

# (DES) CAMINHOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL EM BELO HORIZONTE

*Data de aceite: 01/12/2023*

### **Reginaldo Magalhães de Almeida**

Professor dos Cursos de Arquitetura e Engenharia da Universidade Fumec, Belo Horizonte.

### **Letícia Guimarães Crosland**

Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Fumec, Belo Horizonte.

### **Kayan Costa Dalcin**

Graduando do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Fumec, Belo Horizonte.

### **Maria Eduarda Gonçalves Gomes**

Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Fumec, Belo Horizonte.

### **Clara Fernandes Lima Pereira**

Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Fumec, Belo Horizonte.

### **Yasmin Paes Lima Pessoa**

Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Fumec, Belo Horizonte.

**RESUMO:** O Licenciamento Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental obtiveram grande notoriedade a partir da regulamentação da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil na década de 1980. O Estudo de Impacto Ambiental é também um instrumento presente no Estatuto da Cidade, lei considerada como um dos marcos legais da legislação urbanística no Brasil. Passados anos de aprovação dessa lei, verifica-se a necessidade de se aprofundar na análise dos resultados da aplicação desse instrumento nas cidades brasileiras. Considerando tais premissas, o objetivo deste artigo é verificar as repercussões do processo de implementação das legislações do Licenciamento Ambiental em Belo Horizonte, frente aos objetivos de um desenvolvimento urbano sustentável previstos no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte, desde a década de 1980, vem implantando uma série de regulamentações voltadas para o Licenciamento Ambiental, tornando-se uma referência estadual e federal. Para desenvolvimento deste Artigo, desenvolveu-se, primeiramente, uma revisão bibliográfica dos fundamentos do Estatuto da Cidade e do Estudo de Impacto Ambiental, considerando publicações mais recentes de renomados autores. Depois,

identificou-se dispositivos legais, tais como leis e decretos, além dos processos técnico-administrativos de licenciamento da Prefeitura de Belo Horizonte. Posteriormente, analisou-se a efetivação e os impactos da implementação do Licenciamento Ambiental na cidade. Conclui-se, dentre outros, que apesar dos avanços, são inúmeros os desafios enfrentados por Belo Horizonte para a implementação desse instrumento ambiental. Dentre eles, destacam-se o lidar com interesses difusos, necessidade de realizar uma análise apurada da relação risco/benefício, instituir uma gestão democrática envolvendo os empreendedores e a sociedade civil para a justa aplicação do Estudo de Impacto Ambiental frente aos objetivos do Estatuto da Cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licenciamento Ambiental. Estatuto da Cidade. Eficácia Legal.

## (DIS) PATHS FOR THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN BELO HORIZONTE

**ABSTRACT:** The Environmental Licensing and the Environmental Impact Study, obtained greater notoriety from the regulation of the National Environmental Policy in Brazil in the 1980s. The Environmental Impact Study is also an instrument present in the City Statute, a law considered as one of the legal frameworks of urban legislation in Brazil. Years after the approval of this law, there is a need to deepen the analysis of the results of the application of this instrument in Brazilian cities. Considering these assumptions, the objective of this article is to verify the repercussions of the implementation process of the Environmental Licensing legislation in Belo Horizonte, against the objectives foreseen in the City Statute of a sustainable urban development. Belo Horizonte, since the 1980s, has been implementing a series of regulations aimed at Environmental Licensing, becoming a state and federal reference. For the development of this Article, a bibliographic review of the fundamentals of the Statute of Cities and the Environmental Impact Study was developed, considering more recent publications by renowned authors. Then, legal provisions were identified, such as laws and decrees, in addition to the technical-administrative licensing processes of the City Hall of Belo Horizonte. Subsequently, the effectiveness and impacts of the implementation of Environmental Licensing in the city were analyzed. It is concluded, among others, that despite the advances, there are countless challenges faced by Belo Horizonte for the implementation of this environmental instrument. Among them, we highlight dealing with diffuse interests, the need to carry out an accurate analysis of the risk/benefit ratio, institute a democratic management involving entrepreneurs and civil society for the fair application of the Environmental Impact Study in view of the objectives of the Statute of City.

**KEYWORDS:** Environmental Licensing. City Statute. Legal Effectiveness

## INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

Um significativo marco legal do Brasil com relação à temática ambiental foi a Lei nº 6.938/81, que estabeleceu em seu Artigo 9º, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), a Autorização Ambiental e o Licenciamento Ambiental (LA) como alguns dos instrumentos para proporcionar um meio ambiente mais equilibrado (BRASIL, 1981). Em 2001, uma lei destinada a remediar os impactos negativos da urbanização no Brasil foi aprovada: a Lei

nº 10257/21, o Estatuto da Cidade (EC). Esta lei indicou alguns instrumentos, dentre eles o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que seriam utilizados pelos municípios para as políticas de meio ambiente e os objetivos de um desenvolvimento urbano sustentável (BRASIL, 2001).

A Lei nº 6.938/81 e, depois, o EC vieram estimular efetivamente o desenvolvimento sustentável no Brasil. Segundo Grossi (2021), o LA é um instrumento essencial para estabelecer medidas e garantir que os objetivos do EC sejam alcançados, no que diz respeito à proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico e natural das cidades. Por fim, tão importante quanto definir essas medidas é regulamentar os responsáveis em determiná-las, e fiscalizá-las, bem como a definição das possíveis sanções devido ao descumprimento da sua implantação (MILARÉ, 2017).

Segundo Moreira (2007), o EC amplia o espaço da cidadania com a tomada de decisões passando para as mãos do poder local e fazendo com que o planejamento e a política de gestão se aproximem. O EC trata da qualidade de vida na cidade, a qual está associada à atividade econômica e ao equilíbrio ambiental (FARDIN; FARDIN, 2021).

De acordo com Milaré (2017), o EC prevê diretrizes que são compatíveis com a preocupação ambiental, como o desenvolvimento das cidades e a distribuição espacial da população e das atividades econômicas, aspectos essenciais para evitar e corrigir distorções no crescimento urbano, bem como seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

A ordenação e o controle do uso do solo, bem como o controle da degradação ambiental são, segundo o EC, medidas necessárias para evitar a deterioração das áreas urbanizadas e garantir um desenvolvimento sustentável, bem como a poluição e a degradação ambiental. Isso implica em estabelecer diretrizes e regulamentações para orientar o crescimento urbano de forma sustentável.

A adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços, e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental leva em consideração até onde essas atividades podem ir sem afetar a capacidade do meio ambiente e sem comprometer os recursos naturais.

Ainda com relação ao EC, a participação popular e as audiências públicas são elementos essenciais para a realização de projetos ou atividades que possam gerar impactos negativos ao meio ambiente ou ao bem-estar social (FARDIN; FARDIN, 2021).

Como já alertava Moreira (2007), a participação social é o único canal de interlocução nas esferas públicas, sendo preciso, no caso do LA, a criação de audiências para que essa participação se efetive. É notório que a participação que mais traz resultados positivos é aquela que conta com uma maior atuação e movimentação da sociedade. A participação social, que acontece de maneira regular, tem muita importância na formação do EIA, já que sua opinião em relação ao local de sua morada é mais detalhada e refinada do que a do estado, trazendo uma melhor maneira e ordens para a implementação.

A capital Belo Horizonte (BH) é referência quanto à implementação de legislações

urbanísticas e ambientais, como por exemplo, as legislações que regulamentam o LA que surgiram na cidade a partir da década de 1980. Apesar de transcorridos quase 50 anos de sua implementação, ainda são poucos os estudos realizados sobre a utilização desse recurso em BH.

Tendo em vista os aspectos referidos nos parágrafos anteriores, o objetivo deste Artigo é analisar as repercussões do processo de implementação das legislações do LA em BH, quanto a sua eficácia e aos objetivos previstos no Estatuto da Cidade de um desenvolvimento urbano sustentável.

## **METODOLOGIA**

Primeiramente, neste Artigo desenvolveu-se uma revisão bibliográfica sobre os fundamentos do EC e do LA, considerando as publicações mais recentes de renomados autores das temáticas ambientais e urbanísticas. Depois, identificou-se dispositivos legais municipais pertinentes ao tema, tais como leis e decretos, além dos processos técnico-administrativos de licenciamento ambiental da Prefeitura de BH. Posteriormente, analisou-se a efetivação e os impactos da implementação do LA na cidade. Como recorte de estudo, investigou-se documentos e legislações municipais do período compreendido de 1985, quando se iniciou em BH o LA, até o ano de 2023.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Em 1985, um marco importante na regulamentação ambiental que deu início às práticas de LA em BH, foi proporcionado pela Lei nº 4253/85, que abordou a política destinada à preservação e gerenciamento do meio ambiente, atribuindo ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), mediante Deliberação Normativa, regular o processo de LA na cidade (BELO HORIZONTE, 1985). Entretanto, a partir dessa lei, em termos de regulamentação do LA, poucos avanços ocorreram e somente alguns empreendimentos públicos mais impactantes foram licenciados na cidade.

Em 1996, em um período de reabertura democrática do país, foi aprovado o primeiro Plano Diretor de BH, a Lei nº 7165/96. Nela foi definido a figura dos empreendimentos de impacto, como sendo “aqueles, públicos ou privados, que venham a sobrecarregar a infraestrutura urbana ou a ter repercussão ambiental significativa” (PBH, 2023), como os destinados a uso não residencial nos quais a área líquida fosse superior a 6.000m<sup>2</sup>, os destinados a uso residencial que tenham mais de 150 unidades, os aterros sanitários e usinas de reciclagem de resíduos sólidos, os matadouros e abatedouros, entre outros. Definiu-se que o LA gerido pelo COMAM seria obrigatório para a instalação, construção, ampliação ou operação dos empreendimentos de impacto na cidade.

Porém, a Lei nº 7165/96 não estabeleceu os procedimentos para o LA, o que iria acontecer no ano seguinte, através da Lei nº 7.277/97 (BELO HORIZONTE, 1997). Em BH, o

processo de institucionalização da gestão ambiental se deu de forma gradual e progressiva, tendo se consolidado como prática administrativa, somente após a sanção dessa lei. Ela estabeleceu condições prévias para o processo de licenciamento ou aprovação de um empreendimento em relação à legislação urbana e às etapas do licenciamento ambiental. Essas condições incluíam licenças ambientais necessárias como requisitos prévios, associadas ao estágio ideal de desenvolvimento do projeto e construção correspondente, bem como ao instrumento técnico utilizado para avaliação ambiental (BELO HORIZONTE, 1997).

Com a intenção de ajustar a legislação urbanística do município ao EC, lei que estabelece como instrumentos para o licenciamento dos empreendimentos de Impacto nas cidades o EIA e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), foi aprovada a Lei nº 9959/2010. De acordo com a administração pública do período, a lei proporcionaria maior eficácia no processo de licenciamento dos empreendimentos. Segundo os empresários, o LA era extremamente burocrático e era necessário focar mais nas repercussões urbanísticas dos empreendimentos de impacto que seriam implantados no meio urbano. Entretanto, ao exigir o EIV, verificou-se que a lei promoveu uma exclusão maior dos empreendimentos de maior porte, comerciais e residenciais, que antes era de 6.000m<sup>2</sup> e passou para 10.000m<sup>2</sup>, e de 150 unidades para 300 unidades respectivamente. Essa mudança desses empreendimentos para o EIV foi motivada por justificativas, como o fato de causarem impactos principalmente na infraestrutura urbana, no uso e ocupação do solo, na paisagem urbana, no patrimônio cultural. Além disso, a ideia do processo de licenciamento urbanístico seria de um processo mais simplificado do que o processo de licenciamento ambiental, permitindo uma aprovação mais rápida dos projetos.

Entretanto, os procedimentos para o EIV não foram regulamentados na cidade, o que gerou conflitos dos procedimentos administrativos, ficando a maioria dos empreendimentos de impacto ainda sendo submetidos ao LA. Um aspecto positivo da legislação foi a criação da figura do LA simplificado que permitiu que empreendimentos de pequeno porte e impacto ambiental reduzido pudessem obter a licença de forma mais ágil e simplificada, diminuindo etapas do processo administrativo (BELO HORIZONTE, 2010).

Já no final de década de 2010, a Lei nº 11.181/19 revogou as legislações urbanísticas e ambientais anteriores, possibilitou a regulamentação do EIV e aumentou a área dos empreendimentos que deveriam ser submetidos ao licenciamento urbanístico de 10.000m<sup>2</sup> para 20.000m<sup>2</sup> (BELO HORIZONTE, 2019).

Complementando a lei anterior, o Decreto Municipal nº **17.266/20** estabeleceu uma nova perspectiva para integrar os processos de licenciamento e desburocratizar os processos de licenciamento por meio de intervenções eficazes (BELO HORIZONTE, 2020). Esse Decreto unificou os processos onde o empreendimento possui a necessidade do licenciamento ambiental e urbanístico, incluindo a possibilidade de obtenção simultânea das licenças. Também criou a Comissão de Licenciamento (CLI), que passa a ser um

órgão responsável por regular e supervisionar o processo de licenciamento de atividades, empreendimentos ou obras. Essa comissão é composta por funcionários responsáveis pelas análises dos licenciamentos, quanto às questões relacionadas com a circulação viária, meio ambiente, planejamento urbano, patrimônio histórico, drenagem, paisagem urbana, aprovação dos projetos de edificação e parcelamento, regularização fundiária e habitação. Anteriormente, cada órgão emitia o seu parecer independentemente. Com a criação da comissão, esse parecer é emitido conjuntamente, apresentando uma diminuição significativa no tempo de análise e uma maior comunicação interna dos processos, bem como, uma maior eficácia quanto à consolidação do parecer final da PBH que será submetido ao COMAM. Essa mudança em Belo Horizonte trouxe um diferencial para com a eficiência nos processos, se comparado com outras cidades vizinhas e também com processos de licenciamentos estaduais, pois a comissão também permite melhor comunicação e simplificação dos órgãos para com empreendedores, profissionais e consultores envolvidos.

Desde 2021, o COMAM é composto por 7 representantes da sociedade civil organizada e 7 representantes do poder público municipal, além do presidente, que é o Secretário Municipal de Meio Ambiente, que também tem direito a votar. Verifica-se um desequilíbrio, já que o poder público tem direito a 8 votos contra 7 dos representantes da Sociedade Civil, o que fica ainda mais exacerbado quando se soma ao poder público o setor empresarial (que também se faz representar no COMAM), o qual constitui o setor mais influente na produção do espaço urbano no Brasil. Observa-se que a representatividade do COMAM, algumas vezes, sofre a interferência de poderosos grupos mobilizados, como as empresas imobiliárias e entidades de classe, que buscam atender aos interesses individuais e não da coletividade da cidade.

Nos últimos 5 anos, 55 empreendimentos residenciais de impacto obtiveram a licença ambiental emitida pelo COMAM e em nenhum deles houve a realização das Audiências Públicas durante a etapa de aprovação. O que se observa atualmente é a limitada participação popular, devido principalmente às reuniões ocorridas no modelo remoto e assim, para participar, é necessário realizar um cadastro no site da PBH, o que acaba restringindo as possibilidades de participação em razão das dificuldades de acesso e de informar dados pessoais para realizar esse cadastro. Esse órgão, existente até os dias atuais, tem como objetivo estimular a gestão democrática da cidade, proporcionada através de sua representatividade, já que parte dos seus membros são representados pela sociedade civil.

## CONCLUSÃO

O Estatuto da Cidade preconiza como desenvolvimento urbano sustentável a busca por um modelo de crescimento urbano equilibrado, que seja socialmente equitativo,

economicamente sustentável e ambientalmente consciente. É necessário que se assegure a satisfação das necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade para as gerações futuras. Seu objetivo visa a construção de cidades mais inclusivas e justas, saudáveis e ecologicamente equilibradas. Para atingir esse objetivo, o Estatuto definiu inúmeras diretrizes e ferramentas que devem ser seguidas, tanto na gestão, quanto no planejamento das cidades.

De acordo com o EC, o desenvolvimento sustentável é um dos princípios fundamentais que devem orientar a política urbana e a gestão urbana. Isso significa proporcionar um processo de urbanização, que leve em consideração as demandas e direitos dos cidadãos, a proteção do ambiente, a utilização racional dos recursos naturais e a valorização do patrimônio cultural e histórico.

Conclui-se, através da análise da implementação das legislações voltadas para o Licenciamento Ambiental em BH, que apesar dos avanços, são inúmeros os desafios enfrentados por BH para a implementação deste instrumento ambiental e os objetivos preconizados pelo EC. Dentre eles, destacam-se: a necessidade de uma gestão mais democrática envolvendo os empreendedores e a sociedade civil para a justa aplicação do EIA frente aos objetivos do EC; apesar da criação da CLI, observa-se também, a limitada participação popular; as dificuldades de integração intersetorial das análises; a burocratização excessiva dos processos de aprovação que merecem estudo; a precária fiscalização dos empreendimentos que estão sendo implantados ou que conseguiram as licenças ambientais; e a falta de acompanhamento das medidas adotadas pós licenciamento, dificultando a avaliação da eficácia do instrumento.

Ao estudar o recorte temporal da implementação de legislações ambientais em BH, percebe-se mudanças consideráveis para sua exigência em órgãos, bem como na sua execução na cidade. Houve a tendência na simplificação das regras e dos processos administrativos da Prefeitura de Belo Horizonte, ao passo que muitos dos empreendimentos de impacto ambiental agora são vistos e analisados pelo viés urbanístico.

Nas análises dos projetos de impacto ambiental, algumas mudanças trouxeram melhorias no processo de implementação, com uma ampliação dos requisitos analisados. Passaram a ser considerados aspectos como ruído, movimentação de veículos e riscos geológicos. Complexidades que tornam a análise mais eficaz. Essas melhorias contribuem para uma abordagem mais ampla em Belo Horizonte, influenciando em diversos setores da cidade na sua interação com o meio ambiente. No entanto, é importante ressaltar que ainda há espaço para avançar no sentido de impulsionar medidas mitigadoras mais amplas, a fim de minimizar os impactos negativos. Atualmente, essas medidas estão mais concentradas no impacto do trânsito de veículos, enquanto questões culturais, sociais e ambientais da própria cidade recebem menos atenção.

Vê-se que, em BH, a participação popular nas decisões frente aos estudos de impacto social, de alguma forma se expressam deficitárias, de acordo com as amostras

utilizadas na pesquisa. Em grande parte, a deficiência se dá no aprofundamento da população nos projetos, com pouco grau de interação em relação às etapas anteriores ao licenciamento. Tal fato, acaba por inibir o público da participação ativa no estudo de impacto ambiental e, conseqüentemente, os distanciam de uma melhor solução para o problema ao qual poderão ser afetados. Isso corrobora para a participação de um grupo representativo, muitas vezes integrantes do mercado imobiliário que moldam e influenciam diretamente as decisões tomadas pela PBH frente aos interesses de todos.

Um avanço na participação popular efetiva nos processos participativos de licenciamento é primordial para o amadurecimento da sociedade em relação à noção de cidadania e participação na cidade. Assim, possibilita aos cidadãos a promoção de um espaço plural e igualitário onde as vozes dos produtores e consumidores do espaço urbano sejam levadas em consideração. É fundamental que a participação popular seja ampliada não apenas no EIA, mas também em todas as discussões e decisões pertinentes ao COMAM.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos ao CNPQ e ao PROPIC FUMEC 2023 pelo apoio no desenvolvimento da pesquisa que resultou neste Artigo.

## **REFERÊNCIAS**

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal nº 17.266/2020. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 2000.

BELO HORIZONTE. Lei nº Lei nº 4253 de 1985. Estabelece a Política Ambiental de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 1985.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.181 de 2019. Plano Diretor de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 2019,

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.277/97. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 1997.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9959 de 2010. Altera a Lei nº 7.165, a Lei nº 7.166, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária da Zona de Especial Interesse Social - ZEIS, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura, 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 10257 de 2001. Estatuto da Cidade. Câmara dos Deputados, 2001

BRASIL. Lei Federal nº 6.938 de 1981: Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Câmara dos Deputados, 1981



FARDIN, Sara Carolina Soares Guerra; FARDIN, Henrique Delboni. Ao licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas: análise das legislações aplicáveis. 5º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto. Vitória, vol. 4, 2021.

GROSSI, Pedro Ribeiro de Oliveira Franzoni. Conflitos no enquadramento interjurisdicional de projetos no licenciamento ambiental [manuscrito]: percepções, evidências e soluções. Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Minas. Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental. 2021.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 8a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MOREIRA, Maria Auxiliadora de Moraes. Legalidade e legitimidade no licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto de iniciativa do poder público municipal em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/RAAO-7BMM8G>. Acesso em: 07/03/2023.

PBH. Licenciamento Ambiental em Belo Horizonte. Consultado em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/licenciamento-ambiental#:~:text=%2D%20Licenciamento%20Ambiental%20Trif%C3%A1sico%20%E2%80%93%20LAT%3A,interface%20e%20delibera%C3%A7%C3%A3o%20do%20COMAM>. Acesso em: 04/03/2023