



**Ministério do Meio Ambiente  
Secretaria Executiva  
Departamento de Articulação Institucional**

# **Gestão Ambiental Compartilhada**

**Discussão:** Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades com características de impacto local e os Critérios para os Municípios exercerem a Gestão Ambiental.

**“UMA CONTRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE”**

**Outubro 2006**

## I – INTRODUÇÃO

O presente documento tem por objetivo contribuir, de forma preliminar, para a discussão e formulação de uma proposta conceitual de diretrizes para a tipificação de empreendimentos e atividades com características de impacto local no âmbito das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais.

Propõe-se que durante as discussões, que poderão ocorrer também em seminários com a participação de estados e municípios - apresentando suas experiências e especificidades, esse documento seja complementado e aprimorado, de forma a obter como resultado a proposição de critérios e requisitos técnico-institucionais apropriados para cada estado.

## II - CONTEXTUALIZAÇÃO

A capacidade de atuação do Estado na área ambiental baseia-se na idéia de responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além da relação desses com os diversos setores da sociedade.

Essa concepção tem origem na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. A Lei, além de estabelecer conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, mecanismos de aplicação e de formulação, institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

O SISNAMA surge, nesse contexto, com a finalidade de estabelecer um conjunto articulado de órgãos e entidades responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. O modelo de gestão definido na Lei estimula a participação da sociedade civil, a cooperação e interação dos organismos envolvidos com o controle e promoção da melhoria ambiental. Suas principais funções são:

- ✓ Implementar a Política Nacional do Meio Ambiente;
- ✓ Estabelecer um conjunto **articulado** de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental; e
- ✓ Garantir a descentralização da gestão ambiental, através do **compartilhamento** entre os entes federados (União, Estados e Municípios).

No entanto, para atuar como um sistema, não basta ao SISNAMA um conjunto de órgãos e de instrumentos. É preciso instâncias de articulação para gerenciar e compartilhar a informação, possibilitar a avaliação e o acompanhamento permanentes das políticas ambientais do país.

Nesse contexto, foram criadas as Comissões Tripartites como um espaço formal de diálogo e articulação entre os órgãos e entidades ambientais. As Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e a Nacional são compostas por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais da federação, os quais desenvolvem seus trabalhos de acordo com uma lógica de consenso, onde as

decisões são construídas por unanimidade. Essas comissões são fundamentais para promoção da gestão ambiental compartilhada e descentralizada.

É consenso, na Comissão Tripartite Nacional a necessidade de avançar em diversos aspectos para o compartilhamento e a descentralização da gestão ambiental, como: (i) **a regulamentação, por Lei Complementar, do Art. 23 da Constituição Federal** que trata da divisão de competências entre os entes federados, no que diz respeito à gestão ambiental; (ii) **o desdobramento da Resolução CONAMA 237/97** em outras normas e procedimentos no âmbito dos estados e municípios; (iii) **a implementação do Programa Nacional de Formação e Capacitação de Gestores Municipais**, visando à inclusão maciça dos municípios na gestão ambiental compartilhada; e (iv) **a articulação para a necessária implementação do Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente**, dentre outros.

Algumas dessas ações estão em desenvolvimento como o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Municipais e o Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente.

Também, avançou-se bastante na discussão da regulamentação do artigo 23 da CF. Um marco desse avanço foi a realização do Seminário “Repartição de Competências: a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal e o Fortalecimento do SISNAMA”, em outubro de 2004, evento que contou com a participação de procuradores federais e estaduais, e representantes dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Desse seminário extraiu –se diretrizes para elaboração de um Projeto de Lei Complementar.

Com base nessas diretrizes, um grupo de Trabalho criado pela Comissão Tripartite Nacional elaborou um Projeto de Lei Complementar fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas no artigo 23 - incisos III, VI e VII e parágrafo único, estabelecendo questões fundamentais como: (i) a repartição de competências entre os membros do SISNAMA em relação ao licenciamento ambiental, tendo como base a abrangência e magnitude do impacto ambiental da atividade; (ii) harmonização entre as competências para a realização do licenciamento ambiental e autorização para a supressão de vegetação; (iii) regras claras para ação da fiscalização e da gestão florestal; (iv) competência supletiva dos entes federados e não apenas da União, dentre outras. Atualmente está sendo articulada estratégia de encaminhamento do PLC ao Congresso Nacional.

Como encaminhamento do seminário “Repartição de Competências” ficou estabelecido que paralelamente à discussão da regulamentação do Artigo 23 da CF, a Comissão Tripartite Nacional iria sugerir às Comissões Técnicas Tripartites Estaduais critérios para a definição das atividades consideradas com características de impacto local.

Considerando que é fundamental para o exercício da competência e da gestão ambiental compartilhada a compreensão sobre abrangência de impactos ambientais, a proposta de PLC para regulamentação do artigo 23 da CF estabelece que para definição de impacto ambiental serão levados em consideração o porte e o potencial poluidor do empreendimento ou atividade a ser licenciada ou autorizada, e apresenta o seguinte entendimento sobre **impacto ambiental de âmbito local**: *“aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de um município sem ultrapassar o seu limite territorial”*.

No entanto, para que os municípios assumam suas responsabilidades e estabeleça a repartição de atribuições para o licenciamento ambiental, é necessário

que os estados, considerando suas peculiaridades regionais, adotem critérios para regulamentar as tipologias de empreendimentos e atividades com características de impacto local. A descentralização dessas atividades contribuirá para que os três entes federados assumam seu dever de proteger o meio ambiente, bem como trará avanço significativo na operacionalidade dos órgãos licenciadores, que atualmente atuam com uma carga de solicitações superior à sua capacidade de operação.

### **III – GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

A Constituição de 1988 estabeleceu o marco para a ação municipal sobre o meio ambiente. Destaca-se a competência para proteção ambiental como objeto comum entre todos os entes federados e a inclusão dos municípios como entes partícipes da federação em igualdade de condições, dotados de autonomia política, administrativa e financeira.

Esse novo marco consagrou e fortaleceu de várias formas a ação municipal e a ação cooperada prevista desde a instituição do SISNAMA. Assim, os Municípios podem estabelecer sua própria agenda de prioridades ambientais.

Em observância ao critério constitucional da autonomia e responsabilidade compartilhada entre os entes federados, o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA editou, em dezembro de 1997, a Resolução nº 237 regulamentando a atuação dos órgãos integrantes do SISNAMA na execução do licenciamento ambiental. Essa resolução reafirmou os princípios de cooperação da política ambiental e buscou determinar e explicitar os critérios de competências correspondentes aos níveis de governo federal, estadual e municipal para a execução do licenciamento ambiental, com base nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento.

Para tanto, os municípios devem estruturar-se para implementação de seus sistemas de gestão ambiental em termos políticos, técnicos, tecnológicos e operacionais. É necessário que criem uma instância executiva (secretaria, departamento, entre outras) que seja responsável pelas atividades de gestão ambiental e que contemple um quadro técnico capacitado para responder pelas questões ambientais.

O município ao assumir seu papel constitucional traz uma série de benefícios, tais como: (i) mais proximidade dos problemas a enfrentar e melhor acessibilidade dos usuários aos serviços públicos; (ii) maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais; (iii) melhor utilização dos recursos e mais eficiência na implementação de políticas; (iv) maior visibilidade e conseqüentemente mais transparência das tomadas de decisões; e (v) democratização dos processos decisórios e de implementação, favorecendo a participação da população envolvida e as condições para negociação de conflitos.

Várias são os municípios que enfrentam dificuldades sociais, econômicas e ambientais, decorrentes da inexistência de um planejamento local adequado para o desenvolvimento e gestão ambiental do seu território. Assim, a cada município cabe preparar-se e assumir a defesa ambiental e a garantia da qualidade de vida dos seus cidadãos. Ressalta-se que o comprometimento dos municípios é fundamental para assegurar um desenvolvimento sustentável.

A ação ambiental dos municípios pode estar associada a inúmeras possibilidades de interação entre os Estados e a União, compartilhando responsabilidades em condições de autonomia, cooperação e complementaridade.

A gestão ambiental compartilhada e descentralizada do meio ambiente encontra respaldo pleno nas diretrizes básicas que norteiam a atual política do Ministério do Meio Ambiente:

✓O Ministério do Meio Ambiente tem se pautado pela visão de um novo ciclo de desenvolvimento que compreenda as dimensões econômica, ambiental, política, social e cultural. Tal modelo de desenvolvimento implica na superação de uma visão puramente econômica da sociedade, optando por práticas sustentáveis na produção e no consumo, bem como a democratização do acesso aos recursos do país. Essa é a idéia do **desenvolvimento sustentável**, ou seja, a promoção dos fundamentos de um novo ciclo de desenvolvimento caracterizado pela qualidade de vida e inclusão social para a maioria dos brasileiros.

✓A atual política ambiental federal tem se expressado também na institucionalização de espaços de planejamento e **participação social** além de formas de controle público como, por exemplo, a realização das conferências nacionais de meio ambiente, a ampliação das consultas públicas e a implementação do Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente – SINIMA.

✓O **fortalecimento do SISNAMA**, dotando o Estado brasileiro de meios técnicos mais robustos para que ele seja capaz de responder aos desafios ambientais. A parceria com os estados e municípios na implementação do Programa Nacional de Capacitação para Gestores Ambientais Municipais é um exemplo de iniciativa empreendida no âmbito das Comissões Tripartites Nacional e Estaduais, criadas em todos os estados, com a participação dos entes federados.

✓A adoção da **transversalidade** na política ambiental, buscando a inserção da dimensão ambiental nas diversas políticas públicas - rompendo o isolamento setorial em relação às questões ambientais.

#### IV. – EXPERIÊNCIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E GESTÃO COMPARTILHADA

Ao longo da década de noventa, assistiu-se a um intenso processo de institucionalização da ação municipal no campo ambiental. Alguns municípios pioneiros já haviam instituído suas Políticas Municipais de Meio Ambiente como um dos mecanismos do Poder Público local para definir diretrizes e estabelecer normas na forma de lei que regulamenta as questões ambientais locais.

No que concerne ao compartilhamento do processo de licenciamento ambiental, alguns estados optaram pela desconcentração das atividades, estabelecendo unidades regionais de licenciamento vinculados ao órgão central. Outros estados implementaram experiências em que municípios foram habilitados, por meio de convênio ou instrumento legal, a fazer o licenciamento de determinadas atividades. Finalmente, existem os Estados que estabeleceram uma política de municipalização do licenciamento ambiental pautada no critério da competência originária para empreendimentos e atividades com características de impacto local, definindo regras gerais e requisitos ao licenciamento municipal.

Nos estados que tipificaram as atividades de impacto local verifica-se a adoção de procedimentos e critérios técnicos diversos, possivelmente justificados por especificidades regionais.

A disseminação das experiências de descentralização é fundamental para a discussão e articulação entre os entes federados, de forma a possibilitar a incorporação do princípio cooperativo entre os órgãos integrantes do SISNAMA.

Assim, apresenta-se, de forma sintetizada, os modelos adotados por alguns estados:

<b>DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	
<b>Bahia</b>	Lista atividades e empreendimentos cujos <b>impactos ambientais ocorrem dentro dos limites territoriais do município.</b> Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
<b>Ceará</b>	Lista atividades de <b>impacto local</b> , classificadas como <b>pequeno e médio porte, potencial poluidor/degradador de impacto local.</b> Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
<b>Espírito Santo</b> *	<b>poluído/degradador.</b> Condicionante: habilitação do Município junto ao CONSEMA, sem a necessidade de convênio.
<b>Goiás</b> *	Lista atividades e empreendimentos <b>consideradas de impacto local, fixando portes e grau poluído/degradador.</b> Condicionante: Municípios deverão credenciar-se junto ao CEMAm, sem a necessidade de convênio.
<b>Minas Gerais</b>	Qualquer classe de empreendimentos (Classe I, II e III) definidos com base no <b>porte e potencial poluidor ou degradador.</b> Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar..
<b>Paraná</b>	Estabelecimento de tipologias de atividades que serão licenciadas pelos municípios (qualquer tipologia) e de acordo com o <b>grau de impacto ambiental</b> e a capacidade operacional do órgão Condicionante: firmar convênio com Municípios.
<b>Paraíba</b>	Firmar convênios com prefeituras: Estado orienta a estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, com criação de Secretaria, Conselho e do Fundo Municipal de Meio Ambiente. Termo Aditivo ao Convênio: para os municípios instruir e protocolar os processos de licenciamento repassando-os em seguida ao Estado p/ análise técnica. Último passo: transferência do licenciamento ambiental de atividade com impacto local, conforme prevê a Resolução nº 237/97.
<b>Pernambuco</b>	Empreendimentos e atividades de <b>pequeno potencial poluidor/degradador.</b> Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
<b>Rio Grande do Sul</b>	Lista os empreendimento e atividades, <b>fixando os respectivos portes que caracterizam impacto local e o potencial poluidor.</b> Condicionante: habilitação do Município pelo CONSEMA, sem a necessidade de convênio.
<b>Santa Catarina</b>	Qualquer tipo de empreendimento pode ser licenciado pelos municípios, desde que tenha <b>pequeno ou médio potencial poluidor.</b> Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Conselho Municipal e profissionais habilitados.
<b>São Paulo</b>	Lista atividades que poderão ser licenciado pelos municípios. Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.

\* Processos discutidos e consensuados nas Comissões Tripartites Estaduais e encaminhados aos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

Nota-se que além de adotarem procedimentos e critérios técnicos diversos na listagem de empreendimentos e atividades licenciáveis pelos municípios, os estados adotaram também condicionantes e formalidades diferenciadas para que os municípios possam proceder ao licenciamento ambiental.

Ressalta-se que a Resolução CONAMA nº 237/97, em seu artigo. 6º estabelece competência aos municípios procederem ao licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local, sem a necessidade de formalização de convênios.

## **V - RECOMENDAÇÕES**

Para a concepção de um modelo compartilhado do processo de licenciamento ambiental devem ser consideradas as especificidades regionais de um país tão rico na sua diversidade socioambiental, cujos 5.562 municípios compõem um cenário com características geográficas, culturais, sociais, econômicas e políticas diferentes e em alguns casos, conflitantes.

Um modelo ideal de gestão ambiental deve ter enfoque na administração do meio ambiente compartilhando as ações públicas e privadas com a participação de setores sociais.

Para exercício da gestão ambiental compartilhada, os órgãos integrantes do SISNAMA poderão utilizar alguns instrumentos como: (i) deliberação dos Conselhos de Meio Ambiente enquanto esferas de gestão participativa para definição das atribuições e controle de suas execuções; (ii) consórcios entre os entes federados e entre as entidades integrantes do SISNAMA; (iii) firmar acordos e convênios e instrumentos similares com outros órgãos do Poder Público para auxiliar no desempenho de suas competências; (iv) firmar convênios, acordos de cooperação técnica e instrumentos similares com outros órgãos e entidades do Poder Público e do SISNAMA, para auxiliar no desempenho de suas competências.

A definição do tipo de empreendimento e atividade com característica de impacto local deve ter a participação de representantes de municípios, sociedade civil e discutida, inicialmente, nas Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e posteriormente nos Conselhos de Meio Ambiente dos Estados.

Deve-se considerar que os diplomas legais, em vigor, excluem a necessidade de convênio entre os entes federados para proceder ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades consideradas de impacto local, definidas em comum acordo e estabelecidas em legislação própria.

Adotar as recomendações do Documento Base: Tipologia de Impacto Ambiental Local, aprovado pela Comissão Tripartite Nacional, em 09 de dezembro de 2004:

✓Qualquer tipo de empreendimento pode ser licenciado pelos municípios desde que tenha características de impacto local, definido por tipo de atividade, porte e grau poluidor e, cujos limites, sejam definidos por legislação estadual e discutidos, preferencialmente, nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

✓Para exercício de sua competência o município deve possuir, além do estabelecido no artigo 20 da Resolução CONAMA nº 237/97 - Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e um quadro de profissionais legalmente habilitados a sua disposição: Política Municipal de

Meio Ambiente; Política de Financiamento do Sistema Municipal de Meio Ambiente e legislação que discipline o licenciamento ambiental municipal.

✓Nos Planos Diretores ou de Diretrizes Urbanas deve ser contemplada a variável ambiental como diretriz de desenvolvimento estratégico.

✓Ampla discussão no âmbito das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais para propor, em comum acordo entre os entes federados, as questões relativas à legislação estadual.

Como subsídio às comissões tripartites na discussão e definição das tipologias de empreendimentos e atividades de impacto local, o Ministério do Meio Ambiente está elaborando uma planilha que será anexada a este documento, contendo:

✓a classificação do potencial poluidor e do grau de utilização de recursos naturais de empreendimentos, conforme estabelecido pelo inciso III do artigo 3º da Lei nº 6.938/81, introduzido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000;

✓as atividades consideradas potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais passíveis de licenciamento ambiental, constantes do Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/97; e

✓as atividades e empreendimentos considerados de impacto local por alguns estados.

## **VI - METODOLOGIA DE DISCUSSÃO.**

Considerando a necessidade de estabelecer uma metodologia para o processo de discussão sobre Tipologia de empreendimentos e atividades consideradas de impacto local com as CTTEs, sugere-se que sejam considerados os seguintes aspectos:

- 1- A discussão sobre a tipologia das atividades de impacto local é uma das propostas de ação pactuada pela Comissão Tripartite Nacional como estratégias para o fortalecimento do SISNAMA.
- 2- As pautas das CTTEs sempre serão definidas por consenso entre seus membros.
- 3- Os avanços e experiências desenvolvidos nos estados serão referências no processo de discussão.
- 4- Identificação de aliados na sociedade que poderão contribuir para o aperfeiçoamento da proposta consensuada entre os representantes da CTTE.
- 5- Realização de Seminário Técnico Estadual como forma de ampliar a participação dos órgãos do SISNAMA e setores da sociedade buscando nivelar as informações e conceitos da proposta estadual de gestão ambiental compartilhada.
- 6- Encaminhamento da proposta ao Conselho Estadual de Meio Ambiente de cada Estado para discussão e aperfeiçoamento.



## VII - ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

Para a elaboração de uma proposta de Gestão Ambiental Compartilhada devem ser considerados os seguintes aspectos estruturantes:

- 1- A definição da competência para o licenciamento ambiental deve levar em consideração a abrangência do impacto ambiental e não a titularidade do bem.
- 2- A capacidade instalada ou a ser instalada no município para o exercício de sua competência.

É fundamental que a proposta a ser construída pela CTTE estabeleça a estrutura mínima que o município deverá dispor para o exercício da gestão ambiental compartilhada.

O MMA sugere que o município disponha de:

- ◇ Estrutura administrativa (Secretaria, Fundação ou outra) que abrigue um quadro de técnicos responsáveis pelo licenciamento municipal. Essa estrutura pode ser organizada através de consórcio de vários municípios que partilham equipe multidisciplinar para atuar em uma região;
  - ◇ Conselho Municipal de Meio Ambiente, com participação de segmentos da sociedade e com caráter deliberativo;
  - ◇ Legislação municipal que discipline o Licenciamento Ambiental, contemplando a cobrança de taxa de licenciamento;
  - ◇ Política Municipal de financiamento do Sistema Municipal do Meio Ambiente;
  - ◇ Plano diretor que contemple a questão ambiental ou Plano Municipal de Meio Ambiente;
- 3- Definição de uma estratégia de transição entre o modelo de licenciamento concentrado nos órgãos estaduais de meio ambiente para o compartilhamento da gestão ambiental e do licenciamento ambiental pelos municípios.

Essa política de transição deve considerar a necessidade de capacitação dos técnicos dos municípios, o repasse de procedimentos, metodologias, tecnologias e a celebração de acordos de cooperação técnica.

Criação de um grupo de técnicos que auxilie a estruturação do sistema municipal de meio ambiente e que acompanhe as atividades realizadas pelos municípios, visando a sua organização e sua continuidade.

A concretização da fase estruturante do processo de transição dar-se-á pela análise da proposta municipal, por uma Câmara Técnica do Conselho Estadual de Meio Ambiente e aprovação pela Plenária do mesmo.

- 4- Construção de uma proposta de financiamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, discutindo a Rede de Fundos Sócio Ambientais, a regulamentação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, o ICMS Ecológico, o IR Ecológico entre outras alternativas que possibilitem a sustentabilidade do SISNAMA.