

Políticas ambientais como fundamento da gestão ambiental nos municípios brasileiros



<https://doi.org/10.56238/tecnolocienagrariabiosoci-014>

Norberto Gomes Vieira

Especialista em Engenharia Ambiental. Centro Universitário Nove de Julho, São Paulo, Brasil. Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES), Avenida Conselheiro Nébias, 536 - Encruzilhada, 11045-002, Santos, São Paulo, Brasil
E-mail: norberto.ngvieira@gmail.com

Vinicius Roveri

Doutor em Ecologia e Saúde Ambiental. Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal. Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES), Avenida Conselheiro Nébias, 536 - Encruzilhada, 11045-002, Santos, São Paulo, Brasil
Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental (CIIMAR/CIMAR), Avenida General Norton de Matos S/N, 4450-208 Matosinhos, Portugal
Laboratório de Pesquisa em Produtos Naturais, Universidade Santa Cecília (UNISANTA), Rua Cesário Mota 8, F83A, 11045-040 Santos, São Paulo, Brasil
E-mail: viniciusroveri@bol.com.br

RESUMO

Este trabalho tem a finalidade de realizar uma análise sobre as aplicabilidades local e regional das políticas ambientais municipais do Brasil, partindo-se da observação de três municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, São Paulo, Brasil, que, de alguma forma, realizam o licenciamento ambiental municipal, que é o instrumento dessa política pública, cuja hipótese se consolida na pouca efetividade da gestão ambiental local em função da falta de diretrizes específicas para o monitoramento do desempenho ambiental desses municípios. Observou-se, portanto, que a falta de uma política bem estabelecida, com foco na vocação municipal e regional interfere na realização de análises de desempenho ambiental mais profundas e, sobretudo, constatou-se que a aplicação de políticas e sistemas regionais seria uma opção viável para a resolução do tema na Região Metropolitana da Baixada Santista.

Palavras-chave: Planejamento Ambiental, Licenciamento Ambiental Municipal, Política Municipal de Meio Ambiente.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que detém um dos maiores arcaibouços biológicos do planeta, tanto pelo tamanho de sua área territorial quanto pelo clima, pela disponibilidade de recursos hídricos e pela variabilidade genética disponível¹. O que não soa estranho, haja vista se encontrar em seu território um dos maiores biomas florestais do mundo, que é a Amazônia, embora, ambientalmente, não se resume só a isso.

O Bioma da Mata Atlântica, por exemplo, que já ocupou a costa leste brasileira de norte a sul, possui seus remanescentes, parte em unidades de conservação, parte lutando para não desaparecer em meio à ocupação costeira e, mesmo assim, possui diversidade maior do que aquelas existentes em alguns países mundo a fora².

¹ MMA, 2022.

² Ibid., 2022.



Assim, com um patrimônio biológico e com um arcabouço de recursos naturais dessa monta, não seria diferente que o Estado brasileiro se organizasse a fim de que fossem atendidos os preceitos e os ideais de sua Carta Magna no que concerne à manutenção desses estoques naturais.

Mesmo antes da Constituição de 1988, o Brasil já possuía um olhar para o meio ambiente natural, embora a preocupação, até a metade do século XX, tenha sido exercida com viés patrimonialista e, portanto, individualizada. Todavia, a partir da publicação do Código Florestal de 1965 o país experimentou um avanço exponencial na atuação legislativa no que diz respeito à manutenção dos recursos naturais, para presentes e futuras gerações.

Prova disso é que, antes da publicação da Carta Magna, em 1988, em 1981, o Brasil já contava com uma moderna Política Nacional de Meio Ambiente, que, inclusive, vige, e que traz ideais e instrumentos de controle e gestão que fazem parte de um sistema de proteção ambiental mais complexo, atribuindo responsabilidades específicas aos entes federativos.

Um desses instrumentos, que exerce materialmente o princípio da prevenção e, até mesmo, o da precaução, é o licenciamento ambiental, tendo como fundamento a análise prévia e periódica dos aspectos ambientais relacionados à uma determinada atividade econômica e seus respectivos impactos ambientais.

Essa ferramenta de controle que, relembrando, faz parte de um sistema organizado, o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, tinha como agentes competentes para sua execução, na sua forma regulamentada, o órgão licenciador federal (IBAMA) e os órgãos seccionais estaduais (como a CETESB, no caso do estado de São Paulo).

A partir de 2011, com a publicação da Lei Complementar n.º 140 daquele ano, o legislador passou a determinar a execução do controle ambiental de uma forma descentralizada, criando, a partir deste diploma, a possibilidade de que o município passasse a realizar o controle ambiental nos casos em que os impactos se restringissem aos limites do seu território, entre outros requisitos que serão vistos oportunamente.

Dessa forma, a pesquisa tenta trazer luz ao seguinte problema: há condições para que a municipalidade exerça somente a atividade meio da gestão do meio ambiente local, sem se ater à um planejamento eficiente que eleve a um patamar de sustentabilidade ambiental de sua região?

Ou seja, se a gestão do meio ambiente, se consagra pelo planejamento³ e, portanto, pelo estabelecimento de metas aplicáveis e que estas diretrizes estão, em regra, estabelecidas por meio de uma política de meio ambiente e; sabendo que o município não é obrigado a instituir uma política municipal de meio ambiente (PMMA), a falta deste instrumento e de suas diretrizes contrariam os ideais da Lei Federal 6.938/81 no que se refere ao exercício do SISNAMA no escopo local?

³ Inciso II do artigo 2º da Lei 6.938/81



Para tentar provocar uma discussão sobre esse tema, este trabalho será realizado com base no levantamento de referências que tratem sobre o tema nas suas formas físicas e digitais, sendo, para essa última, utilizada a ferramenta de busca em repositórios acadêmicos por meio das ferramentas *Google Academics* e *Scielo*, utilizando-se dos termos “licenciamento ambiental municipal”, “convênios multifinalitários” e “política ambiental de meio ambiente”, observando-se resultados a partir do ano de 2001.

Assim, sem que haja a pretensão de esgotá-lo, ao contrário, este trabalho irá apresentar ao leitor alguns conceitos basilares sobre o meio ambiente, como ele é organizado no ordenamento jurídico brasileiro e trará também, algumas questões idealistas e instrumentalizadoras contidas na Política Nacional do Meio Ambiente.

A partir daí, se faz necessário contextualizar as questões fundamentais ligadas ao licenciamento ambiental, enquanto instrumento de controle de degradação do meio ambiente, as formas e as consequências de sua descentralização, além de tentar traçar um paralelo entre a organização do SISNAMA no âmbito federal e a organização equivalente no âmbito do município.

Havidas essas informações, partir-se-á para uma análise sobre o próprio instrumento do licenciamento ambiental, e sobre como funcionam as estruturas legais relacionadas a este instituto nos três municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista que estão aptos ao exercício pleno deste tipo de controle ambiental.

Ao término, passa-se à discussão sobre como uma política de meio ambiente pensada regionalmente poderia ser aplicada na RMBS, com base na análise de uma gestão já implementada no sul do país e, por fim, se fará a discussão acerca da forma como o licenciamento ambiental está estruturada na região, como poderia ser, e as implicações da falta de uma política ambiental pensada para a gestão.

2 ORGANIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A priori, é importante tecer alguns comentários sobre o significado da expressão meio ambiente, objeto de um dos melhores conjuntos de leis ambientais do mundo, que são aquelas que tratam da proteção e defesa dos recursos naturais no Brasil.

Isso, pois, conceituar o termo meio ambiente não é uma tarefa simples. Essa expressão envolve a análise de variadas correlações que somente o texto de lei não deve conseguir suprir de maneira adequada.

Correlações estas que envolvem aspectos sociais, cujos subgrupos podem conter interações culturais, religiosas, recreativas e emocionais que foram relegadas ao ostracismo pelo legislador de 1981 quando definiu, no artigo 3º da Lei Federal 6.938, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o seguinte:



Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981);⁴

A definição trazida no artigo 3º supra, trata somente das relações consagradas àquilo que hoje em dia tem-se por definição de meio ambiente natural⁵, o que, no que concerne à necessidade de planejar para poder gerir, deixa uma lacuna relacionada às interações do homem com o ambiente que o cerca, sobretudo do ponto de vista dos aspectos sociais.

O Professor Sánchez⁶, trouxe exemplos elucidativos com relação a forma sobre como essas interações devem ser consideradas ao se debruçar sobre o conceito de meio ambiente. Exemplos como: o de uma comunidade que se utilizava de um rio para a realização de uma procissão anual e que sofreu os efeitos da extinção do evento religioso após a instalação de uma barragem que fez com que o rio desaparecesse. Ou então, a mesma barragem que diminuiu os recursos pesqueiros e afetou economicamente as comunidades ribeirinha à jusante, que viviam da pesca tradicional.

Pode-se estender esse raciocínio, ainda à luz dos ensinamentos do referido autor, ao se mencionar a expectativa gerada em uma determinada comunidade ao saber que terá como vizinha uma unidade prisional ou uma fábrica com alto potencial poluidor.

Deveriam tais interações estar de fora do conceito de meio ambiente trazido pela legislação? Sobretudo quando um dos objetivos da Lei que o define é equilibrar as relações homem-ambiente?

Essas questões tiveram de ser respondidas por ocasião do advento da avaliação de impacto ambiental, que é um dos instrumentos de controle da PNMA que, à despeito da definição legal atrelada ao meio ambiente, foi onde se observou as questões socioeconômicas enquanto temas relevantes, que passaram a ser tratados como requisitos de análise prévia pelos órgãos ambientais para a instalação de empreendimentos, em alguns casos.⁷

Isso ocorreu em virtude da publicação da Resolução de número 01 de 1986, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que tratou de ressignificar os termos “influências e interações”, contidos no inciso I, do artigo 2º, da Lei 6.938/81, considerando o meio socioeconômico como variante fundamental no licenciamento ambiental, de forma que:

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

(...)

⁴ BRASIL. Lei 6.938 de 1981.

⁵ FONSECA, G., & do PRADO, D. M. 2008. p. 8.

⁶ SÁNCHEZ, L. H. 2008. p. 18

⁷ PICADA, L. S., NEUBAUER, V., & ZAMBRA, C. 2018. p. 6.



c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. (CONAMA, 1986); (Grifado pelo autor).⁸

A partir dessa extrapolação do conceito do que é o meio ambiente e suas interrelações, alguns autores⁹, como, mais recentemente, Trennepol (2019, p.32 a 40), aplicaram algumas subcategorias, classificações, ao meio ambiente, de forma que essa repartição do conceito privilegiasse as sinergias que ocorrem entre o meio ambiente natural, o meio cultural, o artificial e o meio ambiente do trabalho.

Dessas classificações, portanto, tem-se aquela que diz respeito ao meio ambiente natural, tutelado pelo artigo 225 da Lei Maior, que trata das relações da fauna e da flora com suas bases físicas de suporte, tais como solo, água e ar.¹⁰

Já o meio ambiente cultural, tratado no artigo 216 da Constituição, possui características ligadas ao patrimônio histórico-cultural produzido pela sociedade, dentre os quais destacam-se a arte e a arquitetura, incluindo-se os aspectos arquitetônicos e arqueológicos.

O meio ambiente artificial é aquele atribuído a constituição das cidades, sobretudo às questões urbanísticas que guardam relação com o bem-estar da sociedade. Este tem seu tratamento realizado no Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001).

E, por fim, o meio ambiente do trabalho está relacionado com as condições ambientais no ambiente laboral, cuja segurança e bem-estar são pressupostos. Possui previsão também na Carta Magna, (art,1º), todavia sua gestão é regida por Normas Regulamentadoras, as NR's, publicadas e atualizadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência.

Portanto, não se pode dizer que o constituinte, no artigo 225 da Carta Magna, tenha englobado todo o conceito de meio ambiente, dada a sua complexidade e, também, pelo fato de que o próprio legislador dispensou atenção para cada subcategoria de meio ambiente, seja pela Lei maior ou por seus complementos infraconstitucionais.

Dessa forma, o artigo 225 tratará do chamado meio ambiente natural da seguinte maneira:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

⁸ CONAMA. Resolução 01 de 1986.

⁹ LENZA, P. 2021. p. 2055.; TRENNEPOL, T. 2019.p. 32

¹⁰ BRASIL. 1988.



Esse dispositivo, tido com inovador para a época, é resultado daquilo que já vinha sendo discutido à luz dos direitos humanos de terceira geração¹¹, que são aqueles que se coadunam com os direitos difusos¹².

Por isso, ainda é possível afirmar que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 traz, como fator de idealismo, um meio ambiente que é visto como um direito de todos, sob o aspecto da dignidade humana, cujos benefícios e seus titulares, embora não aferíveis, são certos, de forma a tutelar o meio ambiente do ponto de vista antropocentrismo e garantindo os recursos necessários para as gerações futuras.

Destarte, o Professor Paulo Antunes Bessa¹³ leciona que há de se ter em mente duas premissas quando se fala em futuras gerações, sendo que a primeira necessita que haja excedente de recursos a fim de que se reserve e a segunda, de que haja a previsão de um “horizonte temporal” do qual se possa ter como meta.

Esses dois requisitos trazidos pelo autor retomam a ideia de planejamento, de gestão e de controle do meio ambiente que são objeto do próprio licenciamento ambiental.

Assim, embora a Carta Magna tenha atribuído ao meio ambiente *status* de direito fundamental, é importante que se diga que o legislador havia pensado nas premissas relacionadas ao excedente de recursos e ao horizonte temporal, sobretudo por já haver aprovado, em 1.981, a Lei 6.938 do mesmo ano, cujo objetivo foi criar a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Política que culminou no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), por meio do qual se realizaria mais tarde a gestão do meio ambiente no Brasil, tendo como base as diretrizes contidas na mesma norma legal.

Em que pese a PNMA tenha sido, e seja ainda, uma norma necessária, a execução dos preceitos do SISNAMA ainda era prejudicada à época de sua publicação, já que a análise dos impactos ambientais seria exercida nos âmbitos federal e estadual, de forma que o técnico que se debruçaria sobre o projeto de licenciamento não poderia efetivamente conhecer das necessidades locais em todo o espectro de sua competência¹⁴. O que começou a mudar em 1988 com o aspecto de federalismo trazido pela própria Carta Magna em seu artigo 23, mais especificamente nos incisos VI e VII, como transcrito a seguir:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
(...) (BRASIL, 1988. Grifado pelo autor)

¹¹ DE CARVALHO, R. C. 2012. p. 97

¹² São aqueles entendidos como um direito transindividual e disseminado sem que seus limites e contornos estejam plenamente definidos, e cuja titularidade é indeterminada.

¹³ BESSA, P. A., 2022.

¹⁴ LEME, T. N. 2016.



Ou seja, no que diz respeito ao meio ambiente, a Constituição de 88 abriu caminho para que o município, agente local e que sente o calor de suas demandas, pudesse atuar de forma mais contundente no que concerne ao planejamento e à gestão dos recursos locais.

Essa competência trazida pela Constituição ficou restrita à esfera legislativa, podendo o município instituir regras, impor limites e, mais importante, delinear suas diretrizes por meio de uma política ambiental municipal, de forma que a sua gestão ambiental se aproximasse de sua realidade. De outra mão, no espectro do exercício do controle ambiental, a municipalidade ainda enfrentava dificuldades legais para atuar, por falta da regulamentação dos incisos VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal.¹⁵

Por isso, foi em 2011 que o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar n.º 140 de 8 de dezembro de 2011¹⁶, passando a fixar as normas dos incisos constitucionais mencionados, além do inciso III, que trata do patrimônio histórico.

Surge, a partir daí, a atuação supletiva, como o próprio texto de Lei preconiza:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:
II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar.

Dessa forma, o município passaria a realizar a gestão do meio ambiente local com base nos preceitos constitucionais, observando-se o princípio da dignidade humana e com fulcro em uma política ambiental local, nos termos do artigo 3º e incisos da Lei Complementar 140/2011, transcritos a seguir:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:
I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (Grifado pelo autor)

Assim, a Lei estabelece quatro aspectos importantes com relação à política ambiental municipal, sendo a primeira, a sua necessidade; a segunda, a observância dos preceitos da Lei 6938/81; a terceira, que o município passe a legislar sem que haja conflitos de competências com o estado e com a União e, por fim; que sejam observadas as peculiaridades locais.

¹⁵ SIQUEIRA, L. N. (2005). p. 17.

¹⁶ BRASIL 2011.



Encerra-se, a partir de 2011, portanto, uma fase de insegurança jurídica no que diz respeito à gestão do meio ambiente. Isto, pois, a partir da regulamentação do artigo 23 da Constituição pela Lei Complementar 140/2011, o município passou a dispor de todas as ferramentas jurídicas que disciplinam a gestão e controle do meio ambiente dentro de seu território¹⁷.

Para que se possa desenvolver uma discussão sob a gestão do meio ambiente no âmbito municipal, é importante que se deslinde alguns aspectos conceituais sobre um de seus instrumentos de controle ambiental, que é o licenciamento ambiental, como poderá ser observado a seguir.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITOS, ORGANIZAÇÃO JURÍDICA E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Observa-se o início da organização do licenciamento ambiental no Brasil a partir da Lei 6.938/81, onde este instituto surge como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

Esta Lei traz seus dispositivos instrumentalizadores de atuação no artigo 9º, aqui transcrito, com destaque para os incisos I a IV, que serão comentados a seguir.

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional de 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 – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII – o sistema nacional de informação sobre o meio ambiente;

VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA;

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadora de dos recursos ambientais;

XIII – instrumentos econômicos, como a concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (grifo do autor)

Nota-se que, em que pese haja uma interrelação entre a operação de vários desses incisos como, por exemplo, a necessidade de que a atividade pretendida deva ser precedida de Cadastro Técnico Federal (CTF) para o acolhimento de sua pretensão ao licenciamento ambiental¹⁸, há uma importante correlação entre os incisos I, II, III e IV que merecem atenção.

¹⁷ ZANELLA, L. C. M. p. 10, 2013.

¹⁸ IBAMA. 2017.



Com base nessa observação, tem-se que definir o instituto do licenciamento ambiental, enquanto um instrumento, importa dizer que este deve ser a ferramenta pela qual se realizará a avaliação dos impactos ambientais¹⁹ em caráter preliminar, recorrente e permanente.

Significa que, pelo licenciamento ambiental, previamente, se observa a viabilidade locacional (inciso II), que é o juízo baseado na análise do caráter de compatibilidade entre a atividade pretendida e o pretenso local de instalação¹⁹;

Por este instrumento se faz também a avaliação dos impactos ambientais (inciso III), que trata de uma análise baseada na análise da atividade e seus potenciais riscos ao meio ambiente¹⁹;

E, ainda, o monitoramento ambiental durante a operação pelo cumprimento das condicionantes (inciso I) que são as exigências trazidas pelo corpo técnico do órgão licenciador para que sejam cumpridas pelo empreendedor a fim de que se mitigue os danos causados por sua atividade¹⁹.

Todo esse arcabouço analítico é o que culmina nos procedimentos tidos como o licenciamento ambiental por excelência (inciso IV)¹⁹.

Segundo Sánchez²⁰ o licenciamento ambiental é um instrumento de caráter autorizativo, ou seja, sua expedição depende da análise do poder público, podendo este conceder autorização ou não, se julgar assim conveniente. Portanto, na visão deste autor, o termo licença é meramente figurativo, já que este é uma espécie de ato administrativo vinculado, que não cabe discricionariedade, com caráter de autorização, portanto.

O Professor Milaré²¹ complementa, ao dizer que tal discricionariedade parte do pressuposto da tecnicidade, fundamentada em uma análise técnica que visa preencher os vazios normativos que são ausentes quando do estabelecimento de parâmetros para os mais diversos tipos de atividades econômicas. É o que o autor chama de “discricionariedade técnica”.

E diverge, no sentido de que o direito preexistente que daria azo à interpretação do ato, tal qual licença, se funda no direito de propriedade e do livre exercício de atividade econômica, concluindo que a discricionariedade que reveste o ato se constitui no fato de que não há atos completamente vinculados, tampouco atos inteiramente discricionários. O que se alteraria seria somente a liberdade do agente em atribuir esses dois pesos.

Nesses termos, o licenciamento é, portanto, o instrumento pelo qual o poder público pode ou não permitir o exercício de uma determinada atividade, mitigando princípios constitucionais em prol do bem-estar comum, diante da análise da compatibilidade dos aspectos ambientais advindos da instalação e operação de um determinado empreendimento, de seus impactos positivos e negativos, em face das características ambientais do local pretenso à instalação.

¹⁹ BARBOSA, . 245 f.

²⁰ SÁNCHEZ, L. H. (2008). p.80

²¹ MILARÉ, É. (2018) p. 1.094.



Ou seja, o cerne do licenciamento ambiental é, em verdade, a análise, a avaliação dos impactos ambientais que são apresentados no projeto e no estudo de impacto ambiental, que é onde os técnicos dos órgãos licenciadores se debruçam quando da Análise de Impacto Ambiental (AIA), *stricto sensu*, justamente por se tratar, a AIA, de “todo e qualquer estudo relativo aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação e operação de uma atividade(...)”²², nos termos do inciso III, do art. 9º da Lei 6.931/81. Análise essa que deve ser realizada à luz da legalidade e da discricionariedade técnica.

Cumpra dizer em complemento que a pretensão do empreendedor, todavia, é restrita. Isto é, nesses casos, a vontade do requerente deve se submeter ao arcabouço legal ambiental existente nos três níveis de federação de forma a garantir o mínimo impacto associado à sua atividade, assim como, dispender de recursos tecnológicos, humanos e financeiros, tantos quanto forem necessários, para viabilizar a melhor forma de controle de seus aspectos ambientais, também na forma da lei.

Todo esse trâmite para avaliar se a pretensão do empreendedor é viável se dá por um processo dividido em três procedimentos de competência da administração pública, sendo estas as fases de Licença Prévia (LP), de Licença de Instalação (LI) e de Operação (LO)²³.

Na fase onde se requer a Licença Prévia, o órgão do poder público competente realiza uma análise preliminar, relacionada aos pressupostos de viabilidade e compatibilidade ambiental.

Esta primeira fase é baseada na verificação de documentos como o projeto básico²⁴, memoriais descritivos²⁵, relação de equipamentos, certidões, estudo de viabilidade entre uma série de outros documentos que tragam, ao agente público, a clareza quanto ao que se pretende instalar, onde, de que forma e em qual grau de compatibilidade locacional.

Além disso, em alguns casos, são realizadas as audiências públicas para que a comunidade possa discutir seus interesses diante da pretensão do empreendedor. Cabe esclarecer que o resultado da audiência pública não vincula a decisão do poder público, podendo o órgão licenciador solicitar esclarecimentos ou até estudos adicionais a fim de sanar questões advindas da comunidade em sede de audiências (inciso VI do artigo 10 da CONAMA 237/97).

Isto pois, o principal argumento para a existência da audiência pública é o atendimento ao princípio da publicidade, que se consolida pela exigência constitucional contida no inciso VI, do § 1º, do artigo 225 da Constituição Brasileira e no artigo 3º da resolução CONAMA 237 de 1997.

²² MILARÉ, E., 2015. p. 361

²³ STRUCHEL, A., (2016). p. 60

²⁴ Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço (...). MILARÉ (2015). p.701.

²⁵ Detalhamento da proposta de intervenção, com as devidas justificativas conceituais das soluções técnicas adotadas, dos usos definidos e das especificações dos materiais. MILARÉ, E. (2015). p.543.



A Licença Prévia é emitida com os requisitos que deverão ser atendidos na fase seguinte. São chamados de condicionantes e fazem parte das licenças ambientais e, como o próprio nome sugere, condicionam o requerimento de novas licenças ao seu integral cumprimento.

Na segunda fase, onde se faz o requerimento da Licença de Instalação, deve ser apresentado o projeto executivo, Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil (PGRSCC), autorizações como as de elevação de cota (aterramento de áreas), de supressão de vegetação, de rebaixamento de lençol freático, o plano de controle ambiental dos impactos que deverão surgir durante as obras de implantação entre outros necessários à análise desta etapa de implantação.

Como condicionante, a licença de operação deverá conter a necessidade de monitoramento e controle dos impactos advindos das obras de instalação.

O terceiro procedimento diz respeito à obtenção da Licença de Operação, que pressupõe a análise do atendimento às normas legais referente aos parâmetros de produção de poluição, que, atendidos, deverão subsidiar sua emissão com as devidas condicionantes.

Vale aqui a abertura de parênteses para explicar que as condicionantes são procedimentos que constam da Licença de Operação e que determinam o cumprimento compulsório de ações de monitoramento por parte do empreendedor.

Esse mesmo cumprimento é avaliado em sede de renovação de licença, onde o requerente deverá comprovar por meio de laudos e relatórios específicos e em ordem cronológica o seu atendimento.

Dadas as informações conceituais do que é e de como se dá o licenciamento ambiental, é necessário discutir a forma de sua organização e execução no Brasil. A começar pelos princípios que regem esse instituto.

3.1 DA ORGANIZAÇÃO JURÍDICA

Em se tratando de princípios que regem o licenciamento ambiental, resumidamente e, segundo Milaré (2018), além dos princípios gerais que regem esse ramo do direito no Brasil, este procedimento possui sua estruturação jurídica fundada em duas principais orientações principiológicas, que são o princípio da prevenção, base do licenciamento ambiental, e o princípio da precaução.

O autor explica que o princípio da prevenção tem como objetivo extinguir e, quando não, mitigar os danos causados por atividades econômicas que suscitem potencial risco ao meio ambiente. Determina que todo e qualquer empreendimento deve dispor dos meios adequados para manter controlada, mitigada ou extinta as alterações ambientais decorrentes de sua atuação.

No que concerne ao princípio da precaução, as atividades que não disponham de tecnologia suficiente para prever potenciais impactos ou riscos de suas atividades para o meio ambiente não devem ser licenciadas, de modo a precaver a coletividade de quaisquer aspectos ainda desconhecidos.



São esses princípios que regem este instrumento, que é parte do SISNAMA e que teve sua regulamentação trazida pela Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA de n.º 237, de 19 de dezembro de 1997²⁶, onde as questões relacionadas à forma como o licenciamento ambiental se desenvolve e sobre como se dá a distribuição da competência são abordadas.

Dessa forma, o artigo 4º da Resolução CONAMA 237/97 distribuiu as competências operacionais do licenciamento ambiental considerando quatro aspectos de definição, sendo estes o aspecto natural, o do ponto de vista estratégico para a segurança nacional, o da abrangência dos impactos e, por fim, o do interesse local.

Art. 4º - Compete ao (...) IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental (...) de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, (...);

V - bases ou empreendimentos militares, (...);

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal (...):

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente (...)

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio (grifo do autor)

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. (Grifo do autor).

Destarte, nota-se que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA, enquanto órgão executor do licenciamento ambiental na esfera federal, ocupou-se das atividades cujos impactos incidam sobre áreas de interesse natural da União, ou seja, aquelas em que a jurisdição é federal.

Da mesma forma, o IBAMA atuará nos casos em que os interesses ambientais representem igual interesse estratégico de segurança nacional, como por ocasião de extração e produção de material radioativo e atividades militares.

Além disso, será federal a competência, quando esta for atribuída observando a transterritorialidade dos impactos, seja entre estados federados, ou entre países, quando o Brasil for interessado.

²⁶ CONAMA 1997.



Aos estados da federação é dedicada a competência territorial e a competência natural, ou seja, cabe a este ente federativo o licenciamento das atividades potencialmente poluidoras cujos efeitos ultrapassem os limites dos municípios; dos empreendimentos lineares, como estradas e rede de transporte de energia; além do licenciamento de atividades cujos impactos sejam percebidos em unidades de conservação estaduais ou aqueles advindos de intervenções em áreas de proteção permanente, nos termos do Código Florestal vigente.

Quanto aos municípios, observa-se do artigo 6º da Resolução CONAMA 237, transcrito a seguir, duas competências relacionadas ao licenciamento ambiental local, senão:

Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. (Grifo do autor)

Trata-se, portanto da competência exclusiva, de caráter legislativo, que dispõe que o município deve cuidar da regulação de empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais sejam percebidos na sua forma local, e; da competência delegada, de cunho administrativo, que tem como objetivo regular atividades já previstas em legislação de maior hierarquia, mediante atos de descentralização, como os convênios, por exemplo.

Na competência exclusiva, legislativa, o município poderá tratar de assuntos que são caros para a gestão do meio ambiente local, desde que não haja conflitos legislativos com a legislação estadual ou federal.

Já na competência delegada, o município agirá como agente descentralizado do poder que é conferido ao estado na sua forma original, mas que é atribuído ao município para que seja feita uma gestão ambiental com o olhar do interessado, que nesses casos, é a própria comunidade.

Esse processo de descentralização de competência para o exercício do licenciamento ambiental local ressurgiu com maior vigor a partir de 2011, com a publicação da Lei Complementar 140/2011, que fixou normas para a cooperação entre a união, os estados e os municípios.

Nesse contexto, o exercício do licenciamento ambiental passou a contar com o reforço nos requisitos do artigo 20 da Resolução CONAMA 237, com o advento do artigo 5º da LC 140/11, que diz:

Art. 5o O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.



Além disso, tal processo de descentralização trouxe, como requisito de sua execução, a necessidade de um conselho municipal de meio ambiente atuante no âmbito do licenciamento local.

Deve-se levar em consideração que toda essa estrutura gera uma demanda por recursos importantes do ponto de vista do município, haja vista que, em 2010, 70% dos municípios do Brasil tinham menos de 20 mil habitantes, o que gera um custo, por vezes, não suportado para essas cidades.

A maioria dos municípios com mais de 20 mil habitantes afirma ter algum tipo de órgão ambiental. Mesmo os municípios menores afirmam dispor de estruturas para lidar com a questão ambiental, o que corresponde a 75% dos municípios entre 5 e 20 mil habitantes e 67% dos municípios com até 5 mil habitantes²⁷

Mesmo assim, segundo Leme¹⁸, o maior problema não chega a ser o custo associado ao exercício dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, mas sim a organização do poder público municipal para o estabelecimento de políticas públicas locais, haja vista que este movimento depende do empenho da sociedade civil e, ainda, de organizar esses interesses, o que nem sempre é tão simples.

4 A ESTRUTURA LEGAL NOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA SANTISTA QUE POSSUEM CONVÊNIO PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA DELEGADA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Primeiramente, é importante retomar a discussão sobre qual é a estrutura legal de que trata este trabalho. O conjunto normativo aqui tratado faz referência às leis que estruturam a gestão do meio ambiente no município com o objetivo de (artigo 3º da Lei 140 de 2011):

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

De tal forma que a harmonia da estrutura legislativa efetivamente garanta uma gestão ambiental local eficiente.

Se for possível traçar um paralelo entre a gestão do meio ambiente municipal e a gestão do meio ambiente realizado internamente por uma empresa, uma indústria, por exemplo, é possível notar o quanto é importante a existência de uma estrutura na regulação das ações dessa administração.

Essa organização pode ser vista em uma versão de microescala nas normas técnicas da ISO (*International Standardization Organization*) que, em que pese tratem da gestão interna das empresas, podem ser extrapoladas para qualquer escopo, já que se tratam de normas procedimentais e que partem

²⁷ LEME, T. N., 2010. p. 35.



de uma norma geral (política) para normas mais específicas (procedimentos operacionais) que são aplicadas, avaliadas e alteradas, se necessário²⁸.

Portanto, ao analisar essa estrutura, foi importante buscar um paralelo entre o artigo 3º da Lei Federal 140 de 2011 e a aplicação das normas que tratam tecnicamente da gestão, sobretudo as do meio ambiente. A começar pelos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS).

Contextualizando, a RMBS, instituída pela Lei Complementar n.º 815 de 1996 do estado de São Paulo²⁹, está localizada ao sul do Trópico de Capricórnio, na região central do litoral do Estado de São Paulo, representando a transição entre o litoral norte e o litoral sul, abrangendo os Municípios de Bertioga, Guarujá, Santos, São Vicente, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.³⁰

Desses municípios, somente Itanhaém, Santos e São Vicente possuem convênios³¹ ativos com o estado, até o fechamento desta pesquisa (tabela 1), que são os instrumentos pelos quais o município exerce a competência delegada quanto ao licenciamento ambiental, ou seja, as atividades que originalmente seriam licenciadas pelo órgão seccional estadual, passam, por convênio, a serem licenciadas pelo município.

Bertioga, em 2010, firmou convênio com o estado de São Paulo para a execução do Licenciamento Ambiental Municipal³², todavia, essa relação de cooperação não consta da Resolução CONSEMA 01/2018³³, tida como a mais atual.

Tabela 1: Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista que possuem convênio com o estado de São Paulo para a execução do licenciamento ambiental municipal

Município Licenciador	Aptidão de Acordo com a Classificação do Impacto Ambiental Local	Publicação no DOESP
Itanhaém	Baixo	129(198), de 17/10/19, Seção I, pág. 38
Santos	Alto	128(238), de 21/12/18, Seção I, pág. 64
São Vicente	Baixo	129(22), de 01/02/19, Seção I, pág. 44

São Vicente, por sua vez, teve sua aptidão reduzida para a avaliação de processos em relação à classificação do impacto ambiental local, em função da redução do quadro técnico necessário para a realização da análise dos aspectos técnicos do licenciamento.

Assim, é importante que se realize uma análise comparativa com relação às características da estrutura legislativa ambiental, no que concerne ao licenciamento local, nesses três municípios,

²⁸ ABNT, 2015.

Ibid.

²⁹ SÃO PAULO. 1996, p.1

³⁰ PONÇANO, W. L. *et al.* 1981. 94 p.

³¹ Esses convênios tratam da descentralização da competência do licenciamento ambiental nos termos do inciso II do artigo 4º da Lei 140/2011.

³² CETESB, 2010.

³³ CONSEMA, 2018.



baseando-se em dados obtidos do sistema Cidades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE³⁴, conforme a seguir.

4.1 O MUNICÍPIO DE SANTOS, SP

Santos é uma cidade com 419.400 habitantes, segundo dados do último censo realizado em 2010. Com uma área territorial de 281.000 km², possui cerca de 85% de suas vias públicas urbanizadas e um índice de arborização urbana de 87%³⁴.

É cortada pelo canal do Estuário do Santos, que a divide em duas partes, sendo essas a área insular, que detém a maior parte da população, e a área continental, que se caracteriza por abairramentos periurbanos³⁵.

Nesse mesmo estuário, Santos abriga seu porto, com mais de 12 km entre o bairro da Ponta da Praia e a Ilha dos Bagres³⁶, saindo de uma movimentação anual de cargas, em 2013, de 64,2 milhões de toneladas para uma previsão de movimentação de 95,5 milhões de toneladas para o ano de 2022, segundo dados da *Santos Port Authority* (SPA), concessionária que administra o Porto de Santos.³⁷

Mas, em termos de crescimento e expansão, Santos é a cidade da região que menos cresce fisicamente segundo dados compilados para a realização do Zoneamento Ecológico-Econômico do setor costeiro da Baixada Santista³⁸. Ocorre que, por conta da limitação física, outras cidades têm absorvido o crescimento populacional, muitas vezes de forma precarizada, que advém dos atrativos econômicos que este município em particular oferece³⁹.

Segundo o questionário que é respondido pelo gestor municipal e que fica disponível no IBGE Cidades, município de Santos possui, uma secretaria própria dedicada ao meio ambiente que dispõe de 94 funcionários ativos, ainda que sem ligação com o planejamento de outras secretarias municipais.

A cidade possui Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo, mas essa articulação institucional se resume a isso, não prevendo participação ativa nos consórcios regionais que versam sobre matérias importantes, tais como disposição de resíduos sólidos, deslizamento de encostas, qualidade da água, entre outros temas.⁴⁰

Com relação à sua legislação ambiental, a cidade de Santos possui seu regramento geral relacionado ao Meio Ambiente fundado nas diretrizes gerais de tratamento ao meio ambiente dispostos em uma seção (V) de sua Lei Orgânica⁴¹, que compreendem os artigos 154 a 166. Nesses dispositivos,

³⁴ IBGE. 2022.

³⁵ São áreas situadas para além das zonas periféricas da cidade, onde atividades comerciais e agrícolas se misturam, sem que haja uma delimitação. Geralmente são áreas definidas como zonas de expansão urbana nos municípios.

³⁶ OLMOS, F. (2003). p. 19.

³⁷ SPA. 2022.

³⁸ São PAULO, ESTADO SMA., 2013, p.16.

³⁹ Ibid., p.19.

⁴⁰ IBGE, 2022

⁴¹ SANTOS, MUNICÍPIO, 2017.



além de reafirmarem princípios constitucionais (artigos 154, *caput* e 164) e outros dispositivos de normas ambientais (PNMA, Código Florestal e CONAMA 237/97), também trazem peculiaridades territoriais que merecem atenção.

É o caso do enfoque dado às questões da gestão dos riscos ambientais, com foco na proteção da comunidade em função da atividade portuária e retroportuária sobre a qual se vocaciona a cidade.

Os incisos do artigo 154 se debruçam, em boa parte, sobre esse tema, trazendo a necessidade de controle de estocagem de materiais que possam trazer especial risco à vida e ao meio ambiente (IV), versando também sobre a regulação do trânsito de cargas perigosas (IX), sobre a proibição de transporte de materiais tóxicos em vias públicas (X), bem como da proibição do uso de imóveis para depósito desse tipo de agente perigoso (XI).

O legislador fez, outrossim, com que o município de Santos tomasse para si a responsabilidade de manter seus impactos dentro do seu território ao ser determinado que a administração pública se ocupasse do controle desses impactos de modo que seus efeitos não sejam percebidos regionalmente (artigo 155). Nesse sentido, o legislador ainda abre a possibilidade de que, havendo problemas regionais, convênios possam ser firmados para a resolução conjunta com outros municípios (artigo 161), o que é importante do ponto de vista de uma possível aplicação de uma gestão ambiental regional, como se observará mais adiante.

Para o desenvolvimento dessas diretrizes, o legislativo municipal determinou que o município de Santos, incluísse anualmente em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias os recursos necessários à preservação e proteção do meio ambiente em seu território, todavia, não existe a aplicação de metas de governo, o que dificulta a avaliação da efetividade dessas diretrizes e, portanto, a boa gestão desses recursos.

Outro artigo que merece destaque dentro da Lei Orgânica do Município de Santos é o de número 159, onde o legislador, além de citar nominalmente as áreas de proteção do município, numa alusão aos artigos 4º e 6º da Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), incluiu-se aqueles bens do patrimônio público municipal de valor imaterial, a saber:

Art. 159 Os manguezais, os costões, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, as margens dos rios, as encostas dos morros, a região do estuário, o Vale do Quilombo, as praias e seus jardins e os canais de drenagem ficam sob a proteção do Município, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Observa-se, que a proteção dada aos jardins da orla de Santos não se dá em sede de política ambiental municipal pelo fato de ser uma área vegetada, mas sim por ser reconhecido internacionalmente como a maior faixa de área verde constituída em orla de praia do mundo⁴².

⁴² GINNES BOOK OF RECORDS, 1999.



O mesmo pode ser observado com os canais de drenagem de Santos, que, pela letra seca da Lei Federal⁴³, sequer se enquadrariam como áreas de proteção permanentes por não serem corpos d'água naturalmente constituídos, mas para o legislador municipal sim, pelo fato de serem estruturas de importância histórica, de tal modo que são tombados pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico (CONDEPHAT)⁴⁴

Outro problema local previsto na política municipal de meio ambiente, diz respeito ao controle de áreas desapropriadas e declaradas como de utilidade pública. É o caso dos adensamentos habitacionais subnormais que tendem a expandir suas áreas ou serem regeneradas na mesma condição de precariedade quando da remoção dessas famílias para conjuntos habitacionais financiados pelo governo⁴⁵.

Por fim, a Política Municipal de Meio Ambiente da cidade de Santos ainda prevê a manutenção do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA) e a criação de fundo para captação de recursos para emprego na preservação ambiental.

De outra mão, o município de Santos pouco regulamentou sua política de meio ambiente, no que concerne ao licenciamento ambiental, haja vista o que se observa da Lei Complementar 817 de 2013, com a redação alterada pela Lei 1.041/2019 que poderia ter trazido a forma de regulamentação deste instrumento, mas se reservou apenas a determinar que:

§ 1º As empresas dos ramos de atividades enquadradas no rol do Anexo I desta lei complementar, quando da realização de empreendimentos ou atividades impactantes no Município de Santos, deverão apresentar à Prefeitura o Estudo de Impacto Ambiental decorrente de atividades indispensáveis para a concessão da licença. (Redação dada pela Lei Complementar nº 1041/2019)

De modo que a Lei Complementar Municipal 817/13 é um instrumento de cunho fiscalizador-sancionador, em complemento à Lei 6.605/98, o que não justifica o tratamento dado ao disposto no inciso III do artigo 154 da Lei Orgânica.

III - exigir, na forma da lei, para instalação de obra, atividade ou parcelamento do solo potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, relatório de impacto ambiental, a que se dará publicidade e se discutirá em audiência pública, após análise do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e da Câmara;

Observa-se, portanto, que o município de Santos possui, ainda que em parte, diretrizes de gestão do meio ambiente estabelecidas. Todavia, a sua aplicabilidade, em função da competência para o licenciamento, ainda depende de maior e melhor regulamentação, sobretudo, com o comprometimento público com suas metas de desempenho ambiental, permitindo-se, assim, a avaliação dessas políticas.

⁴³ CÓDIGO FLORESTAL, artigo 12

⁴⁴ SANTOS. MUNICÍPIO. 2000.

⁴⁵ Ibid., 2001.



4.2 O MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE, SP

Segundo dados do censo de 2010 realizado pelo IBGE, São Vicente possui uma população de 332.445 habitantes em uma área territorial de 148,151 km².

Compõe também o complexo estuarino de Santos e São Vicente⁴⁶, motivo pelo qual o crescimento do Porto de Santos influenciou intimamente o desenvolvimento habitacional e urbano Vicentino, dada sua proximidade com os polos de trabalho, sobretudo em sua área insular⁴⁷.

Esse reflexo pode ser mais perceptível por volta da década de 1980, onde o interesse pela Baixada Santista, frente à outras regiões do Estado de São Paulo foi diminuindo, ao passo que imóveis em sua área continental proporcionavam a possibilidade de moradia aos trabalhadores da construção civil, do polo industrial de Cubatão e do Porto de Santos, tornando São Vicente uma cidade essencialmente dormitório em relação às demais cidades da região⁴⁸.

Dados mais recentes apontam que somente 16% de seu território é ocupado, que 77% das vias no município são urbanizadas e, dessas, 82,8% são arborizadas⁴⁹.

Na área insular, os remanescentes naturais ficam por conta das encostas dos morros do Barbosa e do Voturuá, restando poucas áreas com características naturais, sendo o inverso para a área continental, que se constitui em sua maioria em ambientes naturais⁴³.

São Vicente ainda sofre a influência de quatro áreas protegidas, sendo elas o Parque Estadual XIXOVÁ-JAPUÍ (PEXJ), o Parque Estadual Serra do Mar (PESM), Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Centro (APAMLC) e a Unidade de Conservação (UC) municipal do Parque Ecológico Voturuá. Por conta disso, São Vicente é uma cidade que está completamente inserida ou em Unidades de Conservação ou em suas Zonas de Amortecimento⁵⁰.

Vale ressaltar que, nos termos do inciso XVIII do artigo 2º da Lei Federal 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Zonas de Amortecimento são consideradas como:

(...) o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade

O município ainda dispõe de Secretaria de Meio Ambiente, sem interlocução de planejamento com outras secretarias na cidade, sendo que apenas três servidores estatutários figuram o quadro, sendo os demais nomeados para cargos em comissão, segundo o IBGE⁴⁴.

⁴⁶ SÃO PAULO. 2013. p. 13.

⁴⁷ Ibid., 2013 p. 15.

⁴⁸ INSTITUTO POLIS. 2013. p. 7 e 15.

⁴⁹ IBGE. 2010.

⁵⁰ SÃO PAULO. 2010. p. 343.



No que diz respeito ao seu conjunto de normas que tratam do meio ambiente para o exercício local do SISNAMA, pode-se destacar a sua Lei Orgânica e a Lei n.º 582 de 2009, com atenção especial à Lei Orgânica, que se apresenta desatualizada em relação às necessidades ambientais do município como se pode evidenciar em breve análise.

O capítulo II do título VII, inicialmente, que trata dos interesses da comunidade e do meio ambiente na Lei Orgânica do Município de São Vicente, trata de normas ambientais gerais e inaugura este tema com uma reprodução do artigo 255 da Constituição Federal.

Diz-se normas gerais, pois, o artigo 278 determina que a municipalidade crie o Plano Municipal de Meio Ambiente, documento este que não fora encontrado por ocasião desta pesquisa.

A Lei também traz um dispositivo curioso, que é o inciso 1º do § 1º do artigo 273, que prevê a prestação de caução, para pessoas físicas ou jurídicas que pretendam, por suas atividades, utilizar dos recursos naturais presentes no município.

Outro artigo que merece atenção é o 277, que em termos, determina que:

Art. 277 - A instalação ou execução de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente deverá ser precedida de Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, a ser desenvolvido por órgão público de âmbito estadual ou federal de reconhecida competência, na forma da lei

Observa-se que a Lei determina que as obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente deverão ser precedidas de Relatório de Impacto Ambiental, cujo desenvolvimento seria de competência de órgão público.

Em que pese a hermenêutica possa sanar o problema do “desenvolvimento” do RIMA por parte do órgão público estadual ou federal, já que tanto os estudos, quanto o relatório de impacto ambiental são de desenvolvimento exclusivo do interessado⁵¹, a redação do dispositivo acaba por não ter aplicabilidade.

Isto porquê, empreendimentos que necessitam da realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e, portanto, do RIMA constante no artigo, são atividades cujos impactos sejam classificados como alto, não havendo aplicabilidade para o escopo do licenciamento ambiental no município. Havendo, por sua vez, leis federais e estaduais que determinem a competência da análise de viabilidade ambiental desse tipo de atividade, torna-se inócuo, portanto, o artigo 277.

Outro artigo que não reflete a realidade da local na Lei Orgânica é o artigo 288, que prevê a proteção das comunidades caiçaras na cidade. Isso porque, embora os moradores do Litoral Paulista, culturalmente, se autodenominem caiçaras, não foram encontrados registros da existência desse tipo de tradicionalismo na cidade de São Vicente⁵².

⁵¹ CONAMA, Resolução n.º 237/06, artigo 11.

⁵² ALVES, M., 2022.



A Lei ainda traz dispositivos que poderiam ser tema de decretos municipais, como, por exemplo, a obrigatoriedade de que estabelecimentos que realizem o manejo de materiais recicláveis que possam de alguma forma acumular água, sejam obrigados a mantê-los cobertos (artigo 286).

De outra mão, há também um caráter que retira a restritividade das leis de maior hierarquia, ao prever a possibilidade de retirar a proteção de possíveis áreas urbanizáveis, inclusive no sopé da Serra do Mar, onde existe uma das maiores unidades de conservação do país e sua zona de amortecimento (artigo 290).

Passando-se para a análise da Lei n.º 582, que autoriza o Município de São Vicente a realizar o Licenciamento Ambiental Municipal, pode-se observar que o legislador local privilegiou a adequação dos empreendimentos já em funcionamento no município, pois previu a unificação das duas primeiras fases do licenciamento, que trata da obtenção conjunta da Licença Prévia e da Licença de Operação (§2º do artigo 5º).

No mais, a lei se restringe especificamente ao procedimento administrativo de licenciamento e às atividades mais comuns no município como, por exemplo, a necessidade de licenciamento de oficinas mecânicas, estacionamentos e lavadoras de veículos, lavanderias, pizzarias que utilizam forno a lenha, pequenas fábricas que possuam atividades de produção de artefatos de madeira, borracha, plástico, indústria de alimentos como sorvetes e massas, entre outros.

Esta Lei trata não só da competência do licenciamento atribuída aos municípios nos termos da Resolução CONAMA n.º 237, mas também dos casos de competência suplementar, que são suscitados pelo órgão estadual nas ocasiões pertinentes.

Assim, encaminhado o processo à municipalidade, a Lei n.º 582 passará a reger o processo, ainda que a atividade não figure no rol do anexo I, dada a previsão na Resolução CONSEMA 01/08 e na Lei federal 140/11.

Por fim, ainda que haja outras leis ambientais no município de São Vicente, como a que trata da necessidade de gestão dos Resíduos Sólidos da Construção Civil e a lei que trata dos limites para os níveis de critério de conforto acústico, São Vicente não conseguiu aprovar seu Plano Municipal de Meio Ambiente, como dispõe sua Lei Orgânica, o que impede que a municipalidade trace uma linha de planejamento para sua gestão ambiental.

4.3 O MUNICÍPIO DE ITANHAÉM, SP

O município de Itanhaém se caracteriza por ser uma região de vocação turística, cujas construções possuem uma distribuição equilibrada entre domicílios de uso ocasional e de uso permanente. Neste cenário, não é esperado um grande adensamento populacional para esta cidade, todavia, movimentos baseados em especulação imobiliária como os que já podem ser observados na



cidade de Praia Grande, um dos municípios da RMBS e que fica entre São Vicente e Itanhaém, podem atingir a cidade, a depender da dinâmica do desenvolvimento regional⁵³.

Segundo dados do último censo do IBGE, realizado em 2010, Itanhaém possui uma população de 87.057 habitantes, distribuída em um território de 601.711 km², um pouco mais que o dobro do território da cidade de Santos e cerca de quatro vezes o município de São Vicente.

Mal comparando, em uma relação de habitantes por metro quadrado, Santos teria 2,24 habitantes, São Vicente 1,49, enquanto Itanhaém teria uma taxa de habitação de 0,14 hab/m². Essa comparação é importante no contexto da avaliação das políticas públicas ambientais desses municípios, ainda que, para uma análise mais profunda, outros dados sejam necessários, o que não se aplica para este trabalho.

Ainda segundo o IBGE, Itanhaém, em que pese possua um Conselho de Meio Ambiente atuante, não dispõe de nenhuma articulação com outros órgãos para discutir e definir políticas públicas, sendo que, até 2010, não havia uma secretaria municipal dedicada às questões ambientais.

Além de sofrer a influência do PESM, núcleo Curucutu e da APAMLC, Itanhaém ainda compreende parte da Terra Indígena Guarany Mbya Rio Branco, e possui o Rio Preto como um de seus principais atrativos por conta de sua atividade náutica-turística e, ainda, grandes extensões de Mata Atlântica⁵⁴.

Realizado esse breve diagnóstico, passa-se a análise dos dispositivos contidos na Lei Orgânica do Município de Itanhaém, que não se trata propriamente de uma política, mas que enfrenta o tema ambiental com vistas à proteção dos recursos naturais que são o principal patrimônio para uma cidade que tem como atividade principal, o turismo.

Assim, o legislador municipal inaugurou o capítulo VI da Lei Orgânica com a transcrição do artigo 225 Constituição, acrescentando-lhe o parágrafo 1º, que traz alguns incisos importantes que apresentam como o município pretende alcançar a proteção ambiental de que trata a Lei Maior.

Dentre eles, o inciso IV que prevê a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental, sendo ausente a exigência do RIMA (inciso IV), deixando a cargo da municipalidade a fiscalização das atividades em relação aos seus riscos ambientais associados, incluindo-se aqueles inerentes ao meio ambiente do trabalho (inciso V).

Neste caso, é possível observar a aplicabilidade dos dispositivos do parágrafo anterior, haja vista a expressa proibição de atividades incompatíveis com o perfil do município, tais como usinas de concreto, de asfalto, fabricação de adubo, entre outras, nos termos do §4º do artigo 227.

Ou seja, há uma tendência de que o legislador tenha direcionado suas questões ambientais para a manutenção do caráter turístico da cidade, potencializando sua vocação.

⁵³ INSTITUTO POLIS. 2013. p. 10

⁵⁴ Ibid. p. 15 – 16.



Isso se observa pela continuidade da análise do §1º do artigo 227, onde no inciso VI, a lei prevê, sem distinção, a preservação da flora, incluindo aquela exótica, isto é, aquela introduzida artificialmente no ecossistema⁵⁵ e, ainda, recaindo essa proteção sobre as questões de aspecto produtivo, como no caso do abate de animais para consumo.

Transversalmente, as questões sociais também são atingidas na Lei Orgânica de Itanhaém, na medida em que há a previsão de arborização urbana na proporção de 50% de árvores frutíferas, cujos frutos devem, expressamente, estar disponíveis à comunidade (inciso VIII).

Essas questões são abordadas também nos artigos 230 e 231, que autorizam o comércio de plantas nativas, seus produtos e subprodutos por integrantes de comunidades indígenas da cidade e pela autorização da pesca artesanal de subsistência em suas praias e rios, observados os períodos de desova.

O legislador, ao transcrever o artigo 225 da CF no artigo 227 da LOM, não o fez simplesmente por mero formalismo. Isso, pois, há dispositivos na Lei municipal que determinam e fomentam o uso de energias renováveis e sua pesquisa, incluindo a obrigação de obras públicas privilegiarem esse formato, o que beneficia não só as presentes, mas as futuras gerações (inciso XI do artigo 227 e artigo 232).

Outro foco importante da Lei Orgânica é a questão do planejamento ambiental que prevê o mapeamento da cobertura vegetal e o seu zoneamento, que deve ser pensado regionalmente.

Na questão do exercício do Licenciamento Ambiental enquanto instrumento do SISNAMA, o município de Itanhaém, tal qual São Vicente, dispõe da competência legislativa, advinda da Lei Complementar n.º 3.300 de 13 de abril de 2007, que institui o Sistema Municipal de Gestão Ambiental do Município de Itanhaém, alterada pela Lei n.º 4.400 de 09 de junho de 2020.

O artigo 1º da Lei n.º 3.300/07 deixa clara a intenção da municipalidade, no que compete à gestão do meio ambiente no âmbito do exercício dos instrumentos do SISNAMA, a saber:

Art. 1º - Fica instituído o SISTEMA MUNICIPAL DE GESTÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE ITANHAÉM, que integrará o SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – SISNAMA, e, como instrumento de ação nas questões do meio ambiente, atuará, no interesse local e nos limites do seu território, na aplicação e execução da Política Nacional de Meio Ambiente e dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Gerenciamento Costeiro (...)

Dessa forma, o planejamento da gestão ambiental na cidade de Itanhaém não só considera os preceitos da Política Nacional de Meio Ambiente, como também leva em consideração as questões relacionadas ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e seus derivados, abarcando os mais importantes diplomas, tanto nacionalmente, dada a hierarquia legal, quanto regionalmente, pelo interesse ambiental local, haja vista ser uma ficção jurídica os limites municipais no âmbito desse tema.

⁵⁵ MILARÉ, É. 2020. p. 370.



Sobretudo, pois, os municípios do litoral de São Paulo, na região da Baixada Santista, não são separados por rodovias ou áreas inabitadas entre os adensamentos urbanos. Pelo contrário, já que os nove municípios são muito próximos uns aos outros.

A Lei 4.400/2020, que trouxe a alteração ao artigo 2º da Lei Municipal 3.300/2007, unificou as competências para o licenciamento ambiental municipal, trazendo para a municipalidade a responsabilidade do licenciamento, incluindo-se, para os casos em que a competência é de ente federativo diverso, a necessidade de parecer técnico favorável do departamento de meio ambiente do município, para o desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras.

Considera-se importante também o fato de que a mesma lei determina que quem definirá o grau de magnitude dos impactos ambientais no território local é a municipalidade, levando-se em consideração que é, de fato, quem conhece suas peculiaridades e sabe como determinado aspecto pode afetar seus recursos naturais.

No mais, a lei trata da execução do licenciamento, em sua forma regulamentar, considerando o processo administrativo para tal.

Assim, a fim de concluir este capítulo, observa-se que cada um dos municípios elencados para a análise realizada por este trabalho trata a gestão do meio ambiente de uma forma diferente.

Santos possui uma política ambiental moderna, atualizada ao contexto da proteção ao meio ambiente local, considerando as atividades mais comuns para a região, que é a de transporte de carga e com foco na proteção de seu patrimônio histórico e cultural, todavia exercendo, para tanto, apenas a sua competência delegada, nos termos da Lei 140/11 e resolução CONSEMA 01/2018, no que concerne ao licenciamento ambiental municipal, não havendo, portanto, instrumentos regulatórios para o exercício de sua competência exclusiva abarcada pela Lei 6.938/81 e Resolução CONAMA 237/06;

São Vicente, por sua vez, exerce as duas competências, contudo, por meio de diretrizes contidas na Lei Orgânica que não condizem com a realidade do município e não promovem uma discussão sobre as reais necessidades ambientais da cidade, haja vista, essa estar quase toda inserida em áreas de amortecimentos de Unidades de Conservação.

Itanhaém, no entanto, apresenta um arcabouço legal bem elaborado, com foco na proteção dos recursos naturais e seu uso turístico, privilegiando a proteção das comunidades pesqueiras e indígenas que fazem parte da cultura local, alinhando-se à sua vocação econômica de forma que a sustentabilidade seja a principal diretriz.

Diante dessa análise e trazendo esses resultados para um escopo regional, é salutar que se entenda a Baixada Santista como um organismo multifacetado, com problemas característicos de municípios inseridos em regiões metropolitanas que, embora tragam problemas em comum, possuem entraves críticos para o estabelecimento de ações conjuntas, sobretudo para a gestão do meio ambiente.



Na verdade, não constitui uma tarefa trivial lidar com a multiplicidade de determinantes e características dos processos de urbanização e de formação de aglomerações urbanas, o que coloca dificuldades para a análise, assim como para a gestão, da dinâmica de crescimento das metrópoles⁵⁶.

Toda essa complexidade implica em planejamento e, no caso, em gestão planejada e articulada com base em dados e informações contidos a seguir.

5 A GESTÃO METROPOLITANA DO MEIO AMBIENTE NA BAIXADA SANTISTA

Considerando as variáveis do processo de gênese das grandes regiões metropolitanas, em especial os processos de conurbação⁵⁷, que diz respeito às interações entre adensamentos urbanos de municípios distintos, levando em conta que suas áreas de impactos são sinérgicas, deve-se pensar a gestão metropolitana de forma sistêmica.

Essa possibilidade é consagrada em um instituto chamado consórcio multifinalitário, que tem como objetivo a resolução de problemas comuns aos municípios de uma determinada região, incluindo-se, o licenciamento ambiental municipal e o desenvolvimento de sua competência delegada⁵⁸, e, porque não, de sua competência exclusiva.

Este tipo de consórcio possui ampla previsão legal, partindo da Constituição Federal em seu artigo 241 e, mais especificamente, nas Leis Federais n.º 10.107/2005, que trata do estabelecimento dos consórcios públicos e nos incisos I e II do artigo 4º da Lei n.º 140/2011.

A reboque, as Lei Orgânicas dos municípios estudados neste texto também citam tal previsão, como se observa no artigo 161 da Lei Orgânica do Município de Santos;

Art. 161 O Município estabelecerá consórcio com outros Municípios, objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, particularmente quanto à preservação dos recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais.

Da mesma forma, no artigo 256 da Lei Orgânica do Município de São Vicente.

Art. 256 - O Município poderá buscar o desenvolvimento integrado com outros municípios a fim de elaborar e executar planos, obras e serviços por meio da formação de consórcios, convênios e associações criados com objetivos de interesse comum, mediante lei específica, notadamente quanto às questões ambientais, em especial à preservação dos recursos hídricos e exploração racional dos recursos naturais de qualquer espécie.

Sendo que, na Lei Orgânica do Município de Itanhaém, o tema foi tratado de forma mitigada, relegando a articulação regional ao escopo do planejamento, apenas, como se infere do inciso XVIII do § 1º do artigo 227, a saber:

⁵⁶ DAVANZO, A. M., & NEGREIROS, R. p 256. 2006

⁵⁷ DAVANZO, A. M., & NEGREIROS, R. p 257. 2006

⁵⁸ MAGRINELLI, E., 2016. p 30.



§1º (...), incumbe ao Poder Público:

XVIII – Realizar o planejamento e zoneamento ambientais, considerando as características regionais e locais, e articular os respectivos planos, programas e ações;

O que não impede o estabelecimento desse tipo de consórcio, haja vista a ampla legislação federal.

De outra mão, se tratando de consórcios intermunicipais multifinalitário, e olhando para a Baixada Santista como um todo, deve se considerar a participação dos nove municípios a fim de que a gestão ambiental seja realizada de forma uníssona, de modo que se consolide os interesses turísticos, empresariais, imobiliários, entre outros, diante do objeto maior de proteção que é o meio ambiente, tendo como instrumento principal o licenciamento ambiental regional.

Essa possibilidade é viável, sobretudo quando se observa brevemente as Leis Orgânicas dos Municípios de Cubatão⁵⁹, Guarujá⁶⁰, em que pese outros municípios da região serem omissos quanto a este instituto.

Importa saber, da mesma forma, quais estudos e quais instituições deveriam ser considerados na elaboração de uma política ambiental regional, e como se daria a organização e o estabelecimento de um consórcio público para o exercício conjunto do licenciamento ambiental regional, unificado, na Baixada Santista.

Por isso, foi importante a pesquisa sobre o assunto que revelou que, apesar de o estabelecimento de consórcios multifinalitários existirem nas suas mais diversas formas⁶¹, articulações desse tipo, que versassem adicionalmente ou exclusivamente sobre o licenciamento ambiental regional, ainda são pouco comuns.

Todavia, um relato realizado por Paludo (2018) sobre a implementação de um consórcio multifinalitário no Médio Vale do Itajaí, em Santa Catarina, traz grandes possibilidades para sua implementação da Região da Baixada Santista.

Isso porque, ao avaliar o sistema implementado na região, foi apurado que 77% dos entrevistados apontaram uma melhora no desempenho do controle ambiental e nos processos de expedição de licenças e 58% avaliaram o sistema como viável financeiramente.

Todavia, não se encontrou informações sobre os estudos de base ou sobre o processo de estabelecimento de uma política centralizada para a realização de tal consórcio.

Assim, pensando em um sistema de gestão baseado em uma política, no caso, regional, Granziera⁶² nos ensina:

⁵⁹ Lei Orgânica do Município de Cubatão, artigo 183.

⁶⁰ Lei Orgânica do Município de Guarujá, artigo 238.

⁶¹ FONSECA, D. R. M. D. 2010, p.; SANTANA, A. B. S., & dos SANTOS, B. 2022, 75-91.

⁶² GRANZIERA, M. L. M., 2019. p. 119



A edição de uma norma legal dispendo sobre uma política pública (...) constitui o ato final de um processo legislativo, em que se contou com a participação da sociedade civil e de entidades técnicas e científicas, influenciando as decisões dos Poderes Públicos.

Desta forma, uma possível política ambiental da região deveria ser instituída mediante ampla negociação, dotada de representatividade e baseada em documentos técnicos que apresentem um panorama daquilo que se espera enquanto gestão do meio ambiente regional.

Alguns desses documentos técnicos já podem ser observados, como é o caso Zoneamento Ecológico-Econômico do setor costeiro da Baixada Santista que se trata de uma ferramenta de ordenamento territorial, que se tornou norma e que vige pelo Decreto Estadual n.º 58.996 de 25 de março de 2013.

Há, enquanto documento técnico que pode auxiliar nos subsídios técnicos para a gestão dos resíduos sólidos, o recém-publicado plano regional de gestão integrada de resíduos sólidos da Baixada Santista, PRGIRS/BS.

Além desses, os planos de manejo das unidades de conservação, os planos diretores, as leis de uso e ocupação do solo, os licenciamentos de grandes obras já realizados e uma série de outras fontes poderiam ser observadas na composição de uma política regional.

Assim como a observação dos índices de desenvolvimento para cidades sustentáveis, que estão contidos nas metas do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), poderiam aumentar o bom desempenho ambiental de uma eventual política de meio ambiente regional.

Da mesma forma, há uma vertente científica ligada ao planejamento da gestão ambiental, tida como voluntária, que trata da Análise Ambiental Estratégica, que tem como foco o levantamento de todos os aspectos ambientais de uma determinada localidade e, sobretudo, como se comportam seus impactos, positivos e negativos, a fim de que se observe como se relacionam as sinergias provocadas por uma eventual nova atividade. Ou seja, é a somatória dos impactos de diferentes atividades, as já existentes e as que se pretendem instalar que, em regra, são analisadas e licenciadas individualmente.⁶³

Ainda, a representação de que trata Granziera na citação anterior diz respeito não só à sociedade civil organizada, mas também às fundações e autarquias do poder público ligadas ao licenciamento ambiental em alguns casos, como o Instituto Florestal que, nos termos dos artigos 1º e 2º da Resolução CONAMA 13/1990, que possui participação ativa na definição das atividades que possam afetar a biota em unidades de conservação, atribuindo-lhes a necessidade de licenciamento, inclusive com a obrigatoriedade de autorização do próprio Instituto.

A Agência Metropolitana (AGEM), por meio de seu Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB), da mesma forma, possui papel importante na articulação dessas ações, dada a

⁶³ SÁNCHEZ, L. E. (2008). p 1.



organização do consórcio nos moldes do que foi aplicado na região do Médio Vale do Itajaí. Isto pois a administração do consórcio é realizada pelos próprios prefeitos, organização muito próxima daquilo que se tem CONDESB, por exemplo⁶⁴.

No mais, toda a execução do licenciamento ambiental regional deve ser realizada e administrada por equipe delegada dos próprios municípios, com a análise dos processos sendo realizado por corpo técnico conjunto e a expedição dos documentos sendo feita por agente público do município da sede do empreendimento.

Da mesma forma, deve ser feita a gestão do fundo regional para o meio ambiente, que deve ser fomentado com o pagamento das taxas dos serviços de processamento e análise dos processos.

Por oportuno, vale ressaltar que o emprego de um sistema informatizado, nos moldes do que é empregado no PJ-e e no e-SAJ deve ser a base do processamento dos pedidos de licenciamento para que se supra as distâncias, evitando-se que o interessado tenha necessariamente que seguir até o centro de processamento para realizar seus requerimentos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi possível apresentar o licenciamento ambiental do ponto de vista da gestão ambiental municipal, muitas vezes, prejudicada pela falta de recursos ou aplicada de forma subdimensionada do ponto de vista do estabelecimento das diretrizes necessárias ao perfeito desenvolvimento local, com foco nas necessidades de cada cidade.

Todavia, é importante levar em consideração o fato de que essa modalidade do instrumento do licenciamento é relativamente nova para os padrões legislativos brasileiros, à despeito de normas ambientais que são mais antigas e que ainda patinam, como é o exemplo da Política Nacional dos Resíduos Sólidos e a pouca efetividade do instituto da logística reversa nela contido⁶⁵.

Diante deste cenário, em que pese o licenciamento ambiental municipal tenha experimentado algumas dificuldades desde a sua concepção, este trabalho deixa notório que o processo de evolução de sua aplicabilidade tem avançado nos últimos anos ainda que o caminho ainda seja longo, sobretudo, pois o planejamento das ações, no que concerne às políticas ambientais municipais, ainda apresenta características muito diferentes entre os municípios.

Essa diferença seria bem-vinda se fosse o caso de instrumentos baseados em políticas e que estivessem observando as peculiaridades locais e regionais, o que não é o caso, já que as normas gerais municipais aplicadas ao meio ambiente tratam muito timidamente das necessidades dos municípios, sem caráter de política e, portanto, sem o estabelecimento de diretrizes mensuráveis.

⁶⁴ MAGRINELLI, E. (2016). p. 30.

⁶⁵ FARIA, A. R., & SANTOS, A. C. 2020 p. 22.



Isso foi possível de ser observado quando da análise dos instrumentos legais dos municípios de Santos, São Vicente e Itanhaém, sendo a primeira, a Lei Orgânica do município de Santos, uma disposição normativa com características de política ambiental, embora não seja, com a previsão de um código municipal de meio ambiente para essa cidade, cuja minuta está disponível para a consulta, mas, que ainda depende de aprovação na Câmara dos Vereadores de Santos.

Trata-se de um projeto amplo, mas, que ainda prevê a edição, aprovação e publicação de um plano de gestão ambiental, como instrumento do Sistema Municipal do Meio Ambiente, que deverá prever ações setoriais a serem desenvolvidas na cidade.

Se por um lado essa proposta legislativa é salutar, por outro, as seguidas aprovações, ou seja, a necessidade de aprovação em etapas, primeiro de um sistema de gestão municipal, depois de um plano setorial, torna tudo muito mais lento do que deveria ser.

De outro lado, a seção que trata do meio ambiente na Lei Orgânica do município de São Vicente apresenta-se notadamente desatualizada e fora do contexto das necessidades locais, considerando suas características ambientais.

A falta de uma política bem estruturada nesse município relega o licenciamento ambiental municipal ao mero entrave administrativo, haja vista a municipalidade não apresentar uma exposição de motivos para a escolha das atividades elencadas no rol da Lei 582/09.

Todavia, este fato não deve descaracterizar o que foi realizado até o momento, em virtude de já se observar uma estrutura em pleno funcionamento, com aparato técnico, ainda que reduzido, para a realização do processamento dos requerimentos de licença que competem ao município. Dessa forma, se faz necessária a atualização de Lei Orgânica e, sobretudo, a publicação de sua política municipal de meio ambiente, com uma base forte de pesquisa, dada suas peculiaridades.

Assim como aparenta ter realizado o município de Itanhaém, que apresenta no bojo de sua Lei Orgânica, prioridades voltadas ao seu maior bem, que são os seus recursos naturais, muito por conta de ser uma cidade essencialmente turística e depender economicamente desses mesmos recursos.

Toda a parte que trata do licenciamento ambiental na cidade também está estruturada a partir da competência exclusiva, todavia, não foi possível avaliar, durante a produção deste trabalho, qual é a aplicabilidade dessa lei na cidade, tendo em vista a dinâmica econômica regional.

Observando esse cenário, ainda há de se levar em consideração o potencial de aplicabilidade e a viabilidade da implementação do licenciamento ambiental municipal por intermédio de uma gestão regional, gerida e exercida em consórcio pelos municípios da Baixada Santista.

Paludo (2018, p. 42), apontou motivos importantes relacionados aos benefícios da implementação desse tipo de gestão ambiental, sobretudo pelo fato de que os custos associados aos encargos municipais são mitigados com a cooperação intermunicipal.



Ademais, segundo o mesmo autor, o que se apresenta é uma melhora nas ações do executivo e no desempenho relacionado à sustentabilidade regional.

Esses mesmos custos também podem ser diluídos na fase dos estudos que subsidiarão o planejamento.

Sobretudo os estudos que tratem da Análise Ambiental Estratégica para o estabelecimento da política regional de meio ambiente, com metas e planos de monitoramento que sejam perfeitamente alcançáveis e mensuráveis, permitindo a reavaliação periódica da política regional de meio ambiente, com foco na melhoria contínua dos processos ambientais regionais.

Ademais, a região já possui um vasto material científico e institucional que dão subsídios ao enfrentamento do tema no âmbito de uma discussão regional.

Não obstante, essa mesma redução de custos faria com que municípios da região, que ainda hoje não exercem o licenciamento ambiental enquanto instrumento municipal do SISNAMA por conta de falta de custos e de estrutura, passassem a participar do processo de gestão ambiental em sua forma regional.

Há de se levar em consideração também, enquanto dificuldade maior para o estabelecimento desse tipo de cooperação, a transitoriedade dos governos municipais e as diferentes prioridades de cada mandatário, o que faria com que estudos muito longevos trouxessem prejuízos para uma implementação desse tipo de gestão, sobretudo pela falta de uma política pré-estabelecida que deixasse clara a intenção do legislador local.

Inclusive, a omissão quanto a implementação de políticas ambientais municipais, ponto crucial deste estudo, aponta justamente para a falta de subsídios de avaliação, pois não há variáveis pré-determinadas para que um monitoramento do processo de gestão do meio ambiente seja efetuado, com vistas a avaliação do desempenho, do ponto de vista de sua efetividade.

O licenciamento ambiental municipal, portanto, sem a sua respectiva política ambiental de meio ambiente, se torna um processo que se encerra em si mesmo, não havendo proposta mensurável que deslinde o seu papel enquanto instrumento local do SISNAMA e enquanto ferramenta de melhoria do desempenho ambiental nos municípios e nas regiões metropolitanas.



REFERÊNCIAS

ALVES, M.: Caiçaras da Costa da Mata Atlântica. CidadeeCultura.com. 2022. Disponível em <https://www.cidadeecultura.com/caicaras-do-litoral-paulista-cultura-caicara/>, em 17/09/2022.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, NBR ISO 14001:2015 – Sistema de gestão ambiental: especificação e diretrizes para uso. Rio de Janeiro: ABNT.

ABNT NBR ISO 9001:2008: Sistemas de Gestão da Qualidade - requisitos. Rio de Janeiro, 2008. ABNT. 2015.

BARBOSA, E. M. Avaliação de impacto à saúde como instrumento para o licenciamento ambiental na indústria de petróleo. Tese (Doutorado em Saúde Pública e Meio Ambiente) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010. 245 f.

BESSA, P. A., Artigo 225 comentado. 2022. Artigo. Disponível em [https://www.dicasconcursos.com/art-225-da-cf-comentado/#:~:text=Transcri%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20Art.-,225%20da%20CF%2F88,as%20%20e%20futuras%20gera%C3%A7%C3%B5es](https://www.dicasconcursos.com/art-225-da-cf-comentado/#:~:text=Transcri%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20Art.-,225%20da%20CF%2F88,as%20%20e%20futuras%20gera%C3%A7%C3%B5es.). Em 23/06/2022. presentes

BRASIL. Lei Complementar n.º 140 de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência relativas à proteção do meio ambiente. 2011.

Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal. 1988.

Lei 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. 1981.

de CARVALHO, R. C. Os direitos humanos de terceira geração. Revista Jurídica do Ministério Público-Eletrônica, (6), 2012. 97-122.

CETESB – COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2010). CETESB e Prefeitura de Bertiooga assinam aditamento ao convênio de municipalização. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/blog/2010/12/29/cetesb-e-prefeitura-de-bertiooga-assinam-aditamento-ao-convenio-de-municipalizacao/> em 16/08/2022.

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 237 de 19 de setembro de 197. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o Licenciamento Ambiental. 1997.

Resolução n.º 01, 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Ministério do Meio Ambiente. 1986.

CONSEMA – CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Municípios Aptos a realizar o Licenciamento Municipal conforme Deliberação Normativa CONSEMA n.º 01/2018. 2022. Disponível em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/consema/licenciamento-ambiental-municipal/> em 16/08/2022.

DAVANZO, A. M., & NEGREIROS, R. A gestão das regiões metropolitanas do interior paulista: Região Metropolitana de Campinas e Região Metropolitana da Baixada Santista. *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp*. 2006. p. 255-274



FARIA, A. R., & SANTOS, A. C. Logística reversa: dificuldades e desafios para empresas de alimentos do norte do Paraná. *Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação*, 2(2), 2020, 22-29.

FONSECA, D. R. M. D. O Consórcio público intermunicipal como instrumento de gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso nos municípios de Tucuruí e Breu Branco (Estado do Pará). 2010

FONSECA, G., & do PRADO, D. M. Discussão sobre o conceito de meio ambiente natural, antrópico e de mosaico e sua apropriação didática no ensino de ecologia e educação ambiental no Baixo Vale do Ribeira/SP. *Revista Didática Sistemática*, 2008, 8, 101-112.

GINNES BOOK OF RECORDS, *Largest Beach Front Garden*. 1999. Disponível em <https://www.guinnessworldrecords.com.br/world-records/71563-largest-beach-front-garden>, em 13/09/2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Cidades. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>, em 08/09/2022

INSTITUTO PÓLIS. Resumo Executivo de São Vicente. Instituto Polis. p. 7, 2013. Disponível em <https://polis.org.br/publicacoes/resumo-executivo-de-sao-vice-litoral-sustentavel-desenvolvimento-com-inclusao-social/>, em 19/09/2022.

IBAMA. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis. Cadastro Técnico Federal. 2017. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/cadastro-tecnico-federal-ctf#:~:text=O%20Cadastro%20T%3%A9cnico%20Federal%20de%20Atividades%20e%20Instrumentos%20de%20Defesa,instrumentos%20destinados%20ao%20controle%20de>.

Resumo Executivo de Itanhaém. Instituto Pólis. p. 10, 2013. Disponível em <https://polis.org.br/publicacoes/resumo-executivo-de-itanhaem-litoral-sustentavel-desenvolvimento-com-inclusao-social/>, em 20/09/2022.

LEME, T. N., Governança ambiental no nível municipal. IPEA. 2016. Disponível em ipea.gov.br em 30/08/2022

LENZA, P. 2021. *Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva. p.2055.;

MAGRINELLI, E. Consórcio público e licenciamento ambiental: um modelo viável para pequenos municípios. In Congresso Nacional de Meio Ambiente de Poços de Caldas, XIII, Poços de Caldas. 2016

MILARÉ, É. *Dicionário de direito ambiental*. 1 ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2020.
_____. *Direito do Ambiente*. 11 ed. São Paulo. Thomson Reuters. 2018.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Biodiversidade. Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira.html>

Mata atlântica. 2022. Disponível em https://antigo.mma.gov.br/biomass/mata-atlantica_emdesenvolvimento.html, em 08/09/2022.

OLMOS, F., Guará: ambiente, fauna e flora dos manguezais de Santos-Cubatão. São Paulo. Empresa das Artes. 2003, p. 19.

PALUDO, R., Gestão ambiental consorciada de municípios como ferramenta do licenciamento ambiental no médio Vale do Itajaí, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, SC. 2018.



PICADA, L. S., NEUBAUER, V., & ZAMBRA, C. Política Nacional do Meio Ambiente: uma legislação fundamentada na ética socioambiental? Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão-RevInt, 2018. 6(1), 207-216.

PONÇANO, W. L., *et ali.*, Mapa geomorfológico do Estado de São Paulo. Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. 1981, 94 p.

SÁNCHEZ, L. E. (2008). Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. São Paulo. Oficina de Textos. p. 18, p 80

Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 2008

SANTANA, A. B. S., & dos SANTOS, B., Consórcio público esportivo e efetivação de Políticas Públicas Sociais no Sul Fluminense. Direito & Consciência, 2022, 1(1), 75-91.

SANTOS. MUNICÍPIO., Lei Orgânica do Município de Santos. Atualizada. 2017. Disponível em <https://www.camarasantos.sp.gov.br/lei-organica>, em 13/09/2022

Canais são tombados pelo CONDEPHAT. 2000 Disponível em <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/canais-sao-tombados-pelo-condephaat>, em 13/09/2022

Prefeitura impede a construção de barraco em área proibida. 2001. Disponível em <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/prefeitura-impede-construcao-de-barraco-em-area-proibida>, em 13/09/2022.

SPA - SANTOS PORT AUTHORITY, Mensário estatístico: agosto/22. 2022.p. 5. Disponível em <https://www.portodesantos.com.br/informacoes-operacionais/estatisticas/mensario-estatistico/>, em 08/09/2022.

SÃO PAULO. ESTADO. Lei Complementar 815 de 30 de julho de 1996. Diário Oficial - Executivo, 31/07/1996, p.1

Decreto 58.996 de 25 de março de 2013. Dispõe sobre o ZEE Baixada Santista: zoneamento ecológico-econômico – setor costeiro – Baixada Santista. São Paulo. SMA. 2013.

Plano regional de gestão integrada de resíduos sólidos da Baixada Santista, PRGIRS/BS. IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo; Santos, SP: Agência Metropolitana da Baixada Santista, 2018. Disponível em https://www.agem.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/20180600-DC-PRGIRS_BS_compressed.pdf Acesso em 21 de junho de 2021.

SIQUEIRA, L. N., Competência Administrativa em Matéria Ambiental: Necessidade de Regulamentação do Art. 23 da Constituição da República. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2005, 17(12).

Plano de Manejo do Parque Estadual Xixová-Japuí. Instituto Florestal. 2010. p. 343.

STRUCHEL, A., Licenciamento ambiental municipal. São Paulo. Oficina de textos. 2016, p. 60

TRENNEPOL, T., Manual de direito Ambiental. 7ª ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2019.



ZANELLA, L. C. M. A proteção do meio ambiente na constituição federal e os efeitos da lei complementar 140/2011 no licenciamento ambiental. 2013 Direito-Florianópolis.