

VEÍCULOS DE DIVULGAÇÃO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Jéssica Ramazzini Domingues¹

RESUMO

O licenciamento ambiental, como obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente é norteado pelos princípios da Prevenção, Precaução e Equidade ou Solidariedade Intergeracional. No plano dogmático, se discute a natureza jurídica da licença ambiental, quanto à essência de autorização administrativa ou licença. São várias as modalidades de licenças, que estabelecem as condições, restrições e medidas de controle ambiental, tais como: Licença Prévia, de Instalação e Operação. O presente trabalho demonstra a importância do processo de licenciamento, em especial, o licenciamento de veículos de divulgação, trazendo análise da legislação do Município de Porto Alegre e comparação com alguns Municípios do País.

Palavras-chave: Meio ambiente. Licenciamento ambiental. Veículos de divulgação.

ABSTRACT

The environmental licensing as legal obligation, prior to the installation of any undertaking or potentially polluting activity or degrading of the environment is guided by the principles of prevention, precaution and equity or integrational solidarity. Dogmatic in the plan it is discussed both, the juridical nature of official authorization or license. There are several forms of licenses that establish the conditions, restrictions and environmental control measures, such as: previous license, installation and operation. The present work demonstrates the importance of the licensing process, in particular the licensing of disclosure vehicles (media), bringing legislation analysis of the municipality of Porto Alegre and comparison with some municipalities in the country.

Keywords: Environment. Environmental licensing. Disclosure vehicles (media).

1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental, ato administrativo pelo qual o poder público estabelece as condições necessárias à implantação de atividades utilizadoras de

¹ Advogada, especialista em Direito Ambiental.

recursos ambientais, poluidoras ou que possam causar degradação ambiental, conforme estabelecido em legislação especial (Lei 6938/81) é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. O licenciamento ambiental também encontra respaldo legal na resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), mais especificamente no seu art. 1º e na atual Lei Complementar 140/2011, em seu art. 2º, I.

Os princípios da Prevenção, da Precaução e da Equidade e Solidariedade Intergeracional são normas balizadoras do licenciamento ambiental, e têm papel fundamental como fonte de direito.

O Princípio da Prevenção visa prever, prevenir e evitar as transformações ao meio ambiente. Logo, tem-se aqui o conhecimento específico do dano, o agir antecipadamente. E é através desse conhecimento específico que se torna possível a busca e manutenção do equilíbrio ambiental.

A Prevenção diz respeito ao conhecimento antecipado dos danos que podem ser causados em determinadas situações. Tendo em conta que os recursos naturais, atualmente, fogem à ideia de inesgotabilidade, este princípio vem com o propósito, não de impossibilitar a atividade econômica, mas sim de limitar e controlar a sua utilização com intuito de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A aplicabilidade deste Princípio está em impedir que haja lesão em atividade que já se sabe ser nociva ao meio ambiente.

Apurar o dano e a extensão deste é fundamental para o processo de licenciamento. É necessário o conhecimento do grau de impacto ambiental para que seja possível o licenciamento de determinada atividade, formas de implantação e controle desta. Quanto mais se identificar e delimitar a extensão do dano, mais fácil será preservar o meio ambiente.

O Princípio da Precaução, ao contrário do Princípio da Prevenção, trabalha com a ausência da certeza científica quanto aos possíveis danos a serem causados

com determinada atividade. Quando houver interrogação ou dúvida quanto ao risco que determinada atividade pode causar, sempre se deve proteger o meio ambiente. Precaução significa cuidado, e essa cautela é efetivada principalmente em medidas antecipatórias ao dano ambiental.

O cotidiano tem nos mostrado que a aplicação deste Princípio deve ocorrer de maneira prudente. Alguns doutrinadores tem abrandado a aplicação deste Princípio. Paulo de Bessa Antunes² assim se manifesta, quanto à busca de um conceito operacional do Princípio da Precaução:

Fato é que o grau de abstração e, até mesmo, de devaneio com que o Princípio tem sido tratado, tem colocado na ordem do dia a candente necessidade de dar-lhe um perfil adequado e de que sejam definidas diretrizes mínimas capazes de atribuir alguma certeza em relação ao seu conteúdo e que ele deixe de ter um conteúdo marcadamente lotérico.

Não se pode admitir que seja necessária a comprovação de certeza absoluta de ausência de impactos ou danos ao meio ambiente para que a atividade ou empreendimento tenham sua licença concedida; até mesmo por que essa prova absoluta via de regra é impossível.

O Princípio da Equidade ou Solidariedade Intergeracional centra-se na ideia de que tendo em vista a compreensão de inesgotabilidade dos recursos naturais, a Constituição, em seu artigo 225, trouxe plasmada a obrigatoriedade do Poder Público e da coletividade em defender e preservar o meio ambiente.

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

² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 63.

O meio ambiente a ser protegido ultrapassa a vida atual. A proteção faz parte de um conjunto global de interesses da coletividade, presente e futura.

Por se tratar de um princípio fundamental do Direito Ambiental, o Princípio da Solidariedade é de observância obrigatória e aplicabilidade cogente, independente de texto expresso em Lei.

O licenciamento ambiental, conforme já ressaltado, é o ato administrativo pelo qual o poder público estabelece as condições necessárias para implantação de atividades utilizadoras de recursos ambientais, poluidoras ou que possam causar degradação ambiental.

2 DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL

A licença ambiental, ato final ao processo de licenciamento, ainda encontra divergência na doutrina quanta a sua natureza jurídica. Mas grande parte dos juristas defende a ideia de que ela não passa de uma autorização e não licença. O termo, licença, deveria ser compreendido com a essência de uma autorização.

Paulo Afonso Leme Machado³ assim se manifesta a respeito da natureza jurídica da licença ambiental:

Além do art. 10 e seu § 1º da Lei 6938/81, analisado pelo acórdão referido, é de se apontar também a redação do art. 9º, que, ao tratar dos instrumentos de Política Nacional do Meio Ambiente, previu, no inc. IV, “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. Assim, tanto o termo “**renovação**”, como o termo “**revisão**” indicam que a administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada. **Não há na “licença ambiental” o caráter de ato administrativo definitivo**; e, portanto, com tranquilidade pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental”. (grifo nosso)

³ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 243.

O meio ambiente não é estático, razão pela qual necessita de avaliações periódicas para manutenção da qualidade ambiental. Logo, as licenças têm e devem ter caráter precário e prazo de validade estabelecido, conforme disposto em nossa legislação, com a finalidade principal de acompanhar o desenvolvimento com segurança ambiental.

Vanessa Buzelato Prestes⁴ assim define a natureza jurídica das licenças ambientais:

O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras está previsto como instrumento da política nacional do meio ambiente. O termo licença pressupõe ato administrativo vinculado, quase que definitivo, ou seja, cumprida as regras dispostas na lei existe direito à licença. Apesar da denominação Licença Ambiental, o termo não é o mais apropriado. Isto porque o termo licenciamento ambiental pressupõe o monitoramento da atividade instalada e a possibilidade de revisão da Licença concedida.

No mesmo sentido temos o entendimento de Toshio Mukai⁵:

O controle administrativo preventivo das atividades, obras e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente deve ser efetuado por meio de autorizações, no geral (e não através de licenças, o que ocorre apenas tão-somente no campo do direito de construir); em casos especiais de utilização de bens do domínio público (ex: recursos hídricos), os instrumentos jurídicos apropriados devem ser a concessão ou a permissão de uso.

O licenciamento e a **revisão** de atividades poluidoras estão previstos como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. A licença ambiental, compreendida como controle preventivo daquelas atividades que possam causar degradação ao meio ambiente, conforme esculpida na Constituição Federal, em

⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Temas de direito urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 130.

⁵ MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 172.

especial no art. 225 e na Lei 6.938/81, se enquadra na categoria de autorização. As autorizações têm caráter precário, podendo ser revistas a qualquer tempo, sempre em busca da melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Importante ressaltar que a licença ambiental, independente de ter prazo de validade estabelecido, não deixa de ter estabilidade, uma vez que não poderá ser suspensão ou revogada por simples discricionariedade da administração. A licença poderá ser suspensão ou revogada em caso de interesse público, ilegalidades supervenientes ou descumprimento de requisitos estabelecidos no curso do processo de licenciamento.

3 FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em 1990, o Decreto 99.274 que regulamentou a Lei 6.938/81 previu os tipos de licenças em seu art. 19, quais sejam: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

Posteriormente, em 1997, o CONAMA, através da resolução 237, regrou não somente a definição de licenciamento ambiental (art. 1º), como principalmente as fases (art. 8º) e os prazos de validade das licenças ambientais (art. 18), entre outros.

Ressalta-se que referidas licenças podem ser expedidas isolada ou sucessivamente, dependendo da atividade ou do empreendimento.

A Licença Prévia é concedida na fase preliminar da atividade ou planejamento do empreendimento, estabelecendo requisitos e condições básicos a serem atendidos nas próximas fases, quais sejam de instalação e operação.

A Licença de Instalação, conforme o próprio nome sugere, é aquela que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade na forma estabelecida nos planos e projetos aprovados, além de definir as medidas de controle ambiental e outras condições.

A Licença de Operação permite o início da atividade ou empreendimento, após o cumprimento do estabelecido nas licenças anteriores, com medidas de controle ambiental e condicionantes para a operação.

As licenças, anteriormente referidas, guardam relação entre si, uma vez que a licença de operação somente será expedida depois de cumpridas as formalidades e condições estabelecidas na licença prévia e na licença de instalação.

Conforme estabelecido no art. 12, § 2^o da resolução 237 do CONAMA, o órgão ambiental pode definir procedimentos específicos para as licenças ambientais, tendo em vista a natureza e características da atividade ou empreendimento; podendo inclusive admitir um único processo de licenciamento ambiental para aqueles pequenos empreendimentos e atividades similares. No caso dos veículos de divulgação, objeto deste artigo, o processo de licenciamento no Município de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, é elaborado em uma única etapa, tendo em vista o baixo grau de poluição ambiental (de impacto) que apresentam. E esse tem sido o entendimento majoritário nos municípios brasileiros.

A solicitação de qualquer uma das licenças deve estar de acordo com a fase em que se encontra a atividade ou empreendimento.

⁶ Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1^o - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2^o - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3^o - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental. “grifo nosso”

Ressalta-se, ainda, que qualquer alteração de atividade ou no empreendimento deverá ser submetida a novo licenciamento ambiental, passando pelas fases, preliminar, de instalação e operação. Chama-se a atenção para aqueles empreendimentos que estiverem em fase de ampliação e não tiverem licença de operação, que deverão solicitar ao mesmo tempo, licença de operação para a parte já existente no local (regularização) e licença prévia para a nova situação. Logo, caso já tenham licença de operação, deverão apenas ingressar com pedido de licença prévia para atender a alteração pretendida. Observa-se ainda, que a falta de licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais poluidores ou eu possam causar degradação ambiental, pode acarretar responsabilidades na esfera civil, se comprovado algum dano, administrativa e criminal.

As licenças ambientais possuem prazo de validade estabelecido em nossa legislação. Os prazos foram estipulados pelo CONAMA, na resolução 237/97, quais sejam: a) licença prévia deverá atender ao prazo máximo de 05 (cinco) anos; a licença de instalação deverá atender ao prazo máximo de 06 (seis) anos; e a licença de operação atenderá ao prazo mínimo de 04 (quatro) anos e máximo de 10 (dez) anos.

Cabe ressaltar, que desde que respeitado o balizamento estabelecido nas diretrizes federais, poderão os estados e municípios, atendidos os interesses locais, prever prazos diferenciados de vigência das licenças.

4 COMPETÊNCIA AMBIENTAL

Quanto à competência ambiental, a Constituição Federal estabelece dois tipos, quais sejam, a legislativa e a administrativa. A competência legislativa diz

respeito à capacidade de legislar e a competência administrativa está ligada ao poder de polícia do ente público em fiscalizar o cumprimento da legislação.

A competência legislativa em matéria ambiental encontra amparo na Constituição Federal, mais precisamente nos artigos 22 e 24; e se dividem em competência privativa, concorrente e suplementar.

A competência privativa está prevista no artigo 22 da Constituição Federal e diz respeito àquelas matérias em que somente a União poderá legislar, exceto aquelas matérias que poderão ser delegadas, através de lei complementar.

O art. 24 da nossa Constituição Federal traz estabelecida a competência concorrente; cabendo a União legislar sobre normas ambientais gerais e na falta destas, caberá aos Estados legislarem de forma a atender a suas peculiaridades. A competência concorrente enseja a possibilidade de iniciativa na área da legislação ambiental para os Estados e para o Distrito Federal se a União se mantiver inerte.

A competência suplementar atribui aos Estados e Municípios (estes quando se tratar de assuntos de interesse local) a faculdade de complementar, suplementar a legislação, sendo prevista no art. 24, § 2º e 30 da Constituição Federal. Deve ser exercida na concordância com as normas gerais da União e não na ausência delas.

A competência comum, conhecida como competência administrativa, disposta no art. 23 da Constituição Federal, está ligada ao poder de polícia da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esta competência para fiscalizar foi reforçada na Lei Complementar 140/2011, em especial no art. 17⁷, ressaltando que o órgão

⁷ Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente

ambiental responsável pelo licenciamento será competente para a lavratura de auto de infração e instauração de processo administrativo.

Tendo em vista as considerações acima trazidas, nossa Constituição previu para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência para legislar na esfera ambiental. A União tem competência privativa e concorrente; os Estados e o Distrito federal tem competência concorrente e suplementar; e os Municípios tem competência para legislar sobre matérias de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual.

A competência conferida aos Municípios é estabelecida no art. 30, e cada vez mais a tendência tem sido incorporar essa concepção de descentralização para o desenvolvimento de uma gestão ambiental.

Por oportuno, vale a pena trazer à colação, o entendimento de Paulo de Bessa Antunes⁸:

Está claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais, e em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.

poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o **caput**, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**.

⁸ ANTUNES, 2008, p. 87.

Os Municípios, indiscutivelmente, têm papel fundamental na produção de legislação concernente à matéria ambiental, de interesse local, visando maior proteção ao meio ambiente.

A resolução 237 do CONAMA, em seu art. 6^o, trouxe plasmada a competência do órgão municipal ambiental para licenciar empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e aquelas delegadas pelo Estado. Para isso, os Municípios devem implementar Conselhos de Meio Ambiente com caráter deliberativo.

O Código estadual do Meio ambiente do Rio Grande do Sul, Lei 11.520 de 03 de agosto de 2000, também chamou a atenção para a competência municipal daquelas atividades de interesse local em seu art. 69¹⁰.

Posteriormente, a Lei Complementar 140/2011, em seu art. 9^o reafirmou a competência dos Municípios no processo de licenciamento:

Art. 9^o São ações administrativas dos Municípios:

- I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;
- IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

⁹ Art. 6^o Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento ou convênio.

¹⁰ Art. 69 - Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.
Parágrafo único - O órgão ambiental competente proporá, em razão da natureza, característica e complexidade, a lista de tipologias dos empreendimentos ou atividades consideradas como de impacto local, ou quais deverão ser aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

- VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;
- VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
- IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
- X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;
- XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:**
 - a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme **tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou**
 - b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);**
- XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:**
 - a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e**
 - b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município. (grifo nosso)**

O Município de Porto Alegre é competente para o licenciamento ambiental desde 1998, através do convênio de delegação de competência dada pelo Estado, na forma estabelecida na Resolução do CONAMA 237/97. E é através da lei 8267/98, com as alterações trazidas na Lei 10.331/2007 e Lei 10.360/2008 que dispôs sobre o licenciamento ambiental.

O Município de Porto Alegre é competente para o procedimento de licenciamento ambiental de praticamente todas as atividades e empreendimentos em que haja interesse local, mesmo em casos em que seja necessário a elaboração de estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), diante do potencial impacto.

A Lei Municipal (Porto Alegre) 8.267, de 29 de dezembro de 1998, além de trazer definições de conceitos básicos em matéria ambiental, dispôs sobre o licenciamento ambiental, estabelecendo a necessidade, a critério da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), de estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ambiental (RIMA) para empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras.

Referida lei, além de prever a Licença Prévia, de Instalação e de Operação, na forma estabelecida no art. 10, trouxe também a possibilidade de uma Licença única¹¹, prevista para aqueles casos em que as atividades referem-se a baixo e médio impacto ambiental e mínimo e pequeno porte.

No que concerne aos prazos, valendo-se da competência concorrente, estipulou prazos mais restritivos para cada licença, quais sejam: licença prévia, prazo não superior a 03 (três) anos; licença de instalação, prazo não superior a 04 (quatro) anos; licença de operação, prazo não superior a 04 anos e licença de operação ou única, no caso de veículos de divulgação, o prazo é de 04 (quatro) anos, renovável.

Mesmo não sendo necessário, a lei que trata do licenciamento ambiental no âmbito de Porto Alegre estabeleceu em seu art. 8º a responsabilidade da SMAM pelo exercício da fiscalização das atividades licenciadas.

¹¹ Art. 11º - Respeitadas as legislações ambientais vigentes, as atividades de baixo e médio impacto ambiental e de mínimo e pequeno porte poderão estar sujeitas à Licença Única (LU), dispensando todas as licenças descritas no artigo anterior. (alterado pela Lei nº 10.360 de 22.01.2008)

Outra disposição trazida na lei em comento diz respeito às atividades e empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental. Entre eles, ressaltam-se os letreiros, que em situações específicas, arroladas no art. 10, § 8^o¹² não carecem de licença ambiental a ser expedida pela referida Secretaria.

Importante salientar que lei 8.267 de 1998 trouxe tabela exemplificativa das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental e em seu anexo I enquadrou os veículos de divulgação em grau de poluição baixo.

5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE VEÍCULOS DE DIVULGAÇÃO

¹² Art. 10^o - A Secretaria Municipal do Meio Ambiente, no exercício de sua competência de controle e em conformidade com a Resolução nº 237, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, expedirá as seguintes licenças:

§ 8^o - Veículos de divulgação do tipo letreiro ficam isentos de licença ambiental e de autorização do Município, desde que:

I – não estejam localizados em Áreas Especiais de Interesse Cultural, bem como em edificações tombadas e inventariadas de estruturação ou de compatibilização, nos termos de lei específica;

II – na quantidade de um letreiro por fachada correspondente à unidade que servir à atividade e se refiram somente às atividades exercidas no local;

III – tenham formato retangular, no máximo 1,00m (um metro) de altura, sejam fixados paralelamente e junto à parede e possuam espessura de até 0,05cm (zero vírgula zero cinco metro);

III – tenham formato retangular, no máximo 1,00m (um metro) de altura, sejam fixados paralelamente e junto à parede e possuam espessura de até 0,05m (zero vírgula zero cinco metro); (alterado pela Lei nº 10.674, de 15.04.2009)

IV – possuam área máxima de 1,50m² (um vírgula cinqüenta metro quadrado), quando instalados em fachadas com comprimento inferior a 15,00m (quinze metros) lineares;

V – possuam área máxima de 3,00m² (três metros quadrados), quando instalados em fachadas com comprimento igual ou superior a 15,00m (quinze metros) lineares e inferior a 60,00m (sessenta metros) lineares;

VI – possuam área máxima de 6,00m² (seis metros quadrados), quando instalados em fachadas com comprimento igual ou superior a 60,00m (sessenta metros) lineares;

VII – sejam instalados numa faixa imediatamente acima da verga da porta ou das aberturas da fachada no nível da rua, até a altura máxima do teto do pavimento térreo ou do teto da sobreloja, quando houver;

VIII – não obstruam vãos de iluminação e/ou ventilação, saídas de emergência e detalhes arquitetônicos das fachadas da edificação; e

IX – no caso de possuírem iluminação, que seja externa, as hastes de iluminação não se estendam além de 0,05m (zero vírgula zero cinco metro) da sua superfície e a iluminação não incida nas aberturas de unidades da mesma edificação ou vizinhas. (acrescentados pela Lei nº 10.360 de 22.01.2008).

IX – no caso de possuírem iluminação, que seja externa, as hastes de iluminação não se estendam além de 0,5m (zero vírgula cinco metro) da superfície e a iluminação não incida nas aberturas de unidades da mesma edificação ou vizinhas. (alterado pela Lei nº 10.674, de 15.04.2009).

Posteriormente à publicação da Lei de Licenciamento, Porto Alegre promulgou a Lei 8.279 de 20 de janeiro de 1999, que disciplinou o uso do mobiliário urbano e veículos publicitários no Município.

Os veículos de divulgação são aqueles elementos de comunicação visual ou audiovisual utilizados para transmitir anúncios ao público, tais como: tabuletas, placas, painéis, letreiros, postes toponímicos, faixas, balões, painéis eletrônicos, tótems, pinturas mural e painéis em empena cega.

O veículo de divulgação mais comumente utilizado e conhecido é o chamado “*outdoor*”. Por ser um meio de comunicação de fácil acesso e sem custo para a população, o *outdoor*, além de exercer a função publicitária, desempenha funções sociais. Os Municípios, através de suas Secretarias, por diversas ocasiões, lançam campanhas de vacinação, trazem informações de saúde pública, cultural e socioeconômicas e utilizam-se deste instrumento para divulgar suas ações, chegando rapidamente a um grande número de pessoas.

A inserção de veículos de divulgação na paisagem de Porto Alegre está vinculada à licença ambiental e deverá ser promovida por empresas que explorem esta atividade econômica, devidamente cadastradas junto à SMAM, conforme estabelecido no art. 12.

O pedido de licença ambiental para utilização de veículos de divulgação deve ser requerido junto a SMAM, em formulário específico, contendo todas as exigências trazidas no art. 24¹³ e 25¹⁴. Deverá ser apresentado projeto, de acordo com as

¹³ Art. 24º - Nenhum anúncio ou veículo poderá ser exposto ao público ou mudado de local sem prévia autorização do Município.

§1º - Os veículos e anúncios serão previamente aprovados pelo Município, mediante pedido formulado em requerimento padronizado, obrigatoriamente instruído com os seguintes elementos:

I - desenhos apresentados em duas vias, à tinta, devidamente cotados, obedecendo aos padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

II - disposição do veículo em relação à sua situação e localização no terreno ou prédio (vista frontal e lateral), quando for o caso;

III - dimensões e alturas de sua colocação em relação ao passeio e à largura da rua ou avenida;

normas da ABNT, trazendo a disposição do veículo em relação ao terreno, com especificação das dimensões e altura em relação ao passeio público, descrição dos materiais que serão utilizados, em alguns casos laudo técnico, termo de responsabilidade assinado pela empresa ou Anotação de Responsabilidade técnica (ART), prova de direito de uso do local, bem como seguro de responsabilidade civil, tendo em vista as estruturas utilizadas nestes veículos.

A lei 8.279, ora em comento, teve a preocupação em especificar a forma de colocação de veículos de divulgação em diversos locais, inclusive em edificações e marquises. Trouxe estampada a necessidade de proteger vãos de iluminação, saídas de emergência, não alterar linhas arquitetônicas das fachadas dos prédios nem colocar em risco a segurança da população.

A exposição de tabuletas, placas e painéis foi regrada de forma a especificar as dimensões permitidas, em especial quando colocadas perto de túneis, elevadas e

IV - descrição pormenorizada dos materiais que o compõem, suas formas de fixação e sustentação, sistemas de iluminação, cores a serem empregadas e demais elementos pertinentes;
V - laudo técnico da marquise contemplando cargas extras, quando o veículo publicitário estiver em contato com a mesma;

VI - localização dos pontos de distribuição de prospectos, folhetos e outros impressos, bem como o nome, endereço e idade das pessoas que atuarão nestes locais;

VII - apresentação de comprovante da tiragem do material que será distribuído.

§2º - Veículos transferidos para local diverso àquele a que se refere a autorização serão sempre considerados como novos, para efeito desta Lei.

¹⁴ Art. 25º. - Para o fornecimento da autorização, poderão ainda ser solicitados os seguintes documentos:

I - termo de responsabilidade assinado pela empresa responsável ou Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), emitida pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA);

II - prova do direito de uso do local, ressalvado o caso de colocação de faixas, anúncios orientadores ou institucionais;

II - prova de direito de uso do local, mediante apresentação de contrato entre as partes e comprovação da posse do imóvel por 1 (uma) das partes signatárias do contrato, ressalvando-se os casos de colocação de faixas com anúncios orientadores ou institucionais; (redação dada pela Lei nº 10.828 de 04.02.2010)

III - apresentação do Seguro de Responsabilidade Civil, sempre que o veículo apresente estrutura que, por qualquer forma, possa apresentar riscos à segurança do público;

IV - Alvará de Localização fornecido pela Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC).
Parágrafo único. - Nos casos de veículos de divulgação instalados em áreas comuns de edifícios será exigida a ata da reunião do condomínio autorizando previamente a colocação, o tipo de veículo e suas dimensões.

rótulas. Poderão ter metragem de no máximo 30 (trinta) metros quadrados e comprimento não superior a 10 metros.

Na forma trazida no art. 51, ficam proibidas as colocações de veículos de divulgação em várias situações, dentre elas, naqueles locais que possam obstruir a atenção dos motoristas, que constituam perigo à segurança e saúde pública, no interior de cemitérios, em árvores, em elementos significativos da paisagem urbana de Porto Alegre, tais como, a orla do Guaíba, os morros, os maciços vegetais expressivos, parques, monumentos públicos, obras de arte e prédios de interesse sociocultural, de adequação volumétrica e aqueles tombados.

Merece atenção especial o estipulado neste artigo, uma vez que para muitas das proibições lá contidas, o órgão público licenciador acaba tendo grande margem de discricionariedade na aplicação da legislação, o que poderá se tornar muito complicado, dependendo do técnico que irá analisar o caso concreto. Em muitas situações a falta de consenso na definição de conceitos, a maneira genérica como vem estipulados e as proibições trazidas na Lei, acabam por gerar interpretação dúbia, acarretando em muitos casos, o indeferimento da licença requerida.

A licença ambiental é expedida com a condicionante de que os painéis, as placas e as tabuletas apresentem de identificação com o nome da empresa e número do processo que deu origem a licença ambiental. Essa identificação facilita a fiscalização do órgão público competente e dá publicidade e segurança, demonstrando à população que aquele painel, placa ou tabuleta foram licenciados de acordo com a legislação vigente.

Após a juntada de todos os documentos necessários ao requerimento de licenciamento, passará a análise da Secretaria para deferimento ou indeferimento da licença ambiental. Com a expedição da licença, poderão ser instalados os veículos de divulgação, na forma proposta no projeto, e apurada qualquer irregularidade, o

proprietário do veículo será intimado para adequação no prazo de 72 horas, sob pena de perda da licença e aplicação das sanções legais cabíveis.

O decreto n° 14.612, de agosto de 2004 regulamentou a lei 8.279/99. Dispõe no art. 2º¹⁵ o que em parte a Lei 8.279 já referia: a necessidade da juntada ao requerimento de licença ambiental para instalação do veículo de divulgação, de projeto e prova de direito de uso do local. Inovou no que concerne à necessidade de juntada de levantamento fotográfico do local.

Em síntese, os veículos de divulgação no Município de Porto Alegre são classificados com grau de poluição de nível baixo e passam por processo de licenciamento único, sem precisar enfrentar as etapas de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. A licença deferida tem prazo de validade de 04 (quatro anos), podendo ser renovada. Para tanto, o requerimento deverá ser protocolado até 120 (cento e vinte) dias antes do prazo final da licença ambiental.

O licenciamento ambiental de veículos de divulgação vem sendo realizado pelos municípios capacitados, através de suas secretarias competentes, tendo em vista o impacto local da atividade, nos termos Resolução CONAMA 237/97.

O Estado do Rio Grande do Sul ao longo dos anos, através da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), buscou a descentralização do processo de licenciamento ambiental, passando aos Municípios, que se adaptassem às diretrizes trazidas nas resoluções do CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente), a capacidade de licenciar as atividades de interesse local e até mesmo aquelas atividades de impacto supra-local.

¹⁵ Art. 2º O requerimento de autorização municipal para a instalação de mobiliário no espaço público será dirigido ao Prefeito Municipal, protocolado no Protocolo Central e encaminhado para exame junto à Secretaria Municipal do Planejamento.

Parágrafo único. O pedido de autorização será instruído com:

- a) formulário de autorização;
- b) projeto do mobiliário que se pretende instalar, com a indicação da situação e localização proposta;
- c) levantamento fotográfico do local.

A título de informação, o Município de Caxias do Sul, através da Lei Complementar n° 376 de 22 de dezembro de 2010, que consolidou a legislação relativa à Política Municipal do Meio Ambiente, disciplinou o uso dos veículos de divulgação.

O município de Gramado (RS) também legislou à respeito desta matéria. A lei 2.667 de 20 de maio 2008 criou o zoneamento de uso da publicidade e propaganda, regulamentando os tipos, modelos e demais requisitos a serem atendidos pelos engenhos publicitários.

Em realidade, grande parte dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul estão aptos a licenciar atividades de impacto local, em período que muito se tem discutido a “poluição visual”.

O termo foi trazido entre aspas, uma vez que na prática, esses veículos de divulgação causam, quando colocados desordenadamente, saturação visual. Essa chamada poluição visual somente ocorrerá quando os veículos de divulgação forem expostos em excesso, mal instalados ou projetados, prejudicando o meio urbano e, por conseguinte, a população.

Desde 1999, com a publicação da Lei 8.279/99, Porto Alegre já demonstrou preocupação com a paisagem urbana, dispondo em sua legislação sobre a proibição da inserção de veículos de divulgação em diversos locais para, assim, conferir maior proteção ambiental/visual. Para o Município já era clara a compreensão da importância do licenciamento ambiental, principalmente em se tratando de interesse local. Para tanto, a preservação ambiental, segurança e saúde da população foram pontos importantes que levaram à proibição taxativa de colocação de vd's em certas condições e locais.

Proibições extremistas, como foi o caso da Lei 14.223/2006 da cidade de São Paulo, conhecida como “Lei Cidade Limpa”, não é solução para o que se preconiza: desenvolvimento sustentável. Medidas como essa acabam gerando além de um

caos econômico e social, insegurança jurídica para aqueles que desenvolvem atividade publicitária.

O importante é traçar diretrizes para regulamentar o licenciamento ambiental destes veículos publicitários, incentivando o desenvolvimento econômico e afetando o mínimo possível o meio ambiente e a saúde das pessoas.

A inserção de veículos de divulgação no meio urbano deve ser permitida através de expedição de licenças, desde que traçadas diretrizes para essa instalação, como é o caso da atual legislação de Porto Alegre. A capital gaúcha, conforme já relatado ao longo deste trabalho, teve a preocupação, quando da elaboração de legislação pertinente a esta matéria, em proteger a paisagem urbana, exigindo das empresas seguro de responsabilidade civil e projeto das estruturas utilizadas nos veículos de divulgação, assinado por técnico habilitado, gerando assim maior segurança à população.

O licenciamento ambiental de veículos de divulgação é ferramenta importante para a proteção e garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado pela nossa Constituição Federal, no seu art. 225.

Diretrizes devem ser traçadas para não inviabilizar a atividade econômica e em contrapartida preservar o meio ambiente. Os Municípios, diante das transformações socioeconômicas que são uma realidade, precisam se adequar, sob pena de inviabilizar o desenvolvimento. Para isso, é indispensável que toda e qualquer adequação passe pela elaboração de normas balizadas nos princípios ambientais, em especial, prevenção, precaução e solidariedade intergeracional, sem jamais olvidar-se dos princípios da livre iniciativa e desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

_____. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Temas de direito urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento nº 70042842211. Agravante: Ministério Público. Agravado: Fraron e Lima Ltda. relator: Desembargador Carlos Roberto Lofego Caníbal. Porto Alegre, 27 de outubro de 2011.

_____. Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento nº 70037754975. Agravante: Ministério Público. Agravado: Brasil Telecom S/a. relator: Denise Oliveira César. Porto Alegre, 12 de janeiro de 2011.

_____. Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento nº 70041384942. Agravante: Telmo Luciano Machado dos Santos e outros. Agravado: Ministério Público. Relator: Des. Francisco José Moesch, Porto Alegre, 26 de maio de 2011.

SOARES, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Scheila Cavalcante (Coords.). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.