

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LEONARDO CAMPAGNHOLO AGOSTINI

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL CONSORCIADO: ASPECTOS JURÍDICOS E A
EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ
- CIMVI**

CURITIBA

2019

LEONARDO CAMPAGNHOLO AGOSTINI

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL CONSORCIADO: ASPECTOS JURÍDICOS E A
EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ
- CIMVI**

Artigo apresentado para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental no curso de Pós-Graduação *lato-sensu* em Direito Ambiental do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Felga Gobbi

CURITIBA

2019

Licenciamento ambiental consorciado: aspectos jurídicos e a experiência do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí - CIMVI

Leonardo Campagnolo Agostini

RESUMO

A distribuição demográfica brasileira historicamente se desenvolveu de maneira desigual. Tal fato, aliado ao surgimento de novos entes federativos locais após a Constituição de 1988, ainda hoje influi na má distribuição populacional e multiplicidade de realidades experimentadas a nível municipal no que tange à eficiência e autonomia financeira das prefeituras. Este cenário, somado à descentralização da política ambiental, aos anseios econômicos pelo desenvolvimento sustentável e aos custos de operacionalização de um órgão licenciador constitui empecilho ao exercício das competências comuns e delegação de novas atribuições para muitos municípios, seja pela saturação de incumbências, seja pela menor expressividade ou eficiência financeira. Por tais razões, o exercício da atividade de polícia ambiental preventiva por consórcio intermunicipal é alternativa ao incremento equitativo da gestão ambiental local e à concepção de ambiente favorável à atração e surgimento de novos impulsores econômicos atentos às condicionantes ambientais. Desta forma, o trabalho objetivou explorar de maneira concisa aspectos legais atinentes à competência e atribuições relacionadas ao poder de licenciar em matéria ambiental, à criação e implementação de consórcios intermunicipais e dados que demonstrem a experiência do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI) mediante pesquisa bibliográfica e documental. Apurou-se que o modelo de gestão consorciada significou diversas vantagens aos municípios integrantes, desde a desburocratização e agilidade decorrentes do desfrute de órgão próprio até a percepção das taxas recolhidas, todos indicativos de um modelo viável.

Palavras-chave: 1. Gestão Ambiental. 2. Delegação de Atribuições. 3. Municipalização. 4. Descentralização. 5. Consórcios públicos.

ABSTRACT

Brazilian demographic distribution has historically developed unevenly. This fact, coupled with the emergence of new local federative entities after the 1988 Constitution, still influences the poor population distribution and multiplicity of realities experienced at the municipal level regarding the efficiency and financial autonomy of the municipalities. This scenario, coupled with the decentralization of environmental policy, the economic aspirations for sustainable development and the operating costs of a licensing body is a hindrance to the exercise of common competences and delegation of new duties to many municipalities, either by saturation of tasks or by the smallest expressiveness or financial efficiency. For these reasons, the exercise of the

preventive environmental police activity by an intermunicipal consortium is an alternative to the equitable increase of local environmental management and the conception of an environment favorable to the attraction and emergence of new economic drivers that are aware of environmental constraints. Thus, the study aimed to concisely explore legal aspects related to the competence and attributions related to the power of licensing in environmental matters, the creation and implementation of intermunicipal consortia and data that demonstrate the experience of the Interimunicipal Consortium of the Middle Valley of Itajaí (CIMVI). through bibliographic and documentary research. It was found that the consortium management model meant several advantages to the member municipalities, from the bureaucracy and agility resulting from the enjoyment of their own body to the perception of the fees collected, all indicative of a viable model.

Key-Words: 1. Environmental Management. 2. Atributions Delegation. 3. Municipalization. 4. Decentralization. 5. Public consortia.

1 INTRODUÇÃO

O despertar internacional para a proteção do meio ambiente, enquanto direito metaindividual, remonta a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano, reunida em Estocolmo no ano de 1972.

Já os reflexos desse movimento global influenciaram a legislação brasileira nove anos depois, através a criação da política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/1981), e culminaram na Constituição de 1988 com a elevação do meio ambiente à condição de direito fundamental, princípio norteador da ordem econômica (art. 170, inc. VI) e merecedor de tutela específica (art. 225).

Imbuídos do forte desejo de redemocratização do país e descentralização das competências e atribuições da União, os constituintes estabeleceram que seria comum a competência material para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. VI, da CRFB/88).

Ou seja, as medias administrativas necessárias ao exercício do poder de polícia preventivo e repressivo poderiam ser concomitantemente exercidas por todos os entes federativos e os únicos critérios definidores da distribuição de atribuições para o desempenho do licenciamento ambiental permaneceram, por muito tempo, no âmbito regulamentar do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a exemplo da Resolução CONAMA n. 001/1986 e CONAMA n. 237/1997.

Foi somente no ano de 2011, com a sanção da Lei Complementar n. 140, que a zona de interseção das ações administrativas da União, Estados e Municípios foi significativamente dissipada. Com isso, restou ao êxito do licenciamento ambiental, instrumento determinante à implementação da política nacional do meio ambiente, a estruturação e exercício desta face do poder de polícia ambiental pelas prefeituras.

Entretanto, a realidade da maior parte dos municípios brasileiros, já assoberbados de atribuições e/ou economicamente inexpressivos, revela que não apenas é útil, mas necessária a adoção de novas formas de gestão atentas à maior eficácia do setor público, à facilitação do ambiente de negócios e à proteção do crescimento com respeito ao meio ambiente – isso porque o desempenho satisfatório da interface permanente de contato entre o desenvolvimento econômico e as condicionantes ambientais exige recursos humanos, técnicos e financeiros incompatíveis com o que dispõe considerável parte das prefeituras.

Diante desse contexto o estudo do licenciamento ambiental consorciado é interessante à melhor compreensão desse novo modelo que se revela útil ao incremento da gestão de milhares cidades para, em pé de igualdade, cumprirem suas atribuições de forma autônoma e eficiente tal qual outros municípios ou regiões mais pujantes.

Além disso, o trabalho objetiva abordar de forma concisa os instrumentos jurídicos utilizados para a operacionalização do poder de polícia preventivo consorciado e identificar se o modelo é positivo para o licenciamento ambiental segundo a experiência do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI).

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 DESAFIOS AO EXERCÍCIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

O processo de ocupação colonialista do território brasileiro, nos seus dois primeiros séculos, é classificado como lento (WEHLING, 2019). O contentamento português com a extração de pau-brasil e economia açucareira desenvolvidas no litoral foi digno de incredulidade registrada na obra História do Brasil, escrita por Vicente do Salvador em 1627 (1982, p. 04/05):

[...] dão alguns a culpa aos reis de Portugal, outros aos povoadores; aos reis pelo pouco caso que haviam feito deste tão grande estado, que nem o título quiseram dele [...]. Da largura que a terra do Brasil tem para o sertão não trato, porque até agora não houve quem a andasse, por negligência dos portugueses que, sendo grandes conquistadores de terras, não se aproveitam delas, mas contentam-se de as andar arranhando ao longo do mar como caranguejos.

A colonização inicialmente endêmica e a sucessão de outras circunstâncias históricas, econômicas e geopolíticas desatentas à melhor distribuição da população contribuíram para a conformação de uma mancha demográfica surpreendente por razões ainda hoje similares às de quase quatrocentos anos atrás.

Esta disparidade também cooperou para a existência de outro cenário: segundo estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 42,97% da população se concentra em municípios de até 100 mil habitantes – os quais representam 94,31% destes entes federativos. Já as faixas compreendidas pelos municípios de até 50 e 20 mil habitantes abrigam 31,42% e 15,40% dos brasileiros e representam 88,04% e 68,37% do total de cidades (5.570), respectivamente¹.

Um Brasil povoado no litoral e vazio no interior (BRASIL, 2019b) também repercute em diversos indicadores que ainda hoje permitem traçar, de norte a sul, *uma linha imaginária que separa as prefeituras mais eficientes das ineficientes* (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019b):

[...] na faixa mais próxima do litoral estão os municípios que melhor gastam seus recursos, mas que também são os mais antigos, eles contaram com várias gestões para construir uma boa base de escolas, hospitais e redes de saneamento, mas também enfrentam problemas de receita com a queda da arrecadação e o encolhimento de atividades como a industrial. [No outro lado] está o Brasil com municípios novos e extensos, o que dificulta a criação de uma infraestrutura social. Por outro lado, aqui a economia mostra uma nova dinâmica a partir do agronegócio.

O ranking de eficiência dos municípios (REM-F), indicador concebido pela Folha de São Paulo e Datafolha, também concluiu que, além de apenas 24% das cidades brasileiras merecerem o título de “eficientes”, 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. Ou seja: *apenas 20% dos recursos gastos por*

¹ Cálculos feitos pelo autor com base nos dados de 1º/07/2018. IBGE. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/>. Acesso em: 13 de jun. 2019.

mais de dois terços das prefeituras é gerado localmente (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019a).

Embora relevantes, as complexas discussões sobre as causas e consequências do *superdimensionamento do número de municípios após a promulgação da constituição* de 1988 ou, ainda, sobre o aumento de repasses e atribuições do ente local não alteram a realidade díspare consolidada e suas implicações.

A gestão municipal, seja à esquerda ou direita da “linha de eficiência”, enfrenta grandes e crescentes desafios em busca da maior otimização, eficiência e qualificação com vistas a se tornar ecológica, social e economicamente sustentável, gerar novas oportunidades, diversificar suas receitas e reflexamente contribuir para a melhor distribuição populacional.

Tal salto qualitativo não pode esperar por nova fase de pujança econômica e repasses crescentes, especialmente porque determinadas providências estão especialmente condicionadas à vontade política e gestão do município. Inclusive, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), algumas das principais questões que desafiam o Brasil são: a baixa eficácia do setor público, um ambiente de negócios difícil – com altos custos fiscais, de capital e administrativos – e o decaimento do crescimento com respeito ao meio ambiente (OCDE, 2018).

Neste cenário, a estruturação e otimização da gestão municipal para a descentralização da política ambiental são indispensáveis à melhor eficiência da administração, à simplificação e desburocratização do ambiente de negócios, à redução da economia informal e ao respeito às condicionantes ambientais. O próprio Ministério do Meio Ambiente identificou que os “ingredientes de sucesso” para a instituição do Sistema Municipal de Meio ambiente são: *base legal, participação social, pessoal qualificado e bom uso dos recursos* (BRASIL, 2018).

O licenciamento ambiental, por seu turno, é instrumento fundamental à política nacional do meio ambiente e interface permanente de contato entre o desenvolvimento econômico às condicionantes ambientais que buscam o conformar sustentável. Infelizmente, todo o contexto exposto denota que tal atribuição representa consideráveis e por vezes intransponíveis encargos à realidade de boa parte dos municípios.

A delegação de atribuições para o exercício do licenciamento ambiental municipal exige, conforme art. 5º, *caput* e parágrafo único, da LC n. 140/2011, conselho de meio ambiente e órgão capacitado – assim compreendido como aquele que possui técnicos habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas (BRASIL, 2011).

A classificação da complexidade dos licenciamentos delegáveis e do número ou área de atuação dos técnicos habilitados é tarefa legada a cada unidade da federação. No Estado de Santa Catarina, a Resolução CONSEMA n. 99/2017 relaciona as atividades ou empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local e os organiza em três grupos de complexidade.

Já a Resolução CONSEMA n. 117/2017, em seu art. 8º, determina que a habilitação dos municípios para licenciamento “nível III de complexidade” exige a participação de, no mínimo, 5 profissionais habilitados, capazes de atender a multidisciplinariedade na análise dos estudos ambientais e adaptados ao perfil técnico das atividades econômicas a serem licenciadas e fiscalizadas (SANTA CATARINA, 2017).

Ou seja, tal corpo técnico seria necessário para que um município catarinense licenciasse a fabricação de telhas e tijolos (cód. 10.40.10), o beneficiamento primário de madeira (cód. 15.10.00) e o funcionamento de um posto de combustíveis (cód. 43.32.00). Ainda a título de exemplo, o salário base de corpo técnico condizente com o “nível III de complexidade” circunda a cifra mensal de R\$ 25.000,00² – excluídos os reflexos, as despesas para estruturação física do órgão licenciador e com a remuneração dos cargos de direção, coordenação e auxiliares. Sob a perspectiva de um município de pequeno ou médio porte tal investimento pode não se justificar tanto pela baixa demanda imediata quanto pela necessidade de fazer frente a outras despesas mais sensíveis a curto prazo pela população, tais como saúde e educação.

Todas estas razões confirmam a necessidade de, especialmente no âmbito municipal, incrementar a base legal, a participação social, a qualificação pessoal e o bom uso dos recursos públicos para a eficiente operacionalização do Sistema

² Considerada apenas a soma do salário base de cinco servidores que compõem o quadro técnico do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI, segundo dados disponíveis no “Portal da Transparência” da entidade e dos respectivos municípios de origem: Massaranduba/SC, Ascurra/SC, Apiúna/SC e Indaial/SC. Resultado de R\$ 24.188,68. Disponível em: <[https://\[cimvi ou nome do município\].atende.net/?pg=transparencia#!/>](https://[cimvi ou nome do município].atende.net/?pg=transparencia#!/>). Acesso em: 20 de jul. 2019.

Municipal do Meio Ambiente e de todas as suas atribuições, inclusive o licenciamento ambiental mediante modelo alternativo de gestão compartilhada através de consórcio intermunicipal.

2.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

A Constituição Federal, como decorrência do direito à liberdade e princípio da legalidade (art. 5º, inc. II), estabelece normas setoriais que regem o exercício profissional e a ordem econômica; os enunciados contidos no art. 5º, inc. XIII e art. 170, parágrafo único expressam que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, *atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*, e que é livre exercício de qualquer atividade, independentemente de autorização de órgãos públicos, *salvo nos casos previstos em lei* (BRASIL, 1988). As ressalvas estabelecidas pelo constituinte contêm a eficácia das normas em questão e tornam o exercício da liberdade econômica e profissional pleno até que haja norma que os restrinja (BRASIL, 1988).

Por outro lado, é consabido que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dentre vários outros bens jurídicos cuja tutela justifica exceções à liberdade profissional e econômica – tanto que sua proteção constitui um dos princípios norteadores do art. 170, da CRFB/88. Nesse contexto, *exsurge o licenciamento ambiental*, previsto no art. 9, inc. IV, da Lei n. 6.938/81, como um dos instrumentos mais evidentes da política nacional do meio ambiente (BRASIL, 1981)

A estrutura normativa que embasa tal mecanismo decorre de vários dispositivos, mas especialmente do contido no art. 225, §1º, inc. III, IV, V e VII, da Constituição Federal e art. 6º, §§ 1º e 2º, art. 8º e art. 10 da Lei n. 6.938/1981.

O licenciamento ambiental, portanto, é instrumento destinado à operacionalização do poder de polícia preventivo, ferramenta inspirada no princípio da precaução que se presta à conformação de atividade potencial ou efetivamente poluidora – conforme tipificação estabelecida pelo anexo VIII da Lei n. 6.938/81 e demais atos normativos a ele relacionados – e tem a finalidade de promover o controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais.

Segundo a Resolução CONAMA n. 237/97 (BRASIL, 1997):

Art. 1º, inc. I - Licenciamento Ambiental [é o] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. [Já] Licença Ambiental [é o] ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Ou seja, de acordo com as espécies de atos administrativos, a licença ambiental integra a classificação dos negociais, veicula conteúdo *unilateral, declaratório e vinculado que libera, a todos que preenchem os requisitos legais*³, *o desempenho de atividades em princípio vedadas pela lei. Trata-se de manifestação do poder de polícia administrativo desbloqueando atividades cujo exercício depende de autorização da Administração* (MAZZA, 2017, p. 342).

Por sua vez, o exercício dessa atribuição decorrente da competência material comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inc. III, VI e VII, da CRFB/88) foi mais bem definida com o advento da Lei Complementar n. 140/2011 – a qual pontuou as ações administrativas da União (art. 7º), dos Estados (art. 8º) e dos Municípios (art. 9º).

Tal diploma instigou a responsabilidade das prefeituras à promoção do licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade (art. 9º, inc. XIV, alínea “a”, da LC n. 140/2011) e ainda frisou em seu art. 4º, inc. I que a cooperação deve orientar a

³ No tocante às licenças ambientais, entretanto, dúvidas podem surgir, já que é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais. Sim, porque, ao contrário do que ocorre, por exemplo na legislação urbanística, as normas ambientais são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade. [...] A resposta a tão intrigante questionamento só pode ser satisfatoriamente encaminhada se nos convenceremos de que, na realidade, não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente (MILARÉ, 2001, p. 361/363).

atuação dos entes federativos mediante, dentre outros instrumentos, a constituição de consórcios públicos (BRASIL, 2011)

A referência a tal instrumento não é recente (NASCIMENTO, 2017):

[...] as menções desse tipo de arranjo são encontradas na Constituição Paulista de 1891, na legislação federal de 1937 e na carta magna de 1967, não sendo incluída na Emenda Constitucional em 1969, e retornando em 1998 por meio de Emenda Constitucional nº 19, no art. 241. [...] os novos consórcios públicos permaneciam frágeis do ponto de vista institucional legal, isso porque a natureza jurídica deles eram de direito privado. Na prática, os consórcios públicos ficavam sujeitos a interesses particulares de agentes públicos, podendo ser “dissolvido” facilmente, seja por motivos financeiros ou quaisquer outras adversidades.

As bases jurídicas à implementação dos consórcios públicos só foram consolidadas no ano de 2005, com a sanção da Lei nacional n. 11.107, e regulamentadas em 2007, pelo Decreto n. 6.017 – o qual trouxe o seguinte conceito (BRASIL, 2007):

Decreto n. 6.017/08 – Art. 2º, inc. I – consórcio público [é a] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Ou seja, o consórcio público não tem relação com os consórcios particulares (Lei n. 11.795/08) ou licitatórios (Lei n. 8.666/93). Trata-se de pessoa jurídica de direito privado dotada de natureza jurídica de associação civil ou de associação pública de natureza jurídica autárquica inter ou multifederada, constituída para a realização de objetivos e interesses comuns, mas distinta dos entes que a compõem.

As vantagens do modelo interinstitucional de gestão pública são percebidas sob diversos aspectos: desde o fortalecimento da autonomia do município, da transparência e controle das decisões públicas, o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios, conferindo-lhes peso político regional (BATISTA *et al*, 2011), até a promoção da regionalização e territorialização de políticas públicas, fortalecimento gerencial e administrativo dos municípios e redução de custos de projetos (LOSADA, 2008).

O êxito do modelo explica o crescimento dos consórcios intermunicipais (IBGE, 37/39):

Em comparação com a Munic 2011, na Munic 2015 observou-se um aumento no percentual de municípios brasileiros que possuem consórcio público com pelo menos um dos parceiros, passando de 59,2% (3.295) para 66,3% (3.691) [...] Os resultados da Munic 2015 apontam que os consórcios estavam presentes em várias áreas temáticas. Verificou-se que, das 12 políticas públicas pesquisadas que mobilizam a organização dos consórcios públicos, independentemente do parceiro, em 75,9% (2.800) dos municípios, a área de atuação era a da saúde; em 35,2% (1.299), manejo de resíduos sólidos; e, em 25,2% (929), meio ambiente.

Como visto, ainda que os dados disponíveis descrevam uma tendência crescente de adoção do modelo multifederativo, a temática ambiental representa pequena parcela motivadora frente à realidade da massiva maioria dos municípios brasileiros, especialmente porque, como referido, dois dos que são considerados “ingredientes do sucesso” para implantação do Sistema Municipal do Meio Ambiente – pessoal qualificado e bom uso dos recursos – são diretamente afetados pela capacidade financeira dos entes federativos.

3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A experiência da gestão pública por instrumentos de cooperação inter ou multifederativa – ou especificamente através do consorciamento intermunicipal – é muito significativa no Estado de Santa Catarina. Sobre o tema, a literatura informa que (ABRUCIO *et al*, 2013, p. 1546):

[...] o caso de Santa Catarina é muito singular na federação brasileira. Os municípios catarinenses têm constituído associações e federações, como é o caso da Fecam, como uma estrutura não só de *advocacy* – entendida como uma ação coletiva para identificar, adotar e promover uma causa e/ou determinados interesses dos associados (Breláz, 2007) –, mas também como mecanismo para ajudar a gestão municipal de seus associados, preferencialmente de forma consorciada. Não há em nenhum outro estado uma estrutura associativa municipal que atue desse modo.

Anteriormente à Federação Catarinense de Municípios (FECAM), constituída em 03/07/1980, foi aprovado em 23/07/1969 o estatuto social da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), ainda em franca atividade e composta pelos municípios catarinenses de Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó.

Toda essa cultura consolidada de gestão colaborativa, associada à percepção de problemas ambientais comuns decorrentes do crescimento econômico-social instigou a constituição de consórcio intermunicipal em meados de 1998 por cinco dos municípios que atualmente integram tanto a AMMVI quanto o CIMVI (RAMOS, 2018).

O rol de competências atualmente desempenhadas pelo CIMVI compreende a gestão ou prestação de serviços públicos, inclusive os de saneamento básico; o meio ambiente – licenciamento, monitoramento, controle, inspeção e fiscalização ambiental das atividades de impacto local; a atenção à sanidade dos produtos de origem agropecuária; a infraestrutura, o desenvolvimento econômico urbano e rural, a cultura, o esporte e o turismo; os direitos humanos, da criança e do adolescente e a assistência social; e, a gestão de programas e projetos de desenvolvimento institucional, dentre outras (CIMVI, 2019).

O licenciamento ambiental, especificamente, tornou-se operacional no dia 10 de julho de 2017 e exigiu que os municípios consorciados, após a regular constituição do órgão mediante celebração e ratificação legal do termo de intenções, estruturassem tecnicamente o consórcio através da cessão de servidores e o designassem como órgão ambiental municipal.

A partir dessa incorporação técnica do órgão multifederativo os municípios concomitantemente atingiram o patamar técnico necessário para requerer ao órgão ambiental estadual a delegação das atribuições para exercício do licenciamento de atividades de impacto local – o que permitiu a celebração de termos de delegação a cada um dos entes. Atualmente o órgão é composto por quinze profissionais⁴.

Já o custeio do licenciamento ambiental consorciado é resolvido mediante rateio proporcional de acordo com o número de habitantes de cada município, definidos valores mínimos para pagamento das despesas de manutenção e pagamento do Gestor. Segundo informado pelo CIMVI, no período de julho de 2018 a julho de 2019 as taxas arrecadadas foram responsáveis pelo pagamento da equipe técnica envolvida.

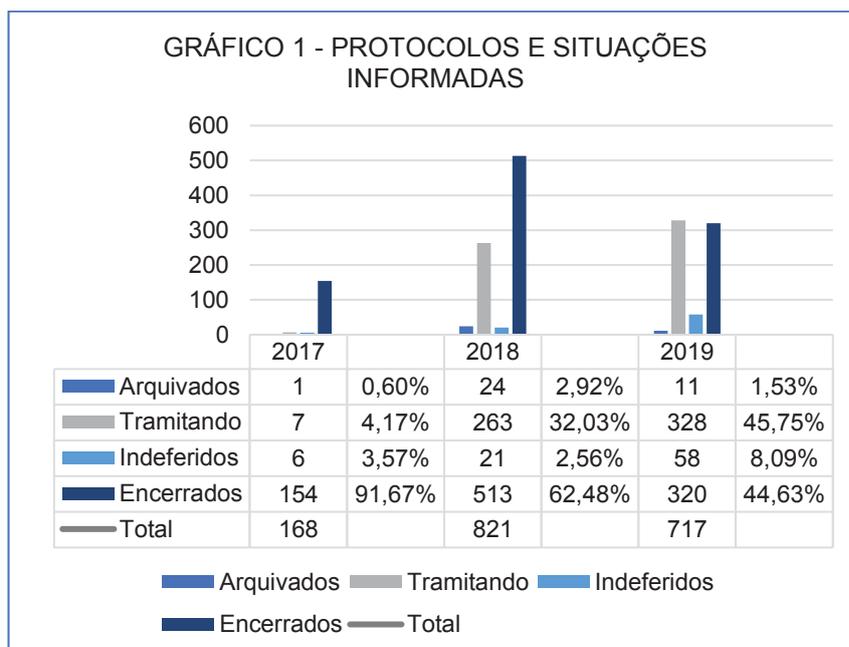
A gestão do serviço também apontou que a principal dificuldade enfrentada para a operacionalização do licenciamento ambiental consorciado foi o fator político consistente na *oposição do órgão ambiental estadual* – o que só teria sido solucionado

⁴ Uma gestora, um advogado, um engenheiro agrônomo, dois engenheiros florestais, sete analistas ambientais – uma das quais com formação em biologia – e três estagiários.

com a troca da sua presidência aliado ao permanente diálogo com o Ministério Público. Vencido tal impasse, *o licenciamento ambiental consorciado se mostrou totalmente viável do ponto de vista econômico e principalmente ambiental* (CIMVI, 2019), consolidando-se como órgão de apoio técnico e jurídico no licenciamento ambiental municipal.

A tal respeito, os dados disponibilizados pelo CIMVI confirmam a consolidação das atividades e crescimento da demanda ante o número geral de protocolos registrados. No ano de 2017 (período de 13/07 a 19/12/2017) foram 171; em 2018 (período de 12/01 a 21/12/2018), 863; já em 2019 (período de 16/01/2019 a 6/08/2019) o resultado alcançou 747. Se projetada a mesma proporção de cada período para um ano (365 dias), conclui-se que a demanda identificável pelos protocolos cresceu mais de 233% de 2017 (392,54) a 2018 (918,35) e tende a consolidar crescimento de aproximadamente 147% neste ano (1.349,77) se no mesmo ritmo se mantiver.

O específico crescimento da demanda por Licenças Ambientais Prévias – LAP, de Instalação – LAI e de Operação – LAO, por Certidões de Conformidade Ambiental, Declarações de Atividade Não Constante, Autorizações Ambientais e outros atos correlatos ainda pode ser demonstrado de acordo com o respectivo *status* de tramitação:



FONTE: O autor (2019)⁵.

⁵ Para o ano de 2019 foram desconsiderados os resultados relacionados à situação "administrativos" (28) por não apresentarem relação direta com o licenciamento ambiental.

O gráfico 01 exibe o resultado quantitativo de quatro principais *status* de tramitação ao agrupar os correlatos da seguinte maneira: em “arquivados” foram contabilizadas as situações arquivados e cancelados; a linha “tramitando” englobou o *status* aguardando resposta de ofício, aguardando retorno de licença, aguardando retirada de licença, aguardando vistoria, entrada, paralisado, em análise, pendente e aguardando; os pedidos “indeferidos” não foram agregados a outra categoria; e, por fim, “encerrados” demonstram os resultados encerrados, finalizados e devolvidos. Já na tabela abaixo do gráfico consta o percentual de cada um dos quatro *status* em relação ao total de protocolos diretamente relacionados ao licenciamento ambiental no ano ou período⁶.

Tais dados também revelam um significativo aumento do número de protocolos cuja situação pode ser entendida como “em tramitação”, fato que, na avaliação do CIMVI, deve-se ao volume de processos de licenciamento classificados como “problemáticos”, ou seja, aqueles nos quais o cômputo do tempo necessário para alguma resposta ou complementação por parte do interessado supera em muito o exigido para análise do pedido.

Como exemplo, a gestão do serviço se referiu à tramitação de determinado procedimento que objetivou a emissão de LAP e LAI para loteamento cujo período em que os autos permaneceram com a consultoria para complementações ou correções foi de 382 dias, ao passo que o demandado para análise pelo consórcio foi de 136 dias – o que totalizou 518 dias. Ao todo foram oito ofícios encaminhados de 12/02/2018 a 2/07/2019 e o *status* do feito ainda se encontrava como “tramitando” para análise de resposta de ofício.

Situações como a exemplificada ocupam elevada parcela da demanda ativa, a ponto de representar, até o dia 6/08/2019, o total de 328 protocolos ativos – aproximadamente 25% acima do registrado para todo o ano de 2018.

Outro indicativo de que é elevado o retrabalho por complementações ou correções emerge dos 828 protocolos analisados no período de 13/07/2017 a 6/08/2019 e aos quais havia algum ofício vinculado. Destes, 514 (58,68%) apresentavam um único documento; em 146 (16,67%) foram geradas duas

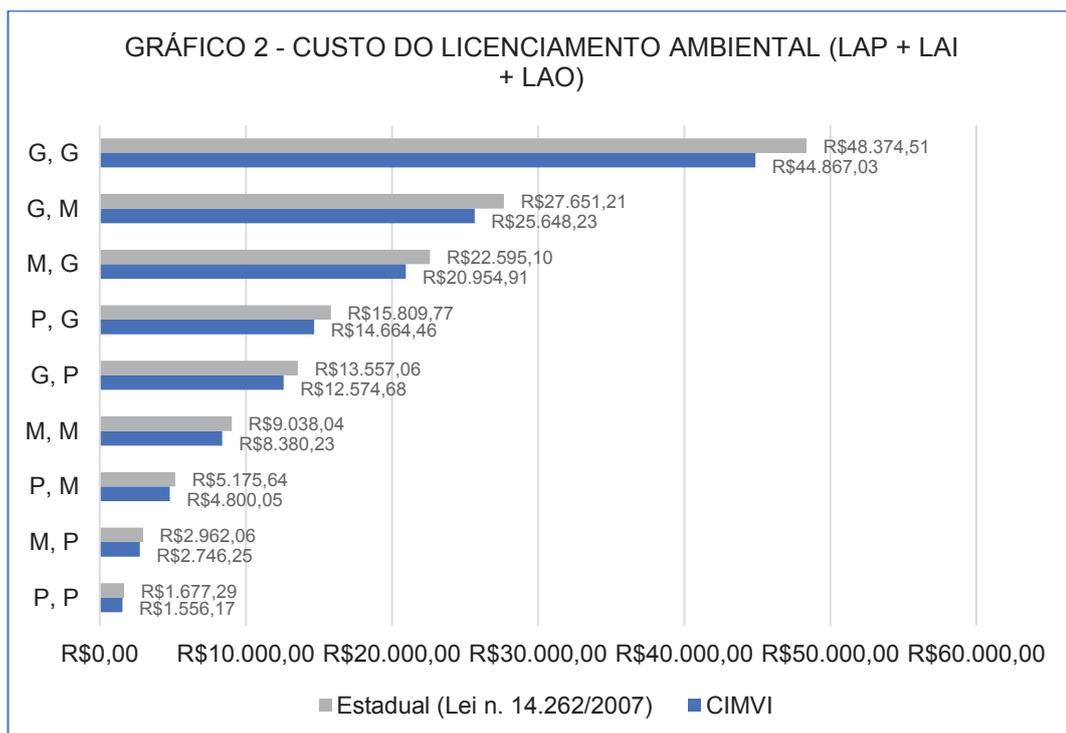
⁶ 2017 compreende o período de 13/07 a 19/12/2017; 2018 o período de 12/01 a 21/12/2018; e, 2019 o período de 16/01/2019 a 6/08/2019.

comunicações; 90 (10,27%) motivaram a expedição de até três ofícios; e, 126 (14,38%) protocolos deflagraram de quatro a nove comunicações.

Ainda assim, o tempo médio informado para emissão de cada ato foi de: 10 dias para Declaração de Atividade Não Constante – DANC, 13 dias para Certidão de Conformidade Ambiental – CCA, 55 dias para Autorização Ambiental – AuA, 62 dias para Licença Ambiental Prévia – LAP, 61 dias para Licença Ambiental de Instalação – LAI e 56 dias para Licença Ambiental de Operação – LAO. A título de comparação, o Decreto Estadual n. 2.955/2010 estabelece que (SANTA CATARINA, 2010):

Inc. I – para a concessão da Licença Ambiental Prévia - LAP, o prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar da formalização do requerimento, ressalvados os casos em que houver Estudo/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 120 (cento e vinte) dias; Inc. II - para a concessão da Licença Ambiental de Instalação - LAI, o prazo máximo de 90 (noventa) dias; e, Inc. III - para a concessão da Licença de Operação - LAO, o prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

No que tange ao custo total do licenciamento ambiental, compreendido como a soma das taxas necessárias para emissão da LAP, LAI e LAO, a comparação dos valores contidos na Lei Estadual n. 14.262/2007 e nas leis dos municípios consorciados demonstra que o custo do órgão multifederativo representa, em média, 7,25% menos do que o do órgão do Estado de Santa Catarina.



FONTE: O autor (2019).

Para a uniformização das taxas aplicadas todos os municípios integrantes do CIMVI aprovaram legislação que define os mesmos fatores multiplicadores da também criada Unidade Monterária Ambiental – UMA, a qual é corrigida anualmente por decreto no âmbito de cada ente federativo de acordo com a variação do INPC e atualmente corresponde a R\$ 105,56.

Assim, ao comparar o fator de multiplicação pelo valor atualizado da UMA, atesta-se pelo gráfico 02 que as taxas praticadas pelo CIMVI para a análise de pedidos de licenças ambientais são menores que as praticadas pelo Órgão Licenciador Estadual – cujos valores foram redefinidos pela Lei Estadual n. 15.940/2012 –, independentemente da faixa de enquadramento constituído pelo potencial poluidor ou degradador da atividade (pequeno – P; médio – M; ou, grande – G) associado ao porte do empreendimento (pequeno – P; médio – M; ou, grande – G)⁷. A diferença média de 7,25% constitui vantagem que parte de R\$ 121,12 para atividades de pequeno potencial poluidor ou degradador executadas por empreendimentos de pequeno porte (P, P), até R\$ 3.507,48 na outra extremidade do enquadramento (G, G).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Complementar n. 140/2011 resolveu muito da zona de interferência existente entre as atribuições da União, Estados e Municípios no que diz respeito ao exercício do licenciamento ambiental. Entretanto, as dificuldades para o seu exercício efetivo ainda são diversas, especialmente por conta do investimento considerável exigido para manter e tornar um corpo técnico operante.

Tal problemática, não limitada à temática do licenciamento ambiental, instigou o desenvolvimento de um modelo que transcende o modelo tradicional de federalismo e permitiu que os seus entes reúnam recursos para a conformação de nova pessoa jurídica destinada ao exercício de atividades de interesse comum.

⁷ O potencial poluidor/degradador da atividade é considerado pequeno (P), médio (M) ou grande (G), em função dos efeitos causados sobre o solo, ar e água. O potencial poluidor/degradador geral é o maior dentre os potenciais considerados sobre cada um dos recursos ambientais analisados. O porte do empreendimento também é considerado pequeno (P), médio (M) ou grande (G), em função de critérios estabelecidos na Resolução CONSEMA nº 98/2017, Resolução CONSEMA nº 99/2017 e suas alterações, que define por listagem as atividades potencialmente causadoras de Degradação Ambiental. (Itens 2.1 e 2.2 do anexo único da Lei Complementar de Indaial/SC n. 180/2016).

Esta solução, quando empregada no âmbito do licenciamento ambiental, representou, no caso do Consórcio Intermunicipal do Vale do Itajaí (CIMVI), otimização do uso dos recursos públicos pelo aparelhamento técnico dos Municípios, atendimento dos prazos previstos em lei para conclusão do licenciamento e redução do custo total do licenciamento ambiental.

A experiência do CIMVI, portanto, demonstra vantagens consideráveis desse modelo de gestão compartilhada ao aparelhar os Municípios consorciados de Órgão Ambiental jurídica e tecnicamente capacitado – sem desconsiderar que o modelo também representa benefícios reflexos como a promoção de ações conjuntas entre municípios, fortalecimento de política ambiental local e correção de distorções políticas existentes com o deslocamento do órgão ambiental municipal.

Outrossim, a disponibilização de ambiente e destinação de recursos ao permanente e contínuo contato do CIMVI e dos consultores ambientais, tanto como forma de otimizar rotinas administrativas como também de qualificar a prestação dos serviços contratados, denota ser medida salutar à regular operação do consórcio e à sua percepção qualitativa pela comunidade em razão da desejada contenção dos índices de retrabalho por complementações e correções no decorrer do processo de licenciamento ambiental.

Diante disso – e desde que atento às capacidades e peculiaridades locais – o licenciamento ambiental consorciado não apenas demonstra vantagens de natureza econômica e de gestão, mas também exprime modelo que pode ser amplamente adotado para otimizar recursos públicos, crescer capacidade operacional aos municípios e qualidade de vida às suas comunidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete and DIEGUEZ. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p.1543-1568, nov./dez. 2013.

BATISTA, S.; VECCHIA, R.; PEREIRA, M. P.; AUGUSTI, M. T.; HERNANDES, J. L.; BACHEIGA, C. A.; REIS, R. C.; GISOLF, M. M.; ESPINDOLA, N. M.; SANCHES, M. M. “O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos”. Em: *Guia de Consórcios Públicos*. v. 1. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 59/61. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/280365/>>. Acesso em: 29 jun. 2019

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 de jun. 2019.

_____. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 1 de jun. 2019.

_____. IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 30 de jun. 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ibge lança mapa de densidade demográfica de 2010. 29 de out. de 2013. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14498-asi-ibge-lanca-mapa-de-densidade-demografica-de-2010>>. Acesso em: 3 de jun. 2019.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 1 de jun. 2019.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 1 de jun. 2019.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Módulo 2: Estruturação do SISNAMA em âmbito municipal. 2018. p. 28.

_____. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 1 de jun. 2019.

CIMVI. Competências. Disponível em: <<https://cimvi.sc.gov.br/o-cimvi/competencias/>>. Acesso em 31 de jul. 2019.

_____. Gestão de Meio Ambiente – Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<https://cimvi.sc.gov.br/gestao-do-meio-ambiente-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em 16 de jul. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. 7 de fev. 2019a. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em 10 de jun. 2019.

_____. Ranking inédito revela que só 24% das cidades são eficientes. 8 de fev. de 2019b. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/ranking-inedito-revela-que-so-24-das-cidades-sao-eficientes.shtml>>. Acesso em 10 de jun. 2019.

LOSADA, Paula Ravanelli. O fortalecimento dos consórcios intermunicipais (Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005). SEMINÁRIO “18 ANOS DE COOPERAÇÃO REGIONAL – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC”. 4 de dezembro de 2008, São Caetano – SP.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 342.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

NASCIMENTO, Alex Bruno F. M., SANO, Hironobu. Abordagens teóricas e metodológicas dos Consórcios Públicos no Brasil: uma revisão sistemática entre 2012 e 2017. p. 3. Disponível em: <<http://www.ebap.ufv.br/index.php/ebap/viebam/paper/viewFile/330/115>>. Acesso em 20/06/2019.

Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OECD). Relatórios Econômicos OCDE Brasil. Fev. 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>. Acesso em 22/06/2019.

RAMOS, Bruna Laline. Cimvi comemora 20 anos e anuncia novidades. Dez. 2018. Disponível em: <<http://www.jornaldomeiovale.com.br/on-line/cotidiano/cimvi-comemora-20-anos-e-anuncia-novidades-1.2111362>>. Acesso em: 2 de jul. 2019.

SANTA CATARINA. Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) n. 117 de 1º de dezembro de 2017. Estabelece critérios gerais para exercício do licenciamento ambiental municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local em todo o Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/>>. Acesso em: 1 de jun. 2019.

_____. Decreto n. 2.955 de 20 de janeiro de 2010. Estabelece os procedimentos para o licenciamento ambiental a ser seguido pela Fundação do Meio Ambiente - FATMA, inclusive suas Coordenadorias Regionais - CODAMs, e estabelece outras providências. Disponível em: <leisestaduais.com.br/>. Acesso em: 1 de jun. 2019.

VICENTE *et al.* História do Brasil: 1500-1627. 7. ed. São Paulo: Editora da USP, 1982.

WEHLING, Arno. O país de papel: ocupação foi lenta nos dois primeiros séculos. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/foi/brasil500/imagens6.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2019.