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, de modo a assegurar o bem-estar das comunidades em geral. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 27).

Assim como a Política Ambiental, a Política Urbana, definida pelo Estatuto da Cidade, detém seus instrumentos de meio, pelos quais, pretende realizar seus objetivos. Definidos no art. 4º e vinculados a esse estudo, destacam-se o planejamento municipal por meio do plano diretor e o zoneamento ambiental; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). Dentre os instrumentos apontados, o plano diretor possui especial destaque, pois

abrange os demais em seu próprio conteúdo à medida em que nele são definidos o zoneamento ambiental da cidade e as atividades que carecem de EIA e EIV.

O Município de Santa Rosa/RS, recentemente, e alinhado a necessidade de planificação da política ambiental ao próprio instrumento, sancionou em 28 de agosto de 2017 a Lei Complementar N.º 118, seu novo Plano Diretor, assim, titularizado como Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Sustentável do Município de Santa Rosa. Junto ao plano, a sustentabilidade figura como princípio fundamental, ao lado da cidadania; gestão democrática e participativa; função social da propriedade e função social da cidade (SANTA ROSA, 2017).

Ao par da determinação da A LC N.º 140/2011, em que, cabe aos municípios “[...] elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais”, Santa Rosa/RS dispõe em seu Plano de um macrozoneamento que delimita a zona urbana e rural e, de modo mais pormenorizado no perímetro urbano, os zoneamentos específicos, dentre os quais merece destaque, as áreas de preservação permanente, e as áreas de contenção urbana que, por suas características físico-ambientais, acabam por limitar o uso da propriedade em prol de sua função ambiental, e por consequência direta, promover o desenvolvimento da função social da cidade.

O zoneamento ambiental faz parte das funções sociais da cidade e “objetiva disciplinar de que forma será compatibilizado o desenvolvimento industrial, as zonas de conservação da vida silvestre e a própria habitação do homem, tendo em vista sempre a manutenção de uma vida com qualidade às presentes e futuras gerações”. (FIORILLO, 2002, p. 36, *apud* CARVALHO FILHO, 2013, p. 88).

Sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs) em perímetro urbano, o Plano Diretor de Santa Rosa, em seu art. 105, aponta para duas questões importantes. A primeira delas é com relação a função ecológica da área, que busca proteger a natureza em todas as suas formas. A outra questão está no condicionamento do uso da propriedade em prol, também, do bem-estar dos habitantes, porquanto há também sua limitação em vista do cumprimento de sua função social.

É clara a intenção do legislador em abrigar a proteção das APPs em perímetro urbano, não exclusivamente para o cumprimento de sua função ecológica, mas, a partir dessa, para promover o bem-estar da população. Igual sentido

possuem as áreas de contenção urbana pois engloba em seu conceito, também, as APPs. Sobre as áreas de contenção urbana o Plano Diretor de Santa Rosa refere que:

Art. 111. As áreas de contenção urbana são as porções do território urbano indicadas no Mapa 5 desta Lei Complementar onde as características físico-naturais requerem a proteção ambiental, impedem e oneram a urbanização, porque constituem terrenos sujeitos à ocorrência de desequilíbrio e de processos causadores de danos à vida, à propriedade e aos ecossistemas.

§1º O parcelamento do solo para fins residenciais nas áreas de contenção urbana está vedado, ficando o módulo mínimo de parcelamento para outros fins restrito a 5.000m² (cinco mil metros quadrados).

§2º **O funcionamento de qualquer atividade comercial ou industrial localizada nas áreas de contenção urbana fica condicionado, com a anuência do órgão municipal competente, à elaboração prévia de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e ao licenciamento pelo órgão ambiental competente.** (SANTA ROSA, 2017) [grifo nosso].

Os estudos que definem os limites das áreas foram baseados em mapas que integram a legislação municipal, objetivando que todos os interessados possam, de forma clara, identificar as respectivas áreas. No referido Mapa 5 constam as APPs do perímetro urbano, caracterizadas também, pelo artigo supracitado, como áreas sujeitas a alguma espécie de desequilíbrio morfodinâmico, como encostas e banhados, cujo viés principal não é apenas o ecológico, mas, o de proteção à vida e à propriedade (SANTA ROSA, 2017).

As APPs e áreas de contenção urbana, em quanto áreas de especial interesse da administração, pela possibilidade de nelas haver interferência, condiciona-se a apresentação de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e ao procedimento de licenciamento ambiental, porquanto, junto a fixação dos citados zoneamentos, fazem parte do rol de instrumentos de gestão ambiental da cidade.

Conceituados no Item 3.1 desta monografia, os estudos técnicos como o EIA, RIMA e o EIV, são instrumentos indispensáveis à administração pública municipal, dão amparo ao processo de licenciamento ambiental e possibilitam a análise detalhada sobre a atividade pretendida. Tão importante, o Plano Diretor de Santa Rosa, em seu art. 243, § 3º, define infração gravíssima a não apresentação desses estudos quando da instalação de empreendimentos ou atividades que causem impacto urbanístico ou ambiental (SANTA ROSA, 2017).

A respeito do EIV, apesar de algumas atividades ou empreendimentos necessitarem de sua prévia apresentação, não necessariamente exigirão, também, o licenciamento ambiental, pois, a par do que consta na Resolução 372/2018, podem não constar no rol de atividades carentes desse procedimento, a exemplo do listado no art. 78 do Plano diretor de Santa Rosa

Art. 78. Os usos especiais discriminados neste artigo ficam desde logo submetidos à apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhaça, de cuja análise dependerão as licenças ou autorizações para construção:

I –casas de diversões noturnas, tais como bares, casas de dança e similares, com música ao vivo ou mecânica;

II –clubes, salões ou casas de festas, casas de eventos e assemelhados;

III –postos de serviço com venda de combustível;

IV – [...] (SANTA ROSA, 2017) [grifo nosso].

Atividades como as listadas nos incisos I e II, apesar da obrigatoriedade prévia de apresentação do EIV, em que pese, para o meio ambiente urbano, o sossego público tratar-se de um bem ambiental, não são atividades poluentes ou utilizadoras dos recursos ambientais e, destarte, não constam como atividades que necessitem de licença ambiental para o seu funcionamento.

Assim, de cunho mais urbanístico do que propriamente ambiental, o EIV tem por finalidade preservar os direitos da população residente ao entorno de empreendimento que cause determinados impactos.

Depreende-se que o Estatuto da Cidade e, em específico o Plano Diretor de Santa Rosa, como mandamentos legais da ordem urbanística, trazem elementos de proteção ambiental impreteríveis ao cumprimento da função social da propriedade, que sob os auspícios do desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população, tem o condão de conjugar, propriedade urbana, meio ambiente, desenvolvimento e proteção ambiental para uma sadia qualidade de vida no ambiente urbano.

CONCLUSÃO

O presente estudo monográfico discorreu acerca do Licenciamento Ambiental no Município de Santa Rosa/RS e limitou-se a aferir em que medida esse instrumento dá amparo a gestão e preservação do meio ambiente urbano. Haja vista a responsabilidade da administração pública local em dar materialidade aos anseios constitucionais, esse estudo abre caminho em direção a compreensão do assunto e, promove, em certa medida, a conscientização sobre o tema.

Inicialmente, no primeiro capítulo deste trabalho, pode-se apreender a magnitude da problemática ambiental, em que pese a evolução da consciência humana expandiu alinhada ao modelo de desenvolvimento econômico, houve a compreensão de que o equilíbrio ambiental é imprescindível a própria qualidade de vida e bem-estar social. O princípio da dignidade humana compreende questões de ordem ambiental, há um entrelaçamento de interesses pela percepção de sua indivisibilidade quanto a objetivos comuns.

Pode-se concluir que esta sapiência cognitiva de natureza ecológica, mesmo contrária a interesses econômicos, promovida pelo sentimento global da necessidade de controle da poluição, acabou por forjar a tomada de medidas na ordem internacional, a exemplo das Conferências Internacionais de Estocolmo em 1972 e da Rio em 1992, forçosamente abrindo caminho para o desenvolvimento de novos paradigmas ambientais e alteração do modelo de gestão e proteção ambiental adotado pelo Brasil, a exemplo da inserção do princípio do desenvolvimento sustentável.

Destarte tenha havido uma enorme evolução no aparato legislativo nacional, esta evolução não necessariamente reflete a adoção de ações realmente efetivas, a par da Agenda 21, sobrestada face a carência de recursos que materializem sua proposta, sejam eles financeiros, administrativos ou políticos.

Em um segundo momento dentro desse estudo realizou-se uma análise sobre a competência para o licenciamento ambiental da administração pública no sistema federativo brasileiro, pela abordagem dos pressupostos legais de cooperação

institucional e a responsabilidade ambiental do Município de Santa Rosa/RS. Neste aspecto, PNMA, CF de 1988 e LC N.º 140/2011 são base legitimadora dessa responsabilidade ambiental. Ao passo que a PNMA cria o SISNAMA e uma série de instrumentos de meio, a exemplo do foco desta pesquisa, o licenciamento ambiental, a CF de 1988 define a competência comum, cabendo a LC N.º 140/2011 delimitá-la. Assim, ao Município incumbe a responsabilidade do licenciamento das atividades de impacto local, porquanto ser de interesse local a gestão ambiental e a proteção do meio ambiente.

As hipóteses aventadas como possíveis respostas a problemática trazida por esta monografia não podem ser refutadas à medida em que, pelo estudo, pode-se confirmá-las.

O Capítulo primeiro demonstrou ser verdadeira a hipótese de que a preocupação histórica e global com os problemas ambientais influi, significativamente, para que o Estado reconheça suas deficiências, crie normas e adote políticas públicas que atendam às diretrizes fixadas pelas organizações internacionais, a exemplo da ampla criação de normas ambientais posteriormente as Conferências Internacionais de Estocolmo e do Rio, assim como, mesmo de modo insatisfatório, a tentativa de implementação da Agenda 21.

Outra hipótese confirmada, e que se demonstrou compatível com a problematização monográfica, fora a relativa ao supedâneo jurídico ambiental do Brasil, que é adequado a proteção do meio ambiente e garantia da segurança jurídica, tanto para a Administração Pública municipal quanto para aqueles que em virtude de suas atividades econômicas, estão necessariamente vinculados ao processo de licenciamento ambiental.

Conclui-se que a adoção de políticas ambientais e a criação dos respectivos sistemas pelos Entes Federados (SISNAMA, SISEPRA e SISMMAMS), demonstra a preocupação pública em dar respostas à problemática ambiental e, também, em dar o devido suporte legal a sua atividade administrativa. A definição de atividades que carecem de licenciamento limita a atuação do Estado e traz certeza, da necessidade ou não, do procedimento de licenciamento ambiental.

A terceira e última hipótese levantada concerne ao estudo de caso de forma mais objetiva e demonstrou-se correta ao par de tratar-se o Licenciamento Ambiental Municipal de instrumento de suma importância. Denota-se que o

Município de Santa Rosa/RS dispõe de capacidade técnica e base jurídica para a utilização do licenciamento ambiental como instrumento efetivo de gestão e preservação ambiental do meio urbano, pois eficaz ao controle das atividades humanas que degradam este ambiente, tendo o poder de ascender, consideravelmente, o processo de desenvolvimento para uma sociedade sustentável.

Ainda, considerando a necessidade de promoção de bem-estar e qualidade de vida da população urbana, o Estatuto da Cidade e em especial o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Sustentável de Santa Rosa/RS, dão o entrelace necessário à Política Urbana e a Ambiental, o que enfatiza a preocupação local em promover gestão ambiental e proteção do meio ambiente concomitante ao necessário desenvolvimento da cidade.

Por fim, pode-se concluir que a competência para o Licenciamento Ambiental do Município de Santa Rosa/RS, apesar de estar apenas atrelada ao poder de controle das atividades potencialmente poluidoras designadas como de impacto local, também está a outras, assim delegadas pelo Estado tendo em vista a capacidade técnica e administrativa de gestão e proteção ambiental que detém. Depreende-se que a intenção do Estado é poder atacar os problemas ambientais de forma mais efetiva, utilizando-se para isso da estrutura administrativa do Município, além de que, dos olhos do Estado, é o que pode ver mais de perto.

Em vista da abrangência da temática abordada, indico a realização de estudo referente a participação social nos espaços de decisão, a exemplo da atuação da comunidade local e sua respectiva representatividade junto aos conselhos municipais que tratam das questões ambientais e urbanas. A obrigação em preservar o meio ambiente se consubstancia em oportunidades de fazê-lo e a atuação comunitária junto aos conselhos municipais tem o condão de dar a comunidade a oportunidade de decidir sobre as prioridades locais em matéria ambiental. A consciência sobre a efetiva atuação desses conselhos significa saber se a sociedade realmente se impõe diante de sua responsabilidade em dar concretude ao artigo 225 da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AMORIM, João Alberto Alves. **A ONU e o meio ambiente: direitos humanos, mudanças climáticas e segurança internacional no século XXI**. São Paulo: Atlas, 2015.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Municípios e Licenciamento Ambiental**. Nota Técnica 10/2016. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/apresentacao-sisnama>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Lei N.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. **Lei N.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. **Lei Complementar N.º 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 29 mar. 2019.

_____. **Resolução CONAMA N.º 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Conferência de Estocolmo de 1972**.

Disponível em:

<https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Conferência RIO 92**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BERTÉ, Rodrigo. **Gestão Socioambiental no Brasil**. Curitiba: InterSaberes, 2013.

CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade. A análise histórica comparada internacional do princípio do desenvolvimento sustentável. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 48, p. 169-198, 2017. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/download/2173/1355>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Ana Cristina de; CASTRO, Cláudia Osório de. **Gestão pública contemporânea**. Curitiba: InterSaberes, 2014.

DA SILVA, Brisa Arnoud. A importância da garantia do mínimo existencial ecológico para concretização do estado democrático socioambiental. **Revista Justiça do Direito**, v. 28, n. 1, p. 84-107, 2014. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/4832/3259>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

DA SILVA, Sérgio Luiz Pereira. Razão instrumental e razão comunicativa: um ensaio sobre duas sociologias da racionalidade. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 2, n. 18, p. 2-9, 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/download/944/439>> Acesso em: 28 mar. 2019

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DE MOURA COSTA, Heloisa Soares. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 2, p. 55, 2000. Disponível em: <<http://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/37>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

DE OURO MAMED, Danielle; MARCHESAN, Jairo; BAZZANELLA, Sandro Luiz. A constituição histórica da racionalidade ecológica e os problemas ambientais na contemporaneidade. **Revista Videre Da Faculdade De Direito & Relações Internacionais Da UFGD**, v. 9, n. 17, p. 84-103, 2017. Disponível em:

<<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/5809>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

DIAS JAQUES, Marcelo. A tutela internacional do meio ambiente: um contexto histórico. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.11, n.22, p.299-315, jul/dez. 2014. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/372/434>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orth. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinaridade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 21, n. 41, p. 113-136, 2000. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/15418/13991>>. Acesso em 23 dez. 2018.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. Estado de Direito Ambiental e complexidade. **Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica**, p. 139, 2014. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/11/Direito_e_Justica_Ambiental-1.pdf#page=140>. Acesso em: 15 dez. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. Ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28249>. Acesso em 13 mar. 2018.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

OST, François. **A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito**. Tradução Joana Chaves. 1995.

PEREIRA, Suellen Silva; CURTI, Rosires Catão. Meio ambiente, impacto ambiental e desenvolvimento sustentável: conceituações teóricas sobre o despertar da

consciência ambiental. **Revista Reunir**, v. 2, n. 4, p. 35-57, 2012. Disponível em: <<http://revistas.ufcg.edu.br/reunir/index.php/uacc/article/viewFile/78/pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

REIS, Jorge Renato dos; WEBER, Eliana; BITTENCOURT, Caroline Muller (Org.). **Estudos ambientais**: Livro em homenagem ao Prof. Joao Telmo Vieira. Porto Alegre: Eletrônica, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei N.º 10.330, de 27 de 1994**. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.330.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

_____. **Resolução N.º 04/2000** - Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/resolucoes/403/>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

_____. **Resolução N.º 008/2006** - CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA FEPAM. Estabelece diretrizes e critérios gerais para convênios de delegação de competência em licenciamento e fiscalização ambiental entre a FEPAM e municípios do RS. Disponível em: <<http://ww1.sema.rs.gov.br/upload/Res.008-2006-Delega%C3%A7%C3%A3o%20Compet%C3%Aancia-DOE%2027.11.2006.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

_____. **Convênio de Delegação de Competência em Ações de Meio Ambiente - FEPAM. 2016**. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/central/Convenio_SantaRosa.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. **Resolução CONSEMA N.º 372/2018**. Dispõe sobre os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, destacando os de impacto de âmbito local para o exercício da competência municipal no licenciamento ambiental. Disponível em: <<https://sema-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/201904/01161140-372-2018-atividades-licenciaveis-compilada.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

SANTA ROSA. **Lei N.º 5.347, de 20 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes institucionais, sistema organizacional, seus princípios, diretrizes e objetivos, modelo de gestão, sistemas administrativos, planejamento municipal, seus ciclos e instrumentos básicos, estrutura organizacional da administração direta e indireta, estrutura administrativa básica, competência dos órgãos, diretrizes gerais de delegação e exercício de autoridade e dos cargos e funções de direção, chefia e assessoramento da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Santa Rosa e dá outras providências. Disponível em: <<https://santarosa.atende.net/#!/tipo/servico/valor/92/padrao/1/load/1>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

_____. **Lei Complementar N.º 118, de 28 de agosto de 2017.** Institui o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Sustentável do Município de Santa Rosa, estabelecendo diretrizes de ordenamento, orientação e controle do desenvolvimento em todo o seu território municipal e dá outras providências. Disponível em: <<https://santarosa.atende.net/#!/tipo/servico/valor/92/padrao/1/load/1>>. Acesso em: 18 abr. 2019

_____. **Lei N.º 5.472, de 08 de novembro de 2018.** Dispõe sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente e Saneamento (SISMMAMS), o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Saneamento (CONSEMMAS), sobre a Política Municipal do Meio Ambiente e Saneamento (PNMAS) e dá outras providências. Disponível em: <<https://santarosa.atende.net/#!/tipo/servico/valor/92/padrao/1/load/0>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

SANTOS, Roberto. Ética ambiental e funções do direito ambiental. **Revista de direito ambiental**, v. 18, 2000.

SCHVARSBURG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (org.) **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** Brasília: Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: <<https://http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SILVA, Cesar; PRZYBYSZ, Leane Chamma Barbar. **Sistemas de gestão ambiental.** Curitiba: InterSaberes, 2014.

SILVA, Franklin Leopoldo. **Conhecimento e razão instrumental.** Psicologia USP. São Paulo, v.8, n-1, p.11-31, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010365641997000100002&script=sci_arttext> Acesso em: 18 abr. 2019.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental.** rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2015.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, n. 45, 2006. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9docs/doutrina_estatuto_de_cidade.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019

WILLEMAM, Cyntia da Silva Almeida. Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. **Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII**, n. 10, 2007. Disponível em: <<http://www.fdc.br/arquivos/mestrado/revistas/revista10/discente/cyntiawilleman.pdf>> Acesso em: 25 jan. 2019

ANEXOS

ANEXO A – Mapa 5 Área Urbana municipal – Zoneamento físico-ambiental

