

Universidade Camilo Castelo Branco  
Campus de Fernandópolis

MAIZA APARECIDA GASPAR RODRIGUES

ESTUDO AMBIENTAL E DA EFETIVIDADE DO SISTEMA DE  
LICENCIAMENTO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA COMO  
INSTRUMENTO DE GESTÃO

ENVIRONMENTAL STUDY AND EFFECTIVENESS OF THE LICENSING SYSTEM  
OF CARAGUATATUBA MUNICIPALITY AS A MANAGEMENT TOOL

Fernandópolis, SP  
2015

Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues

ESTUDO AMBIENTAL E DA EFETIVIDADE DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO  
DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Orientador: Prof. Dr. Luiz Sergio Vanzela

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, como complementação dos créditos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Fernandópolis, SP

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

RODRIGUES, Maiza Aparecida Gaspar  
R611E Estudo Ambiental e da Efetividade do Sistema de Licenciamento do Município de Caraguatatuba como Instrumento de Gestão / Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues - São José dos Campos: SP / UNICASTELO, 2015.

61f. il.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Sergio Vanzela

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, para complementação dos créditos para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

1. Sustentabilidade. 2. Gestão Ambiental. 3. Planejamento Urbano.  
I. Título

**CDD: 574**

Autorizo, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Dissertação de Mestrado, por processos xerográficos ou eletrônicos.

Assinatura: *Maiza Gaspar*

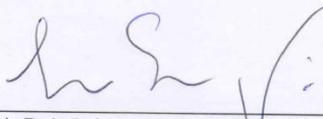
Data: *SJ Campos, 04 de fevereiro 2016.*

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**MAIZA APARECIDA GASPAR RODRIGUES**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE  
GESTÃO E READEQUAÇÃO JURÍDICA DA LEGISLAÇÃO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, pela seguinte banca examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof(a). Dr(a) Luiz Sergio Vanzela (Presidente)  
\_\_\_\_\_  
Prof(a). Dr(a) Roberto Andreani Junior  
\_\_\_\_\_  
Prof(a). Dr(a) Angelo Roberto Veiga

Fernandópolis, 18 de dezembro de 2015.

Presidente da Banca Prof(a). Dr(a). Luiz Sergio Vanzela

Campus • São Paulo  
Rua Carolina Fonseca, 584 - Itaquera  
CEP: 08230-030 - São Paulo - SP  
Fone: 11 2070.0000  
email: unicastelo@unicastelo.br

Campus • Fernandópolis  
Est. Projetada F-1, s/n - Fazenda Santa Rita  
CEP: 15600-000 - Fernandópolis - SP.  
Fone 17 3465.4200  
email: unicasteloc7@unicastelo.br  
[www.unicastelo.br](http://www.unicastelo.br)

Campus • Descalvado  
R. Hilário da Silva Passos, 950 - Parque Universitário  
CEP: 13690-970 - Descalvado - SP  
Fone: 19 3593.8500  
email: unicasteloc8@unicastelo.br

Nas adversidades da vida, existe sempre um anjo que Deus envia para lhe cuidar e jamais deixar seu sonho perdido no tempo e espaço, pois de alguma ou de todas as formas possíveis são capazes de te incentivar a seguir perseguindo os seus objetivos. Esse anjo na minha vida chama-se Wagner Rodrigues, a quem dedico esta humilde publicação.

## **AGRADECIMENTOS**

Eu posso dizer com toda certeza que no percurso da minha vida fui angariando conhecimentos, sobretudo amigos, apoios, incentivos e críticas de todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para o meu constante crescimento. Algumas pessoas de forma mais especial estão sempre dividindo conosco os momentos mais importantes, e merecem ser especialmente lembrados: são os nossos familiares e todos os amigos sinceros que caminharam conosco, lado a lado, até o final da jornada.

Aos colegas de Trabalho, Professores e amigos do Mestrado, agradeço o incentivo necessário para seguir em frente nos momentos mais difíceis.

À minha filha Thais Rodrigues, agradeço especialmente o carinho constante, fonte de inspiração e de luz em tudo que realizo na minha vida.

A transformação do mundo é o resultado da transformação de cada um, porque cada um é produto e parte do processo total da existência humana.

*Krishnamurti*

# ESTUDO AMBIENTAL E DA EFETIVIDADE DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

## RESUMO

Tendo em vista a descentralização das competências administrativas relacionadas ao Licenciamento Ambiental das atividades e empreendimentos que causam impactos danosos ao meio ambiente natural e urbano, o objetivo do presente trabalho foi a análise do sistema de Licenciamento Ambiental Municipal de Caraguatatuba, por meio do levantamento e avaliação da legislação ambiental municipal, dos processos de licenciamento ambiental municipal e demais dados pertinentes. De acordo com os resultados, observa-se que o processo de licenciamento ambiental municipalizado em Caraguatatuba ainda necessita de adequações, a iniciar pela legislação ambiental municipal até o aparelhamento técnico dos órgãos municipais, para que se alcance a real efetividade em se manter a sustentabilidade da exploração dos recursos naturais.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade. Gestão ambiental. Planejamento urbano.

# ENVIRONMENTAL STUDY AND EFFECTIVENESS OF THE LICENSING SYSTEM OF CARAGUATATUBA MUNICIPALITY AS A MANAGEMENT TOOL

## ABSTRACT

In view of the decentralization of administrative skills related to Environmental Licensing from activities and projects that cause harmful impacts to natural and urban environment, the aim of this present paper was to analyze the environmental licensing system in the city of Caraguatatuba-SP, through the assessment and evaluation of environmental legislation, the environmental licensing processes in the city and other pertinent data. According to the results, it is observed that the environmental licensing process in the city of Caraguatatuba still needs adjustments, to begin by the municipal environmental legislation to the technical equipment of municipal bodies in order to reach the actual effectiveness in keeping the sustainable exploitation of natural resources.

**Keywords:** Sustainability. Environmental management. Urban planning.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Área de expansão urbana e suas nuances atuais.....	34
Figura 2: UTGCA – Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba. ....	36
Figura 3: Duplicação da Rodovia Tamoios (trecho de Serra).....	37
Figura 4: Contorno Sul e Norte - Caraguatatuba a São Sebastião.....	37
Figura 5: Bairro Rio do Ouro e acesso ao Parque Estadual da Serra do Mar.....	38
Figura 6: Detalhe da localização do município de Caraguatatuba. ....	40
Figura 7: Repasses orçamentários estaduais (2010 a 2014). ....	44
Figura 8: Arrecadação (a) e repasses (b) à SMAAP e Fundo Municipal, 2010 a 2014. .....	46
Figura 9: Área em 2011 (a) e após implantação do empreendimento (Supermercado) em 2014 (b). ....	49
Figura 10: Índice de acidentes no KM 104 da Rodovia SP-55. ....	50
Figura 11: Licenças e dispensas de licenças por categoria entre 2012 e 2014. ....	53
Figura 12: Número acumulado de secretários na SEURB e SMAAP de 2009 a 2014. .....	54

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Processos de dispensa de licença ambiental.....	51
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AIV</b>	Avaliação de Impacto de Vizinhança
<b>ANP</b>	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
<b>APP</b>	Área de Proteção Permanente
<b>CBHLN</b>	Comité de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte
<b>CCE</b>	Cadastro Central de Empresas
<b>CETESB</b>	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
<b>CONAMA</b>	Conselho Nacional de Meio Ambiente
<b>CONSEMA</b>	Conselho Estadual do Meio Ambiente
<b>ECO/92</b>	II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO-92
<b>EIA</b>	Estudo de Impacto Ambiental
<b>EIV</b>	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
<b>FECOP</b>	Fundo Estadual de Controle da Poluição
<b>FIRJAN</b>	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
<b>FMMA</b>	Fundo Municipal de Meio Ambiente
<b>GTM-POA</b>	Grupo de Integração Ministério Público e Órgãos Ambientais
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PMVA</b>	Programa Município Verde Azul
<b>PNMA</b>	Política Nacional do Meio Ambiente
<b>RIMA</b>	Relatório de Impacto no Meio Ambiente
<b>RIO+20</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
<b>SABESP</b>	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
<b>SISNAMA</b>	Sistema Nacional do Meio Ambiente
<b>SMAAP</b>	Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UTGCA</b>	Unidade de Tratamento Gás de Caraguatatuba
<b>ZEE</b>	Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	15
1.1. Relevância do tema e estado atual da arte.....	15
1.2. Fundamentação .....	17
1.2.1. A evolução da legislação ambiental no aspecto global.....	17
1.2.2. A Legislação Ambiental brasileira .....	19
1.2.3. O Licenciamento Ambiental brasileiro.....	22
1.2.4. A descentralização do licenciamento ambiental .....	25
1.2.5. Vantagens e Desvantagens do licenciamento municipalizado.....	28
1.2.6. O Planejamento Urbano e a Gestão Ambiental .....	29
1.2.7. A importância de efetiva Legislação Ambiental Municipal.....	31
1.2.8. Breve histórico de Caraguatatuba e dos impactos ambientais .....	32
1.3. Objetivo geral e objetivos específicos .....	39
1.3.1. Objetivo geral.....	39
1.3.2. Objetivos específicos .....	39
2. MATERIAL E MÉTODOS.....	40
2.1. Localização do município de Caraguatatuba .....	40
2.2. Caracterização do Local de Estudo .....	40
2.3. Características socioeconômicas.....	41
2.4. Coleta de dados.....	41
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	43
3.1. Contexto Socioeconômico em Caraguatatuba nos Últimos Anos .....	43
3.2. Uso das Verbas Públicas dos Licenciamentos Ambientais.....	44
3.3. Análise da Legislação e do Licenciamento Ambiental de Caraguatatuba...	46
4. CONCLUSÕES .....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	58

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Relevância do tema e estado atual da arte

Os seres humanos, no decurso da história das diversas civilizações, foram acumulando conhecimentos resultantes da interação com os ambientes onde estavam inseridos. A observação da natureza e dos fenômenos espontâneos e das diversas experiências acumuladas, produziram um grande acervo de conhecimentos empíricos ao longo da história. Atualmente, todas as áreas do conhecimento no mundo estão se voltando para uma proposta de desenvolvimento sustentável.

Embora já tenham decorrido mais de 40 anos da revolução ambientalista, que eclodiu com a Declaração de Estocolmo em 1972, o mundo ainda não despertou para o grave problema da poluição e da degradação ambiental, especialmente no meio ambiente urbano (RIO+20 [1]). Fatores como o crescimento desordenado das cidades, a falta de planejamento urbano e de políticas públicas ambientais efetivas, vem apontando para a necessidade de se estabelecer novos mecanismos de planejamento e controle territorial, com foco em ações contundentes e bem estruturadas, para uma correta gestão ambiental das áreas com maior fator de vulnerabilidade social e ambiental.

De modo geral, todas as Administrações Públicas ainda vêm definindo suas prioridades orçamentárias em áreas não correlacionadas com a sustentabilidade. O fator econômico e as intervenções pontuais e localizadas, que são realizadas por planos ou projetos que focam somente o período da gestão do partido político no poder, na maioria das vezes vem gerando mais prejuízos e consequências desastrosas para o meio ambiente. O planejamento urbano, elaborado a partir de planos de governo, raramente transparente e participativo, ditam as diretrizes estratégicas que nem sempre correspondem aos interesses coletivos e sociais (Saldanha, Peixoto e Estrada [2]).

O processo de gestão ambiental municipal se inicia quando se promove com consciência, as modificações do ambiente de forma a readequá-lo às necessidades individuais ou coletivas. E toda intervenção precisa ser cuidadosamente planejada, visando sua correta aplicação.

As decisões políticas daqueles que detém a responsabilidade sobre o espaço, o território e bem como as atividades a serem desenvolvidas nas cidades,

estão associadas à definição de diretrizes gerais e de planejamento urbano futuro. E, no caso dos Municípios, especificamente às áreas urbanas, é imperativo dar-se atenção especial às exigências do Estatuto das Cidades (art. 36 da Lei 10.257/2001), uma vez que toda ação deve partir das necessidades da pessoa humana, em face do território e das suas relações econômicas, sociais e de consumo, “[...] obedecendo à ordem urbanística planejada dentro dos parâmetros jurídicos adaptados ao século XXI” (Fiorillo [3]).

As metas para a expansão urbana deveriam levar em conta aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais. O modelo de gestão que se pretende imprimir na condução das políticas públicas e diretrizes estratégicas do governo determinam qual a real vocação que se pretende implantar na cidade.

Assim, a regulamentação jurídica de uma normativa sobre um problema da vida prática que chama a atenção dos cidadãos, e exige uma interferência do Estado, deve servir não apenas para coibir as condutas tidas como lesivas, impondo sanções, mas pontuar-se, principalmente, para o aprimoramento do arcabouço legal existente, e sintonizar-se com a necessária sustentabilidade empresarial, social, urbanística e ambiental, já que é nas cidades e nas atividades urbanas que hoje se concentram a maior parte dos problemas.

O Município de Caraguatatuba vem se destacando como umas das cidades que mais se desenvolveu na região do Litoral Norte nos últimos 10 anos, e continua em plena expansão em face dos grandes empreendimentos que vem atraindo investidores, gerando o aumento da população e da pressão imobiliária nas áreas de maior fragilidade ambiental e social, em especial após instalação da UTGCA/PETROBRÁS – Unidade de Tratamento Gás de Caraguatatuba, no Município (Instituto Polis [4]).

O fato é que, a partir de 2010 o referido Município passou também a exercer competência para o licenciamento ambiental de atividades e obras de impacto local, e nesse passo, a regulamentação normativa do Licenciamento Ambiental Municipal é uma expressiva ferramenta jurídica disponível para organização e harmonização dos interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais, de modo a garantir a sustentabilidade, sem barrar o tão almejado crescimento econômico que assola o país.

Os Municípios que detêm esta responsabilidade devem estabelecer critérios prévios para a implantação dos novos empreendimentos, projetos, obras e

atividades, dentro de sua área territorial, permitindo um desenvolvimento municipal sustentável, através de legislação específica.

Contudo, constata-se que a sistemática legislativa municipal pode tornar os procedimentos cada vez mais burocráticos e demorados, criando lacunas indesejáveis nas diversas leis e decretos que se promulgam, uns antagônicos a outros, perdendo a eficácia necessária para compatibilização do desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental da cidade.

Após a instituição da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Lei Estadual 1.166/2012), que estabeleceu novas premissas para a região, o crescente desafio para solucionar os problemas do crescimento desordenado da cidade agravou-se assustadoramente, posto que a vocação conservacionista de outrora, dá lugar agora à expansão da economia com foco nas atividades ligadas à cadeia de indústrias de Petróleo e gás e o futuro da região ganha novos contornos. Todavia, as diretrizes de governo para o desenvolvimento da região nem sempre estão sintonizadas com os interesses coletivos, sociais e principalmente os ambientais e culturais.

A abundante legislação ambiental de per si não é a solução definitiva, pois deve atender as necessidades coletivas e não interesses individuais locais, sejam eles políticos e/ou econômicos. É necessário implantar o processo de gestão ambiental pelo planejamento estratégico, de modo que as atividades humanas devam adequar-se aos limites determinados pelo ecossistema vigente, ao invés de subverter-se a ordem natural para conformar-se com as distorções conceituais e as necessidades individuais da atual sociedade.

Nesse passo, o licenciamento ambiental municipal é um instrumento capaz de dar efetividade necessária para se alcançar a sustentabilidade ambiental almejada mundialmente.

## **1.2. Fundamentação**

### **1.2.1. A evolução da legislação ambiental no aspecto global**

A questão ambiental tomou corpo ao nível mundial após algumas tragédias, que exigiram intervenções e trocas de experiências levando à inovações e aperfeiçoamento das técnicas produtivas, através das Convenções, Tratados e

Protocolos Internacionais, cujos países signatários se comprometeram a utilizar soluções ambientais mais adequadas, visando a preservação e o controle do uso dos recursos naturais.

Um dos fatores que contribuíram para a tomada de consciência a respeito das consequências desastrosas para o meio ambiente veio no pós-guerra e eclodiu na década de 1960 em face dos testes atômicos (423 detonações nucleares, ocorridas entre os anos de 1945 a 1962) e as denúncias de contaminação ambiental, mostradas por Rachel Carson, no livro *Primavera Silenciosa*, e que segundo Pelicioni [5], deu um realce na questão através de um artigo, explicando de forma acessível à população, os efeitos adversos da contaminação ambiental, bem como os riscos envolvidos.

Os efeitos globais da poluição do ar, caracterizados pela redução da camada de ozônio, tem demandado vários estudos científicos envolvendo diversos países, por intermédio da ONU (Organização das Nações Unidas) onde se busca por soluções para a correção e prevenção do “caos” que se anuncia na mídia na atualidade, denominado efeito estufa.

A Conferência da Biosfera, organizada por meio da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), em setembro de 1968, também promoveu grande discussão a respeito dos impactos humanos sobre a biosfera em face dos efeitos da poluição do ar e água, tendo como principais agentes causadores da deterioração ambiental a industrialização, o crescimento populacional e ocupação desordenada dos espaços urbanos (Pelicioni [5]).

Os Princípios da Política Global do Meio Ambiente surgiram inicialmente em 1972, na cidade de Estocolmo, que sediou a 1.ª Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunindo 113 países, onde a educação ambiental foi pela primeira vez considerada o elemento fundamental para o combate à crise ambiental global (Pelicioni [5]).

Em 1987, foi elaborado, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o documento: “NOSSO FUTURO COMUM”, que abordou questões relacionados à erradicação da pobreza – vista como causa e efeito dos problemas ambientais.

Segundo Fiorillo et al. [6], tais princípios foram ampliados na ECO/92:

Vale ressaltar neste sentido o princípio nº 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: Os seres

humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Tem direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Mais recentemente, estes princípios foram novamente reforçados através da Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável realizada no Rio de Janeiro/BRASIL em junho de 2012 – a Rio+20, onde se publicou o documento final intitulado: “O FUTURO QUE QUEREMOS”.

Na prática é mais fácil prevenir do que remediar, aí que entra a necessidade de regulamentação dos processos de licenciamento ambiental das atividades que possam causar danos ao meio ambiente ao nível municipal. Pensar globalmente, mas agir localmente.

### **1.2.2. A Legislação Ambiental brasileira**

No Brasil, a questão ambiental é muito complexa devido a fatores socioeconômicos e interesses políticos por vezes antagônicos. Problemas de saúde pública, saneamento, poluição da água, ar e solo foram cada vez mais exigindo intervenções e políticas públicas mais efetivas. A substância mais abundante na biosfera é a água, contudo, a poluição deste recurso natural essencial a toda espécie de vida do planeta passou a ser tratado com mais responsabilidade a partir de 1974, quando se adotou o estudo realizado pela National Sanitation Foundation, dos Estados Unidos da América, estabelecendo o IQA – Índice de Qualidade das Águas (Basso e Guazelli [7]).

Um dos instrumentos mais eficazes e duradouro em termos de Legislação foi o Código Florestal, Lei Federal 4.771/65, que já obrigava o licenciamento das atividades que exigiam corte de vegetação, exploração de matéria prima vegetal (Florestas Amazônica e de Araucárias) e que aos poucos veio sendo gradativamente alterado e, atualmente sob intenso embate político econômico, foi revogado pelas Leis 12.651/12 e 12.727/12 (Antunes [8]).

Cunha [9] afirma, em 1972, que devido a protestos públicos ligados à poluição do Rio Guaíba e mau cheiro gerado pelos efluentes industriais ali despejados pela indústria Borregard Celulose, através de protestos pela AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, criou-se um órgão federal fiscalizador do Controle Ambiental.

De acordo com Dreyer [10]:

Lutzenberger foi um dos maiores críticos dos modelos de produção e consumo da sociedade contemporânea, mas acreditava que a transição para um novo modelo só aconteceria de fato quando o meio empresarial compreendesse que poderia trabalhar com a natureza, ao invés de sempre opor-se a ela. Dos ecologistas, cobrava que fossem além da contestação, que contribuíssem com soluções. Ele pagou o preço que seu pioneirismo cobrou dele próprio e, de qualquer forma, no episódio Riocell, tanto o movimento ecológico quanto um de seus maiores líderes cumpriram seu papel.

Em 1981 elaborou-se a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938/81-PNMA, que foi integralmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, onde se constituiu um capítulo dedicado exclusivamente ao Meio Ambiente, o artigo 225, que no seu *caput* diz:

Todo 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.

Segundo Fiorillo [11]:

Vale esclarecer que o advento da Constituição Federal de 88 ter proporcionado a recepção da Lei. 6.938/81 em quase todos os seus aspectos, além da criação de competências legislativas concorrentes (incluindo as complementárias e suplementares dos Municípios previstas no artigo 30, I e II, da CF), deu-se prosseguimento à Política Nacional de Defesa Ambiental.

Aludidos princípios, previstos nos parágrafos I a IV, do artigo 225 da CF [12] constituem pedras basais do sistema político-jurídico dos Estados Civilizados, adotados internacionalmente como fruto de uma ecologia equilibrada. Sendo estes princípios: *do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, da responsabilidade objetiva, da prioridade da reparação do dano ambiental, da prevenção, da participação, de agir em conjunto, da informação e educação ambiental, da ubiquidade e da vedação do retrocesso em matéria ambiental*. Ou seja, essa garantia, calcada em uma norma constitucional, se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimida.

Após esse marco histórico, foi elaborado o Decreto Federal 97.946/89 [13] que estruturou o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e posteriormente o Decreto 6.660/08 [14] que veio estabelecer os critérios para a proteção da Mata Atlântica.

Editou-se ainda a Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) [15] que estabeleceu nova concepção vinculada aos direitos das relações de consumo, em

relação ao bem difuso, que não é público nem privado.

O bem ambiental passou a ser considerado bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e que pode ser desfrutado por qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais.

Na conferência do Rio de Janeiro (Rio-92) promovida pela ONU, 20 anos depois daquela promovida em Estocolmo, reuniram-se 178 países e contou com a participação maciça de toda a sociedade civil, visando adoção de medidas concretas para a melhoria das condições sociais e ambientais, a nível nacional e mundial – destacando-se a elaboração da AGENDA 21.

De acordo com o Capítulo 28 da referida AGENDA 21 [16]:

As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais.

A Lei Estadual 7.663, de 30 de dezembro de 1991(São Paulo [17]), institui, no âmbito do Estado de São Paulo, a Política Estadual de recursos hídricos, dividindo o Estado em Bacias Hidrográficas, para melhor gestão deste recurso, com a finalidade de abastecimento público e demais usos.

Já a Lei Federal 9.605/98 (Brasil [18])definiu os crimes ambientais e dispôs de sanções penais e administrativas devido condutas lesivas ao meio ambiente.

A Lei Estadual 11.428/2006 (São Paulo [19])de proteção da Mata Atlântica, estabeleceu regras de compensação ambiental, dispondo no artigo 17:

[...] Art. 17 O corte ou a supressão de vegetação, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais. A compensação ambiental pelo corte/supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica não eram tratadas no Decreto 750/93.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Parecer Técnico PRSP/MPF N.º 120/2007 - São Paulo, 20 de setembro de 2007.

São muitas as legislações ambientais que veem sendo aprovadas e elaboradas em todas as esferas de governo e variam de acordo com as prioridades dos governantes, e apesar da rigidez de algumas delas, a falta de gestão, consciência ambiental e fiscalização, dão mostra que não estão sendo eficazes para a finalidade precípua da aludida sustentabilidade.

O licenciamento ambiental passou a ser praticado no Brasil a partir da década de 80, sendo uma ferramenta de gestão ambiental, regulamentado por várias normativas instituídas pelo CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei Federal 6.938/81(Brasil [20]), que assim se expressa:

[...] Art.9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
 [...] IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;  
 [...] Art.10. A construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgãos estaduais competentes, integrantes do SISNAMA e do IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

### 1.2.3. O Licenciamento Ambiental brasileiro

O licenciamento ambiental foi previsto inicialmente como instrumento de caráter preventivo da tutela do Meio Ambiente, e sua definição legal encontra-se no artigo 1º, inciso I da Resolução Conama 237/97(Brasil [21]):

[...]procedimento administrativo, pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores 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.

Este procedimento desdobra-se em três etapas: a) licença prévia – LP, que é concedida na fase preliminar, atestando a viabilidade ambiental e aprovando a localização dada ao empreendimento; b) licença de instalação – LI, que autoriza a instalação em conformidade com o projeto apresentado e devidamente aprovado; e c) licença de operação – LO, que deflagra o funcionamento da empresa, após certificar-se que todas as condicionantes estabelecidas foram cumpridas, sendo certo que alguns empreendimentos de maior impacto necessitam ainda de EIA/RIMA (*nem sempre obrigatórios*) que, na maioria das situações, são realizadas audiências

públicas.

A Política Nacional de Meio Ambiente estabeleceu as primeiras diretrizes e os instrumentos legais para garantir a aplicação das normas ambientais no território nacional, regulamentando a questão no artigo 9º, inciso IV da Lei Federal 6.938/81(São Paulo [20]).

Na mesma linha, a Política Estadual do Meio Ambiente fixou outras diretrizes e competências visando o controle sistemático das fontes de poluição e das atividades cujo impacto sejam potencialmente desastrosas para o meio ambiente, dispondo sobre licenciamento ambiental no artigo 19 da Lei Estadual 9.509/97(São Paulo [22]).

Entretanto, ao nível de Política Municipal de Meio Ambiente, urge que sejam estabelecidos os novos critérios que levem em conta os interesses locais, por força do que dispõe o artigo 30, inciso IV e o art. 225 da CF/88 [10], e mais recentemente a Lei Complementar 140/11 (Brasil [23]), que regulamentou a forma de cooperação entre os Entes Federados para as ações administrativas e fiscais, visando a proteção e recuperação do equilíbrio ambiental.

Da análise das inúmeras Leis, Decretos e Regulamentos dispondo sobre as questões ambientais e urbanísticas do Município de Caraguatatuba, uma se sobrepondo a outra, tem-se autorizado aos interpretes da matéria cometer divergências antagônicas, alterando-se as regras pré-estabelecidas e por vezes, causando maiores danos ao invés de preveni-los.

Da mesma forma, a uniformização dos diversos procedimentos que buscam licenciamento, sem ater-se às peculiaridades e necessidades de cada região ou local de implantação, dão margem a interpretações equivocadas, moldando-se as decisões em face das pressões exercidas por grandes interesses políticos e econômicos. Até porque são as grandes empresas que detém maior potencial destrutivo, assim como maior poder econômico, como se pode observar nas indústrias petrolíferas, mineradoras, químicas, farmacêuticas, de fertilizantes, da construção civil, etc.

Em matéria ambiental, na repartição das competências legislativas aplica-se o princípio dos interesses, de modo que caberão à União das matérias de interesse nacional, estabelecendo normas gerais (artigo 24, V, VI e VII da CF/88 [12]). Aos Estados, as de interesse regional e mais recentemente das regiões metropolitanas, enquanto que aos Municípios a regra de competência residual se pauta pelo

interesse local(artigo 30, II CF/88 [12]).

Deve-se observar ainda a competência comum a todos os Entes Federados, conforme dispõe o artigo 23, inciso VI da CF; o artigo 29, inciso X e XI, e artigo 63, § 2º da CF/88 [12].Contudo, é a preponderância do interesseo critério definidor de competência legislativa, nas três esferas de Governo.

Assim, para que o Município possa estabelecer, no âmbito de sua competência, o Licenciamento Ambiental Municipal onde se possa optar pelo prevaecimento do interesse local, torna-se necessário estabelecer as regras,por legislação ambiental municipal específica, que jamais poderiam em tese oferecer menor proteção do que aquela prevista na Magna Carta de 88(Brasil[12]).

O momento atual impõe novos desafios em como pensar, planejar, conhecer as demandas sociais e urbanas e procurar formas efetivas de impulsionar o desenvolvimento sustentável local e tentar mitigar seus efeitos negativos, por instrumentos próprios de gestão ambiental voltada aos interesses do Município e da população afetada pelas obras e demais atividades poluidoras que se pretende instalar no local.

A implantação de grandes projetos, como a ampliação dos Portos, duplicação e construção de novas rodovias, a exploração do pré-sal, a operação da base de gás (UTGCA – Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba) e os grandes empreendimentos em curso na região do Litoral Norte estão pondo em risco a qualidade de vida da população e ameaçando a biodiversidade do remanescente da Mata Atlântica, pela ocupação desordenada do território e em especial pela falta de fiscalização nas áreas mais vulneráveis.

Outra situação que enseja à readequação jurídica das normas municipais são as articulações políticas regionalizadas: Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE - Decreto Estadual 49.215/2004)(São Paulo [24]) e mais recentemente a instituição da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo (Lei Complementar Estadual 1.166/2012)(São Paulo [25]).

Estes arranjos políticos instituídos pelo Governo do Estado de São Paulo, vem, e muito, influenciando o exercício das atividades econômicas bem como a distribuição dos recursos orçamentários no Município. Com isso, observa-se clara interferência na legislação ambiental local, com estabelecimentos das diretrizes a nível Estadual e planejamento econômico estratégico do Governo Federal, após instalação da UTGCA/Petrobrás no Município.

A aplicação dos instrumentos econômicos de gestão ambiental há que situar-se num contexto maior, todavia, tem ficado dependente das outras decisões políticas de caráter macroeconômico e setorial e o conflito de competências entre as diversas entidades responsáveis pelos licenciamentos destas novas atividades, atraindo como consequência a dispersão das responsabilidades no momento da fiscalização e ressalta os conflitos de interesses entre as autoridades licenciadoras para a captação dos recursos ambientais relacionados ao setor.

Conhecer a demanda social local, visando garantir a sustentabilidade no curto, médio e longo prazo enseja Planejamento e Gestão Ambiental, e isso não vem sendo observado na elaboração da Política Pública Municipal.

Para exercer o controle efetivo das atividades humanas, do uso e ocupação do solo, da política de urbanização, da requalificação das estruturas administrativas, se faz necessário pautar as decisões com consciência dos princípios ambientais e das diretrizes gerais traçadas pela Constituição Federal, sem embargo inclusive de atendimento das normativas de âmbito mundial, como a Agenda 21 e os Tratados Internacionais.

#### **1.2.4. A descentralização do licenciamento ambiental**

Em função da descentralização do licenciamento e controle de empreendimentos de impacto local, com a transferência de responsabilidades para os Municípios e com objetivo de conferir maior celeridade e eficácia nas análises técnicas relativas à operação de pequenos empreendimentos, o Estado de São Paulo optou pela gestão ambiental compartilhada, após reestruturação administrativa que redefiniu as novas atribuições da CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental), conforme a Lei Estadual 13.542/09(São Paulo [26]), a partir de agosto de 2009.

A base legal que fundamenta a descentralização encontra-se ainda no artigo 241 e no art. 225, ambos da CF/88 [12], contudo já estava prevista no artigo 6º, VI § 2º da Lei 6.938/81 e na resolução CONAMA 237/97, também regulamentada pela Deliberação CONSEMA 33/09(São Paulo [27]).

Atualmente, ocorreu uma nova alteração introduzida pela normativa 01/14(São Paulo [28]), da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, que dispõe de outras regras para a descentralização do processo, determinando as competências dos diversos órgãos ambientais, na esfera Federal, Estadual e Municipal.

O órgão ambiental municipal somente pode exercer a atividade supletiva mediante *delegação por Convênio* ou outro instrumento legal, sujeitando-se aos prévios requisitos estabelecidos no artigo 3º e 4º Resolução Consema 01/14(São Paulo [29]) qual seja: Conselho Municipal de Meio Ambiente, ativo e deliberativo, estrutura administrativa adequada e corpo técnico especializado, além de lei municipal dispondo sobre a matéria.

No caso de Caraguatatuba especificamente, a transferência de tecnologia, apoio técnico e monitoramento para o licenciamento de atividades de pequenos impactos, somente poderiam ser transferidos para o âmbito de competência do Município após aprovação e autorização legislativa específica (art.8º Deliberação 33/09).

As diretrizes para o estabelecimento do Convênio de cooperação ocorrido a partir de 2010 foram inicialmente fixadas na Lei Municipal 1.807/2010, que autorizou o estabelecimento do Convênio e na elaboração do Decreto 171 de 23 de novembro de 2010, que regulamentou a questão e, mais recentemente, a renovação do referido instrumento deu-se pela Deliberação CONSEMA normativa 01/2014 (São Paulo [28]) Processo SMA 6.570/2.014 (artigo 4º,§ 1º)<sup>2</sup>.

Esse procedimento de descentralização foi adotado por vários municípios do Estado de São Paulo.No caso de Caraguatatuba, corroboram as Leis municipais nº 1.684/09 (Caraguatatuba [30])e nº 1.807/10(Caraguatatuba [31]), que, respectivamente, autorizam o Executivo municipal a celebrar convênio com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

O art. 1º de ambas as normas prescreve o objeto autorizado para os seus correspondentes ajustes: 'execução dos procedimentos de licenciamento e fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local, bem como a correlata cooperação técnica e administrativa entre os partícipes'.A lei apenas autoriza a celebração do convênio, cujos termos segue a minuta padrão adotada pela empresa estadual (CETESB) na delegação de competência para o licenciamento de atividades de impacto local. As atividades e empreendimentos de impacto local, as quais reconhecem a competência do órgão municipal de licenciamento e autorização ambiental constam do anexo 1 da Deliberação nº 33/2009, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), os quais são repetidos no termo de Convênio celebrado pelo Município. (Instituto Polis [4])

A concessão de licença ambiental passou a ser expedida pela Secretaria de

---

<sup>2</sup> DOE, 15.07.2.014 – Poder Executivo-seção I – Meio Ambiente –Conselho Estadual de Meio ambiente, comunicado à Prefeitura Municipal de Caraguatatuba

Meio Ambiente, Agricultura e Pesca (SMAAP), órgão ambiental municipal responsável pelas políticas públicas ambientais do Município.

A partir de maio de 2010 foi realizado o treinamento de alguns servidores municipais, efetivos e comissionados, com a transferência de informações, tecnologia e monitoramento dos procedimentos iniciais com a assistência de técnicos da CETESB, que ocorreram no decorrer do primeiro ano (2011).

Um dos desafios para o Município era justamente criar ou adaptar as exigências técnicas e a documentação exigida para cada tipo de empreendimento, definir as formas dos procedimentos de análise dos pedidos de licenciamentos e valorar os custos dos novos serviços prestados. Já estando apto a conceder as respectivas licenças, deveria proceder ainda a fiscalização preventiva e corretiva, providenciando toda estrutura administrativa necessária.

Da mesma forma que os demais Municípios que aderiram ao Convênio com o governo do Estado, adotou-se inicialmente as diretrizes fixadas no caderno de apoio aos Municípios<sup>3</sup>, onde foram fornecidos os subsídios necessários ao processo de habilitação ao licenciamento das atividades de interesse local, conforme a tabela de serviços ofertada.

Inicialmente foram adotadas as metodologias aplicadas pelo órgão concessor, adaptação das tabelas de custos, adaptação dos modelos de requerimentos, etc. e decorrido esse período, em face da nova normativa Resolução 01/14, que ampliou a competência para expedir licença das atividades e empreendimentos de médio e baixo impacto local, se necessita urgentemente readequar toda a Legislação Ambiental Municipal, planejar as estratégias ambientais atuais, visando evitar ou prevenir problemas ambientais futuros.

O Licenciamento Ambiental Municipalizado, além de uma ferramenta de arrecadação de recursos, deve previamente estabelecer os critérios de ordem geral e específicos, de modo a garantir efetividade e rapidez na solução dos problemas gerados pelos impactos ambientais das atividades licenciadas e propor alternativas tecnológicas para o controle, mitigação e compensação de danos decorrentes dessa Atividade, permitindo ao empreendedor identificar os efeitos ambientais de seu negócio e de que forma possa melhor gerenciá-lo.

---

<sup>3</sup> Gestão Ambiental Compartilhada - Caderno de Apoio aos Municípios - Divisão de Desenvolvimento e Planejamento – CETESB – Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental

### 1.2.5. Vantagens e Desvantagens do licenciamento municipalizado

Uma das principais vantagens do licenciamento municipalizado diz respeito à celeridade dos procedimentos, assim como a possibilidade de estabelecer previamente os critérios de ocupação e uso do solo, em conformidade com os reais interesses coletivos locais, buscando efetivar a responsabilidade compartilhada em relação ao meio ambiente, e principalmente permitindo ao Município *legislar* sobre questão tão importante para o desenvolvimento sustentável.

Pode e deve ampliar eventuais restrições de uso das propriedades e das atividades que possam causar danos ao patrimônio histórico e cultural, promovendo a defesa do meio ambiente urbano de forma mais efetiva do que puramente aplicar as leis hierarquicamente superiores que não consigam promover tal resguardo, pois as normas ambientais municipais que incorporarem em seu bojo práticas produtivas sustentáveis, permite acesso a recursos financeiros e pontuação como Município com responsabilidade social e ambiental, designado como “Município verde”.<sup>4</sup>

Ademais, pressupõe-se que haja maior comprometimento do Poder Público, considerando que a responsabilidade passa a ser do Município, nos casos em que venha a operar com improbidade administrativa, que é o designativo técnico para conceituar corrupção administrativa, ou seja, o que é contrário à honestidade, à boa-fé, honradez, à correção de atitude e havendo metodologias previamente estabelecidas se dificulta a corrupção, inibindo desvios de conduta em casos análogos.

No tocante às desvantagens, o Município não se estruturou adequadamente para esse *mister*. A legislação ambiental municipal encontra-se defasada e incoerente. Por falta de regulamentação as compensações ambientais restringiam-se na maior parte dos casos à simples doação de mudas (Ex: PA 5410/11)<sup>5</sup>. Urge que seja adotada a Gestão Ambiental Estratégica, mediante cooperação entre o Governo, a iniciativa privada e comunidade, com base na justa distribuição dos ônus e dos benefícios oriundos do processo de urbanização.

---

<sup>4</sup> Lançado em 2007 o PMVA – Programa Município Verde Azul tem como propósito incentivo ao Município para medir a eficiência da gestão ambiental, com liberação de recursos do FECOP (Fundo Estadual de Controle da Poluição). <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/o-projeto/> - acesso 28.11.2015

<sup>5</sup> PA 5410/2.011 – Empresa Bandeirante Energia S.A. Ampliação da linha de distribuição de energia.

### 1.2.6. O Planejamento Urbano e a Gestão Ambiental

Gestão ambiental consiste numa série de intervenções sobre o ambiente natural ou artificial de determinado território, produzidas pelo poder público, pelos cidadãos e com a necessária participação de toda a sociedade. As intervenções nele operadas devem ser delimitadas, obedecer às leis e os métodos adequados ao escopo gerencial adotado, com foco nas estruturas que serão necessárias para a sua efetivação.

O planejamento urbano deve ser um ato contínuo e permanente, destinado a resolver os problemas que vão surgindo em determinado momento, em função da dinâmica natural do desenvolvimento constante de uma cidade. Deve-se buscar, por meio de uma visão ordenada, antecipar-se a resolvê-los de forma a garantir a salubridade ambiental e qualidade de vida da população, no presente e no futuro.

A política urbana no Brasil, conforme dispõem os artigos 182 e 183 da CF/88 [12], somente veio a ser regulamentado a partir da edição da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), em Fiorillo [3], e compete ao Município estabelecer por meio de vários instrumentos jurídicos, o regular ordenamento territorial, mediante o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, com elaboração de Plano Diretor, visando a melhor tutela do meio ambiente natural e artificial.

Considerando que a gestão ambiental compartilhada entre os entes federativos é condição fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população, com a possibilidade de otimização e aporte dos recursos públicos para o desempenho das atribuições legais, resta ao agente político municipal tomar consciência de todas as questões que envolvem a realidade local e adotar o processo de planejamento racional da cidade.

A participação direta do Poder Público Municipal na gestão ambiental do município não é uma faculdade, senão um dever. No caso do Município, considerando o meio urbano em especial, é seu dever traçar as diretrizes necessárias para a implantação dos planos, programas e projetos, que indubitavelmente preveja a inclusão do sistema de circulação (trânsito), condições de trabalho, habitação, lazer, saneamento e detalhar todo o território, identificando as características naturais de interesse local e as de relevância para a região, assim como a disponibilidade dos recursos (naturais e econômicos) existentes.

Há que ater-se aos espaços urbanos e empresariais, conhecendo a

disponibilidade energética, de água, de saneamento e de vias de circulação, além de dispor de infraestrutura de articulação e integração social (equipamentos públicos) para suprir as necessidades dos indivíduos de ordem sanitária, social, econômica, ambiental e política.

Tais elementos devem fazer parte do Plano Diretor do Município, passando-se então para a fase de execução, em função das prioridades organizadas pelas necessidades locais, definidas de forma a ter continuidade sob qualquer Gestão, com a participação efetiva da comunidade.

É imperativo legal, conforme previsto no artigo 36 do Estatuto das Cidades, a realização do estudo de impacto de vizinhança:

[...] lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão da elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do Poder Público Municipal (Fiorillo [3]).

O fato é que no caso do Município de Caraguatatuba, o plano diretor somente veio a ser aprovado tardiamente, em 24 de Novembro de 2011, pela Lei Complementar 42/2011, contudo, ainda não há formulação de lei específica que regule a questão relativa ao licenciamento ambiental municipal, senão o disposto na forma do Decreto Municipal 171/2010, que pelas características legislativas, elaborado em forma de simples Decreto, pode vir a ser alterado a qualquer tempo, ou simplesmente substituído pelo Poder Executivo, inobstante sua importância ambiental e urbanística;

Tem-se que:

*Gestão ambiental municipal* é o processo político-administrativo que incumbe o poder público local (executivo e legislativo) de, com a participação da sociedade civil organizada, formular, implementar e avaliar políticas ambientais (expressas em planos, programas e projetos), no sentido de ordenar as ações do município, em sua condição de ente federativo, a fim de assegurar a qualidade ambiental como fundamento na qualidade de vida dos cidadãos, em consonância com os postulados do desenvolvimento sustentável, e a partir da realidade e das potencialidades locais (Coimbra [32]).

Contudo, não é o que vem sendo observado nas formulações das leis e dos decretos municipais relacionados à questão ambiental. Na realidade, a falta de compromisso e de políticas públicas que visem a preservação ambiental do município tem ensejado a ocupação irregular de áreas urbanas, praças, áreas de proteção ambiental, desmatamento e degradação dos espaços urbanos,

evidenciando-se total descaso com o planejamento sustentável da cidade.

### **1.2.7. A importância de efetiva Legislação Ambiental Municipal**

Persiste uma forte resistência à regulação normativa da legislação ambiental municipal dos setores imobiliários e da construção civil, face o receio de sofrer restrições na aprovação dos projetos e readequação dos parcelamentos irregulares devido aos loteamentos aprovados anteriormente à Lei Federal 6.766/79(Brasil [33]).

Contudo, mesmo com a aprovação do Plano Diretor em 2011 (LC 42/11) o fato é que as exigências ambientais continuaram sendo diferidas<sup>6</sup>.

Embora vigente desde 30 de novembro de 2011, alguns artigos que foram inseridos e outros alterados com emendas do Poder Legislativo, foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade.<sup>7</sup>

A sua implementação efetiva ainda encontra grande resistência em alguns segmentos, em especial aos relacionados ao ramo da construção civil, face aos diversos empreendimentos que foram aprovados às pressas junto a Secretaria Municipal de Urbanismo, para garantir o uso do solo sem as exigências previstas na nova diretriz urbana que estava em trâmite desde 2004.

A tendência da Lei é que gere efeitos somente depois de inserida no mundo jurídico, o que ocorre com a sua publicação, posto que seus efeitos não podem afetar o *direito adquirido* anteriormente pactuado.

A título de exemplo, urge destacar o disposto no artigo 7º, inciso VII letra “d” da LC 42/11 que estabelece como diretriz na instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, previsão no projeto de aprovação de toda a infraestrutura correspondente. Contudo, tal mecanismo não vem sendo cumprido ou exigido pelo Município até o presente momento.

Também, restou consignado no artigo 229 da LC 42/11 a faculdade do executivo municipal elaborar lei específica para regularizar assentamentos implantados e executados em desacordo com a legislação vigente, como é o caso das Leis Municipais 1.832/10 – 1.953/11 – 2.019/12 – 2.129/13 – 2.130/13 - 2.193/14 – 2.195/14 e 2.203/14, além de outros Decretos como 105/12 e 002/13 (artigo 15

---

<sup>6</sup> PA 13.518/11 – análise sob a ótica da lei 200 – revogada pela LC 42/11 – já em vigor.

<sup>7</sup> Ação direta de inconstitucionalidade – proc. 0083103.85.2012.8.26.0000 – DOE 08/05/2012.

§2), 163/13 e 181/13 – que criaram exceções não previstas na Lei e tampouco na CF/88 [12] para obras públicas.

A mais recente e agravante situação que põe em risco de forma generalizada qualquer expectativa de correção no rumo da gestão ambiental do Município, ocorreu com a elaboração e aprovação da Lei Complementar 53/14 e Decreto 063/14 – que autoriza “alvará provisório” para funcionamento das empresas e das atividades irregulares, em vez de proceder-se a fiscalização inerente ao poder de polícia da Administração Pública e exigir a necessária readequação<sup>8</sup>.

Assim, não basta puramente haver legislação ambiental, se não houver bom senso da Administração Pública na hora de regularizar a ocupação do território, de forma contrária daquelas diretrizes e princípios anteriormente traçados, como ainda está a ocorrer.

Na prática, a maioria dos Projetos de Leis e Decretos continuam sistematicamente atendendo a interesses individuais, sem contemplar efetivamente a aplicação da gestão ambiental preconizada na Constituição Federal.

A regulamentação jurídica normativa por Decreto do Poder Executivo, não possui a efetividade necessária, quando é a própria gestão administrativa que imprime diferentes enfoques e estilos no momento da execução das políticas públicas ambientais. Este procedimento favorece pontualmente os interesses econômicos de determinado setor, sem ater-se às consequências que possam advir, posto que, bastará também por novo Decreto, puramente revogar-se as aludidas disposições quando já estiverem atendidas as suas finalidades.

Assim, é de fundamental importância a efetiva participação cidadã nos espaços de gestão pública.

Embora a cultura de obediência à lei seja imposta para a sociedade, o efetivo cumprimento desta não é ainda realidade neste país. Cita-se, como mero exemplo os atuais escândalos envolvendo casos de corrupção na Petrobrás, denominada uma delas: “ operação lava jato”, inclusive com sérias consequências econômicas à nível mundial.

#### **1.2.8. Breve histórico de Caraguatatuba e dos impactos ambientais**

A Vila de Santo Antônio de Caraguatatuba “[...]foi realmente fundada ou no final de

---

<sup>8</sup> Vide a legislação Municipal elencada no site <http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/>

1664, ou nos primeiros dias de 1665” (Campos [34]).Tendo sido elevada à categoria de Freguesia, em 16 de março de 1847, mais de um século depois, em 1857, passou à condição de Município, instalado em 23 de novembro do mesmo ano, através da lei estadual nº 38. Quase um século depois, em 1947, Caraguatatuba recebeu o título de Estância Balneária, passando a ser Comarca em 1959(lei nº 5.282), que só foi instalada em 23 de setembro de 1965.

O marco histórico mais importante, da história do município, foi a compra da fazenda São Sebastião por um grupo inglês, com sede em Londres. Transformada em uma propriedade dedicada à produção de frutas, em especial de *grapefruit*<sup>9</sup> e bananas, a “fazenda dos Ingleses”, como ficou conhecida popularmente, veio para dinamizar a economia local, com a produção frutícola que era exportada por um porto criado pela própria fazenda em um rio dentro do município. Do Porto Novo, como ficou conhecido, as frutas eram embarcadas em balsas que levavam a carga para cargueiros da empresa fundeados ao largo de Caraguatatuba. O agronegócio intensificou o processo de urbanização e a criação de rodovias, diminuiu o isolamento do município.

Outro marco histórico, que alterou por completo a vida da cidade e da população, foi uma tragédia designada como “*tromba d’água*” ocorrida em 1967, que interrompeu o acesso pelas vias litorâneas e demandou um árduo trabalho de recuperação da economia, da arquitetura e das vias de comunicação;

Vencidas estas dificuldades, o Município progrediu de forma acelerada e desordenada, principalmente após a pavimentação da rodovia dos Tamoios, concluída na década de 1970, interligando as cidades do Litoral Norte com os grandes centros urbanos mais populosos do Estado (Santos, São Paulo e Rio de Janeiro, através da rodovia Rio-Santos). Nessa época, com os recursos arrecadados como compensação ambiental pela implantação da rodovia, o Governo do Estado instituiu o Parque Estadual da Serra do mar, Decreto Estadual 10.251 de 30 de agosto de 1977 [35].

Já na década de 1990, com o declínio da produção agrícola, no local da antiga “fazenda dos Ingleses”, deu-se início ao plantel agropecuário “Fazenda Serramar”, e que, nos dias atuais, é esta mesma área que vem buscando nova

---

<sup>9</sup>Grapefruit ou toranja é um fruto híbrido resultante do cruzamento de dois citrinos: a laranja e o pomelo. É um fruto muito apreciado pelos ingleses no café da manhã, por lhe serem atribuídos muitos benefícios para a saúde, em especial na digestão.

vocação econômica, já tratada como polo de desenvolvimento urbano, tornando-se a maior área de expansão urbana prevista no Plano Diretor, Lei Complementar 42/11 como se pode observar no mapa em referência (Figura1).



**Figura 1:** Área de expansão urbana e suas nuances atuais.  
**Fonte:** Plano Diretor do Município com adaptação da autora.

Em 2011, antes da aprovação efetiva do Plano Diretor Municipal, também foi inaugurado neste mesmo local o maior empreendimento da região, o “Serramar Parque Shopping”, que deu novo impulso na economia da região, com ênfase do setor de serviços, comércio e mais recentemente da construção civil, recebendo ainda em grande parte das suas terras as obras viárias de suporte ao tratamento de gás. O traçado da nova Rodovia proposta pelo Governo do Estado também se sobrepõe à respectiva área, conforme se observa na figura acima, assim como a

execução de parte da obra viária também está a cargo da proprietária da área, o grupo Serveng-Civilsan.

O grupo Serveng-Civilsan é composto por empresas brasileiras dos segmentos de Engenharia e Construção, Desenvolvimento Imobiliário, Mineração, Transporte de Passageiros, Agribusiness, Concessões Rodoviárias e Geração de Energia. Este grupo teve início em 1954, com a aquisição da Pedreira Itaguassu. Em 1958, houve a compra da Serveng e posteriormente em 1967, a Civilsan.

Em 1972, deu-se o início à diversificação dos negócios. Em 1972, a empresa ingressou na área do agribusiness com a compra da fazenda Serramar, em Caraguatatuba, e, em 1977, na área de transportes com a aquisição da empresa de ônibus Pássaro Marron. Em 1978, adquiriu a fazenda Roncador (2º maior do Brasil). Em 2010, na cidade de Caraguatatuba, iniciaram-se as obras para construção do Serramar Parque Shopping, e com a alteração prevista no ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico, pretendeu-se incrementar o ramo da construção civil.

Nesta área ainda está o maior passivo ambiental do Município<sup>10</sup>. O antigo lixão do município, hoje desativado em face à disposição inadequada de resíduos sólidos urbanos desde 1972, até à interdição definitiva ocorrida em 06 de fevereiro de 2.007 – conforme consta na Ata de reunião da 795ª reunião ordinária da diretoria plena da CETESB – áreas hoje localizadas nas coordenadas UTM área 1: 455173/7384527; área 2: 453518/7385982, área 3: 451273/7382267 conforme dados objeto do relatório de inspeção 1044653 – datado de 19/04/2.006.

Em 2007, deu-se início às obras de instalação da UTGCA, Base de Gás da Petrobrás, também nessa mesma área, e a cidade passou a viver um momento ímpar, demandas de oportunidades de trabalho atraíram milhares de pessoas, e o município passou por um período de efervescência econômica, com olhar atento de vários investidores, em especial dos setores imobiliário, varejo e offshore.

De um lado o progresso econômico tão esperado, e de outro a degradação ambiental em face do crescimento desordenado verificado especialmente em função desta mesma obra (Figura 2).

---

<sup>10</sup> Processo 35/00232/04 – CETESB – INTERDIÇÃO ANTIGO LIXÃO - informação técnica 135/04 – proposta de imposição de penalidade de interdição do lixão de Caraguatatuba e informação técnica 009/2.006 – auto de inspeção no. 1044653



**Figura 2:**UTGCA – Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba.

**Fonte:** Sindipetro-LP [36]

Esta nova vocação do Município tem atraído diversos investidores, com propostas econômicas de geração de renda para a população e aumento da receita Municipal, todavia a falta de planejamento tem ensejado a proliferação da contaminação dos cursos d'água, pela ocupação desordenada das margens dos rios, desmatamento, disposição inadequadas de resíduos urbanos e da construção civil, e principalmente degradação das áreas verdes, além das obras irregulares, instaladas especialmente nas áreas mais frágeis, onde a falta de fiscalização é evidenciada.

Não bastasse toda essa euforia com a operação da base de gás, novos megaprojetos necessários como suporte de infraestrutura para a logística ao escoamento da produção de gás e óleo, também continuam influenciando dia a dia a ocupação desordenada do Município.

São elas as obras de duplicação da Rodovia dos Tamoios, e mais recentemente obras dos contornos Norte e Sul, promovidas pelo Governo do Estado de São Paulo, em face da nova vocação idealizada para a região, em especial, Caraguatatuba - conforme se pode observar nas Figuras 3 e 4.



**Figura 3:** Duplicação da Rodovia Tamoios (trecho de Serra)  
**Fonte:** DERSA [37].

No que concerne ao Contorno Sul, a obra engloba 31,8 km estendendo-se desde a rodovia dos Tamoios (SP099), no Município de Caraguatatuba, até ao Porto de São Sebastião (SP55), já em fase de implantação.



**Figura 4:** Contorno Sul e Norte - Caraguatatuba a São Sebastião.  
**Fonte:** DERSA [37].

O Município de Caraguatatuba passa a conviver mais fortemente com a problemática da ocupação irregular de áreas que são rejeitadas pelo mercado imobiliário formal, principalmente em áreas de risco, com declividades elevadas e

que fazem pressão nos limites da zona de amortecimento do parque Estadual da Serra do mar, além de ocupar áreas públicas e áreas de proteção ambiental, em especial junto aos bairros Cantagalo, Jaraguá, Olaria e Rio do Ouro (Figura5), onde se concentra a população mais desprovida de recursos.



**Figura 5:** Bairro Rio do Ouro e acesso ao Parque Estadual da Serra do Mar.

**Fonte:** Albarral[38].

Os assentamentos precários presentes no município tem como característica principal a localização em áreas de risco e de proteção ambiental, condicionantes importantes para definição de políticas públicas visando a intervenção a serem adotadas para a solução do problema, mormente porque é um problema de longa data, estrutural e relacionado à questão fundiária, qual seja: a irregularidade dos loteamentos existentes.

Enfim, resta a falta de compatibilização do tão sonhado crescimento econômico e demográfico com a necessária sustentabilidade ambiental e esta premissa só poderá ser equacionada se houver gestão e planejamento efetivo.

Inobstante a gestão fiscal do município estar entre as de melhor desempenho no Estado, conforme dados recentes da FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro), fazendo presumir um eficiente desenvolvimento econômico, no quesito da gestão ambiental ainda é bastante deficitária e carente de investimentos e de planejamento.

### **1.3. Objetivo geral e objetivos específicos**

#### **1.3.1. Objetivo geral**

Analisar a efetividade do sistema de Licenciamento Ambiental Municipal de Caraguatatuba, ocorrido em face do Convênio estabelecido com o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, no período compreendido de 2010 a 2014 e a correlata legislação e aplicação de recursos na gestão ambiental a nível municipal.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

São Objetivos Específicos:

- Análise das leis municipais ambientais;
- Coleta e análise de dados sobre os licenciamentos ambientais autorizados, em face do convênio com a CETESB, no período de 2010 a 2014.
- O aporte dos recursos financeiros para investimento na gestão ambiental municipal.
- Fomentar a discussão sobre a readequação jurídica ambiental.

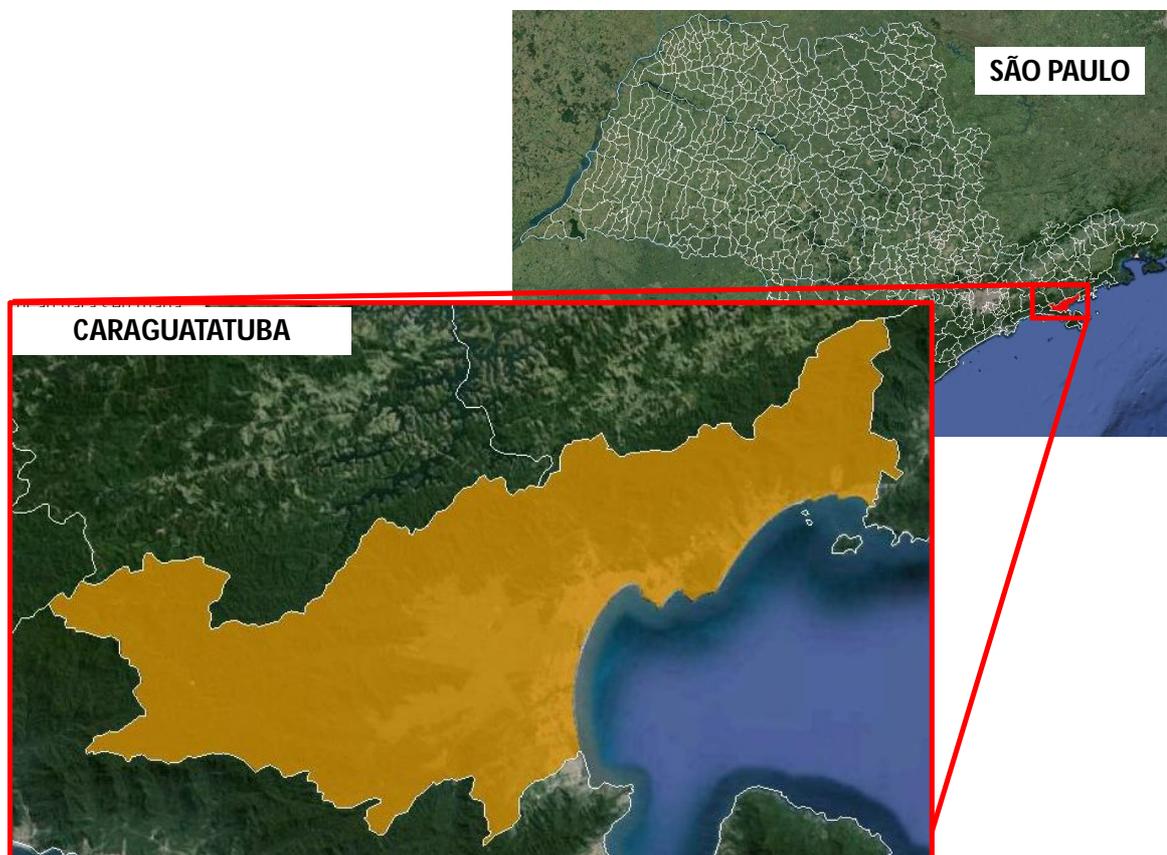
## 2. MATERIAL E MÉTODOS

### 2.1. Localização do município de Caraguatatuba

O município de Caraguatatuba localiza-se na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, recém instituída pela Lei Complementar Estadual nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012 (São Paulo [25]), limita-se a nordeste com o município de Ubatuba, a sudoeste com o município de São Sebastião, a oeste com Salesópolis, a Sudeste com o Oceano Atlântico e ao norte com os municípios de Paraibuna e Natividade da Serra.

### 2.2. Caracterização do Local de Estudo

O trabalho foi desenvolvido no município de Caraguatatuba, Litoral Norte do Estado de São Paulo, localizado entre as latitudes  $23^{\circ}27'05,22''$  e  $23^{\circ}47'38,07''$  Sul e longitudes  $45^{\circ}13'44,71''$  e  $45^{\circ}47'22,45''$  de longitude Oeste (Figura 6).



**Figura 6:** Detalhe da localização do município de Caraguatatuba.

**Fonte:** Autora.

### **2.3. Características socioeconômicas**

O município de Caraguatatuba é caracterizado atualmente por um intenso processo de crescimento, impulsionado pela instalação das atividades relacionadas à cadeia produtiva de Petróleo e Gás (UTGCA), duplicação da Rodovia dos Tamoios e obras de contorno viário, destinadas ao fomento da expansão do Porto de São Sebastião (Instituto Polis [4]). Segundo o IBGE [39], a população atual é de 111.524 habitantes.

Estudos organizados pelo governo do Estado (Instituto Polis [4]) apontam que o crescimento demográfico da região do Litoral Norte foi o mais elevado do Estado de São Paulo, em face dos empreendimentos UTGCA/Petrobrás e dos diversos projetos em curso na região, atraindo milhares de pessoas com a promessa de geração de emprego e renda. A população do Município de Caraguatatuba mais do que dobrou, passando de 52.878 em 1992 para 111.524 em 2014 (IBGE [39]).

Segundo o relatório elaborado pelo Instituto Pólís/Petrobrás – Relatório no. 6- sobre o diagnóstico Urbano Socioambiental do Município de Caraguatatuba, informações com base até 2012, o PIB - Produto Interno Bruto em 2009, foi de 1,15 bilhões, três vezes superior ao da última década, segundo IBGE [39].

Na observação das atividades econômicas, através do Cadastro Central de Empresas (CCE), aferem-se atividades industriais e serviços da produção, serviços gerais e de comércio, administração pública e serviços sociais, prevalecendo os pequenos empreendimentos. Chama a atenção o setor de construção civil pelo número de empreendimentos, que ocupa o ranking quantitativo, contando três empreendimentos com mais de 500 empregados. As atividades imobiliárias também se destacam e se caracterizam por pequenos negócios, assim como as indústrias de transformação, sendo o turismo e o comércio setores importantes a serem considerados.

### **2.4. Coleta de dados**

Inicialmente foi realizada pesquisa bibliográfica e o levantamento da legislação ambiental municipal desde 1.977, tomando-se por base a aprovação da Unidade de Conservação do Parque Estadual da Serra do Mar ocorrido pelo Decreto 10.251/77 em 30 de agosto de 1.977 (SÃO PAULO [35]) – que fixou definitivamente os limites territoriais do Município, com respectivos aportes financeiros para o governo do

Estado, decorrentes de compensação ambiental da obra viária.

Nesta segunda etapa, o estudo convergiu apenas sobre as leis municipais elaboradas e aprovadas no período de janeiro de 2010 a julho de 2014, com ênfase na seara ambiental, em face dos licenciamentos ambientais.

Além disso, foram analisados os dados oficiais do Município disponíveis nos sites da prefeitura, das Entidades da sociedade civil organizada e demais órgãos relacionados à questão ambiental, tais como: CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, CBH-LN – Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte, SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, SMA – Secretaria do Meio Ambiente, Ministério Público e SMAAP – Secretaria Municipal de Meio Ambiente Agricultura e Pesca.

Também se utilizou dados obtidos no Conselho de Meio Ambiente Agricultura e Pesca, nas Secretarias da Fazenda, Administração e Urbanismo.

Procedeu-se ainda a análise dos procedimentos administrativos afetos a Secretaria de Patrimônio Imobiliário, no período de 2010 a 2014, relativos as questões fundiárias e de inquéritos civis, envolvendo questões ambientais. Utilizou-se de dados das atas das reuniões havidas no Conselho de Meio Ambiente e reuniões do GTM-POA, Grupo de Integração Ministério Público e Órgãos Ambientais do Litoral Norte, além de cópias dos pareceres exarados nos procedimentos ambientais e de inquéritos civis por degradação ambiental, envolvendo o Município de Caraguatatuba, enquanto responsável pela assessoria técnica jurídica, às Secretarias de Meio Ambiente, Habitação, Trânsito e Defesa Civil.

### 3. RESULTADO E DISCUSSÃO

#### 3.1. Contexto Socioeconômico em Caraguatatuba nos Últimos Anos

Vários estudos já organizados pelo governo do Estado (Instituto Polis [4]) apontam que o crescimento demográfico da região do Litoral Norte foi o mais elevado do Estado de São Paulo, em face dos empreendimentos UTGCA/Petrobrás e dos diversos projetos em curso na região, atraindo milhares de pessoas com a promessa de geração de emprego e renda. A população do Município de Caraguatatuba mais do que dobrou, passando de 52.878 em 1.992 para 111.524 em 2014 (IBGE [39]).

O Município de Caraguatatuba, após a instalação da UTGCA e demais desdobramentos das obras previstas pelo Governo do Estado, vem sofrendo importantes modificações sociais, ambientais e principalmente econômicas. A mais relevante é o incremento da arrecadação de impostos, principalmente o ICMS - imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, e o IPI - imposto sobre produtos industrializados, que alavancou o aporte de milhões de reais decorrente dos repasses dos royalties do Petróleo, pela ANP - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, conforme se observa na Figura 7 sobre receitas orçamentárias, relativas ao período analisado, na página seguinte.

É de se observar que após a UTGCA/Petrobras entrar em funcionamento, Caraguatatuba foi o município que mais passou a arrecadar na região do Litoral Norte. As receitas provenientes dos *royalties* quintuplicaram, passando de 18 milhões em 2.010 para 104 milhões em 2.014, incrementando o orçamento Municipal.

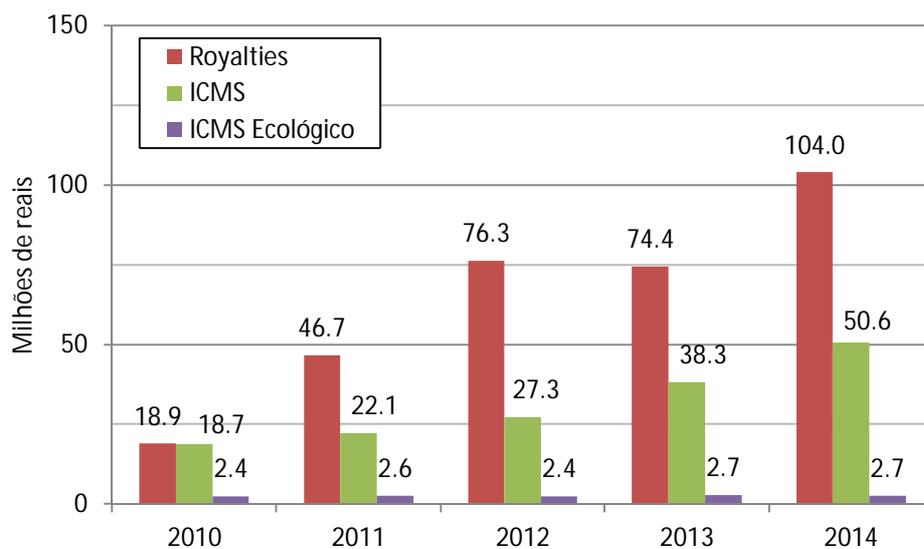
Ocorre que não se vislumbrou o mesmo aporte de recursos necessários para a gestão ambiental municipal e tampouco incrementou-se a infraestrutura urbana, para melhor gestão social e urbanística do Município. Principalmente quanto o recebimento de tão significativo aumento populacional, fator de deflagração do processo de ocupação desordenada do solo, em face da nova vocação econômica prevista e incentivadas pelos Governos Estadual e Municipal.

Percebe-se ainda falta de planejamento e gestão dos investimentos em obras de infraestrutura urbana necessárias à recuperação da degradação já consolidada, e efetividade na contenção das novas invasões de áreas verdes e áreas públicas não implantadas de acordo com a legislação.

### 3.2. Uso das Verbas Públicas dos Licenciamentos Ambientais

O Município alterou sua vocação conservacionista, preconizada no ZEE, e vem sofrendo importantes modificações sociais, ambientais e principalmente econômicas após a instalação do polo industrial afeto a cadeia de Petróleo e Gás.

A questão mais relevante é a econômica, com o incremento da arrecadação de impostos, principalmente o ICMS - imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, e o IPI - imposto sobre produtos industrializados, que alavancou o aporte de milhões de reais decorrente dos repasses dos royalties do Petróleo, pela ANP - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, conforme se observa na tabela de receitas orçamentárias, relativas ao período analisado (Figura 7).



**Figura 7:** Repasses orçamentários estaduais (2010 a 2014).

**Fonte:** Secretaria Municipal da Fazenda.

É de se observar que, após a UTGCA/Petrobras entrar em funcionamento, Caraguatatuba foi o município que mais passou a arrecadar na região do Litoral Norte de São Paulo. As receitas provenientes dos *royalties* quintuplicaram (Teixeira [40]), passando de 18 milhões em 2010 para 104 milhões em 2014 (Figura 7).

Além daquele montante, tem também o aporte de outras verbas, como os repasses do ICMS e ICMS ecológico. Este último possui como objetivo legal a melhoria da qualidade de vida da população, por meio do incentivo para os municípios adotarem boas práticas ambientais. O ICMS Ecológico [41] nasceu como

uma forma de compensação, uma vez que as atividades econômicas nas áreas de preservação sofrem restrições. Atualmente é mais utilizado para incentivar os municípios a criar ou defender áreas protegidas, com o intuito de aumentar sua arrecadação, devendo tal verba ser revertida em prol da qualidade de vida ambiental da população.

Tanto que, de acordo com a Lei Municipal 1.891, de 02 de dezembro de 2010 (Caraguatatuba [42]), que dispôs sobre a criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências, se destaca textualmente que tal recurso financeiro deveria estar sendo destinado para o FMMA - Fundo Municipal de Meio Ambiente de Caraguatatuba, para melhoria da qualidade ambiental do Município:

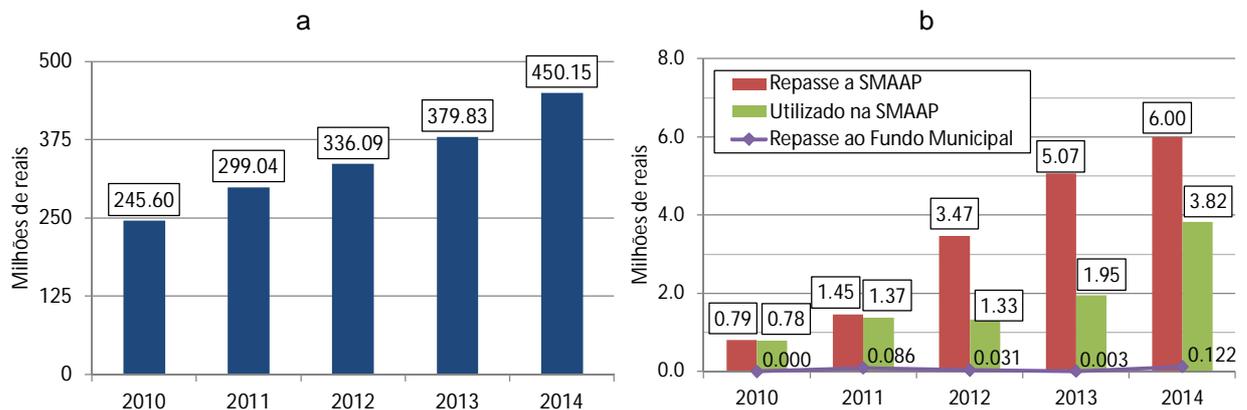
3º: Constituirão recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente de Caraguatatuba:

- I - dotações orçamentárias a ele destinadas;
- II - créditos adicionais suplementares a ele destinados;
- III - produto de multas impostas por infração à Legislação Ambiental, lavradas pelo Município ou repassadas pelo Fundo Estadual do Meio Ambiente;
- IV - taxas das licenças ambientais emitidas pelo Município;
- V - doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- VI - doações de entidades nacionais ou internacionais;
- VII - recursos oriundos de acordos, contratos, consórcios e convênios, exceto aqueles destinados à projetos específicos;
- VIII - preços públicos cobrados por análises de projetos ambientais e ou dados requeridos junto ao cadastro de informações ambientais do Município;
- IX - rendimentos obtidos com a aplicação de seu próprio patrimônio;
- X - indenizações decorrentes de cobranças judiciais e extrajudiciais de áreas verdes, devidas em razão de parcelamento irregular ou clandestino de solo;
- XI - compensação financeira ambiental;
- XII - produtos de multas impostas por infração à Legislação Ambiental, bem como decorrentes do descumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta, causadoras de danos ambientais no Município;
- XIII - transferências de recursos do ICMS Ecológico; (grifo dos autores)
- XIV - transferências de recursos da União ou do Estado;
- XV - taxas e tarifas previstas em Lei;
- XVI - condenações judiciais, cíveis, administrativas ou criminais de pessoas físicas ou empreendimentos sediados no Município, decorrentes de atos ilícitos;
- XVII - outras receitas eventuais.

Entretanto observou-se que, dos repasses do orçamento municipal para a SMAAP - Secretaria Municipal de Meio, Ambiente, Agricultura e Pesca (órgão que faz a gestão das políticas públicas ambientais), não se obtiveram os mesmos percentuais alcançados com o incremento econômico ocorrido na arrecadação orçamentária do período analisado (2010 a 2014), tampouco houve o repasse integral para o fundo Municipal da verba relativa ao ICMS-ecológico, conforme

previsão legal.

Tais verbas que incrementaram substancialmente o orçamento municipal, não foram integralmente destinadas para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, para o fomento de projetos correlatos à área ambiental, conforme pode ser observado na Figura 8.



**Figura 8:** Arrecadação (a) e repasses (b) à SMAAP e Fundo Municipal, 2010 a 2014.

**Fonte:** Secretaria Municipal da Fazenda.

Pela análise dos dados fica evidente que os recursos financeiros não foram disponibilizados conforme a previsão legal, quer por falta de projetos ou pela simples falta de gestão ambiental municipal, eis que do total do orçamento destinado para a SMAAP, observa-se que a Secretaria fez uso do mínimo necessário para a manutenção de seu funcionamento (Figura 8 b). O valor dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) -ecológico que deveria ter sido destinado especificamente como receitas para o Fundo Municipal, simplesmente não foram repassados no período do estudo realizado. De acordo com dados observados na Figura 8, o valor anual efetivamente destinado ao Fundo em relação ao ICMS-ecológico (Figura 7) chegou no máximo de 4,6% do montante arrecadado efetivamente pelo Município.

### 3.3. Análise da Legislação e do Licenciamento Ambiental de Caraguatatuba

Pela análise das leis municipais, em especial as aprovadas no mesmo período de 2010 a 2014, observa-se que a resolução com políticas públicas efetivas na seara ambiental e urbanística vem sendo protelada. Há evidente dicotomia de várias leis conflitantes entre si.

Várias áreas públicas e particulares foram ocupadas sem o necessário

planejamento urbano adequado, em especial as praças e áreas verdes de loteamentos não regularizados. Tal fato se deve ainda a aprovação de Leis e Decretos, que se utilizam de instrumentos jurídicos inadequados e irregulares, para fomentar e justificar a falta de fiscalização inerente à Administração.

Uma antiga Lei 744/99 (Caraguatatuba [43]), veio facilitando por muitos anos a ocupação irregular especialmente de áreas públicas, assim como permitindo a expedição de guias de numeração e regularização de imóveis, mesmo daqueles inseridos em APP (Área de Proteção Permanente), área de risco, etc, assim como a abertura de vias públicas sem o devido planejamento viário, considerando que este procedimento deveria ser realizado com base em estudos ambientais técnicos.

Da mesma forma, a uniformização dos diversos procedimentos que buscaram o licenciamento, sem ater-se às especificidades de cada processo e as necessidades de cada região ou local de implantação, tem dado margens a erros de interpretações técnicas.

Assim, os pedidos para a implantação de novos empreendimentos deveriam ser calcados em estudos ambientais específicos para cada empreendimento e para cada região, com apresentação clara dos impactos ambientais previstos, bacias hidrográficas impactadas e as ações concretas para contenção ou minimização dos impactos danosos.

O outro vértice da questão, diz respeito aos cargos de direção nos órgãos ambientais municipais. Estes cargos deveriam ser ocupados por profissionais com formação técnica com aderência na área de ciências ambientais e com reconhecida experiência em análise de riscos ambientais, mas não é o que ocorre no Município.

E outra fragilidade observada, e que necessita de imediata readequação jurídica das normativas municipais ambientais, são as articulações políticas regionalizadas, como a revisão do Zoneamento Ecológico Econômico ZEE - Decreto Estadual 49.215/2004 (São Paulo [24]) e mais recentemente a instituição da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo, Lei Complementar Estadual 1.166/2012 (São Paulo [25]).

As políticas instituídas pelo Governo do Estado de São Paulo têm influenciado o exercício das atividades econômicas bem como a distribuição dos recursos orçamentários no Município, em especial os de Caraguatatuba. Com isso, observa-se clara interferência na legislação ambiental local, com estabelecimento das diretrizes a nível Estadual e planejamento econômico estratégico do Governo

Federal, após instalação da UTGCA/Petrobrás no Município, preponderando o interesse regionalizado, supostamente hierarquicamente superior. Essa interferência se vê claramente no texto do Plano Diretor, onde abre-se de antemão várias brechas para alteração do Zoneamento Municipal, em função de interesses Estatais como suporte de fixar áreas retroportuárias, em vista da aludida ampliação do Porto de São Sebastião, que está sob análise na seara Ambiental.

É imperativo legal, conforme previsto no artigo 36 do Estatuto das Cidades, a realização do estudo de impacto de vizinhança:

[...] lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão da elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do Poder Público Municipal (Fiorillo [3]).

O fato é que, no caso do Município de Caraguatatuba, o plano diretor inicialmente discutido desde o ano de 2004, somente veio a ser aprovado tardiamente, em 24 de novembro de 2011, pela Lei Complementar 42/2011 (Caraguatatuba [44]). Contudo, ainda não há formulação de lei específica que regulamente a questão relativa ao licenciamento ambiental municipal, senão o disposto na forma do Decreto Municipal 171/2010, que pode vir a ser alterado a qualquer tempo, ou simplesmente substituído pelo Poder Executivo, inobstante sua importância ambiental e urbanística e sem qualquer discussão com a sociedade interessada. Este procedimento por si só demonstra a fragilidade do processo de implantação do licenciamento ambiental municipal em Caraguatatuba.

Segundo Coimbra [32]:

Gestão ambiental municipal é o processo político-administrativo que incumbe o poder público local (executivo e legislativo) de, com a participação da sociedade civil organizada, formular, implementar e avaliar políticas ambientais (expressas em planos, programas e projetos), no sentido de ordenar as ações do Município, em sua condição de ente federativo, a fim de assegurar a qualidade ambiental como fundamento na qualidade de vida dos cidadãos, em consonância com os postulados do desenvolvimento sustentável, e a partir da realidade e das potencialidades locais.

Ademais disso, observou-se uma flexibilização da legislação para adiantar a implantação de grandes empreendimentos no município, que geraram impactos econômicos positivos.

O município tem investido bastante em obras, se destacando no empreendedorismo e com gestão econômica altamente positiva, mas tem

dadomenor importância aos impactos ambientais oriundos destas obras. A co-respectiva contrapartida ambiental e social não está em sintonia com o discurso de qualidade de vida e sustentabilidade que deveria se imprimir no desenvolvimento sustentável dos grandes centros urbanos.

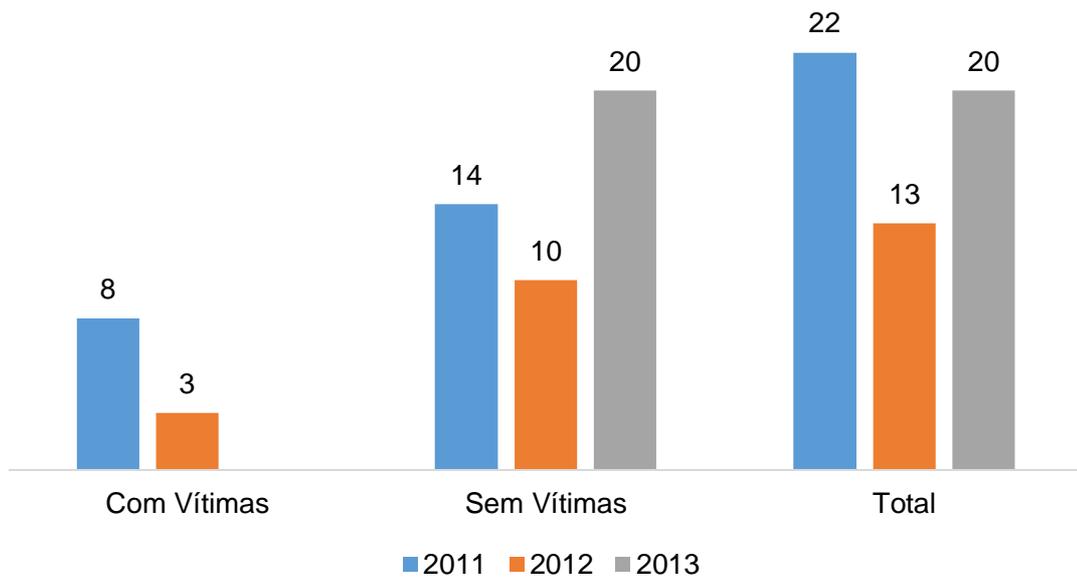
O prevailecimento dos impactos econômicos positivos na avaliação dos processos pelo órgão ambiental municipal, minimiza a importância dos impactos negativos causados ao meio ambiente. A ausência de normatização específica tem facilitado a emissão de licenças sem a devida compensação ou mesmo exigência mínima de mecanismos de mitigação do dano causado, como pode ser observado na análise do Processo Administrativo 9.188-7/2012, já citado, inclusive como vulnerável e totalmente irregular frente à legislação urbanística e ambiental municipal (Figura 9).



**Figura 9:** Área em 2011 (a) e após implantação do empreendimento (Supermercado) em 2014 (b).

**Fonte:** Google Earth [45].

No local, por falta de planejamento e gestão, houve aumento significativo de tráfego, pois um dos poucos trevos de acesso a dois bairros extremamente populosos acabou por aumentar os índices totais de acidentes no local de 2012 para 2013 (Figura 10). Eis que não foi exigido sequer o estudo de impacto de vizinhança, já em vigor quando da aprovação do projeto, tampouco passarela para travessia de pedestres, assim como o caso do licenciamento do Serramar Parque Shopping, nesta mesma rodovia e com este único acesso para a população que vem da zona sul da cidade.



**Figura 10:** Índice de acidentes no KM 104 da Rodovia SP-55.  
**Fonte:** Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Ademais, pela análise dos processos de licenciamento ambiental municipal, observou-se que não foram exigidos todos os documentos técnicos que preveem mecanismos de minimização e mitigação dos impactos danosos.

Um claro exemplo pode ser observado na análise dos processos de dispensa de licença (Processos Administrativos números: 35.345-1/12, 34.773-5/12, 10.0546-3/13, 21.456-0/13, 21.460-2/13, 23.685-2/13, 23.687-8/13, 23.688-6/13, 23.689-4/13, 23.690-2/13, 23.691-1/13, 23.692-1/13, 24.020-/13, abaixo relacionados (Tabela 1).

Constatou-se nestes procedimentos citados que sequer foram anexados nos aludidos procedimentos, os estudos ambientais técnicos necessários ao conhecimento dos impactos danosos, fluxo viário, demanda de saneamento, água, etc, e quais ações pactuadas para sua minimização, expedindo-se simultaneamente somente as respectivas dispensas, sem análise técnica ou mesmo uma vistoria prévia ao local.

**Tabela 1:** Processos de dispensa de licença ambiental.

PROTOCOLO GERAL	RAZÃO SOCIAL	ATIVIDADE	LP/LI ou RLO	DATA DA EMISSÃO
31082-4/2012	NF BARBOSA MECANICA PESADA – ME	Comércio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores.	CDL	08/11/2012
35345-1/2012	FRANCISCO HORÁCIO BARROS – ME	Escritório para prestação de serviço de confecção de móveis em locais diversos.	CDL	10/12/2012
34773-5/2012	WORKING CONSTRUÇÕES CIVIL LTDA	Escritório para realização de serviços administrativos. A empresa presta serviço no próprio local da obra.	CDL	13/12/2012
10.054-6/2013	SOLIDA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA - EPP	Prédio de apartamentos residencial	CDL	28/03/2013
14835-4/2013	GLEDSON DE SOUZA 32810513830	Comércio de água e gás	CDL	07/05/2013
14835-4/2013	IG DE PAULA - ME	Comércio de água e gás	CDL	27/05/2013
21456-0/2013	SOLIDA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA - EPP	Prédio de apartamentos residencial	CDL	11/06/2013
21460-2/2013	SOLIDA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA - EPP	AV DR ALBERTO DA SILVA RAMOS	CDL	11/06/2013
23685-2/2013	SOLIDA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA - EPP	RUA ZACARIAS AROUCA ESQ. RUA CAÇAPAVA	CDL	11/06/2013
23687-8/2013	WILNEY CARDOSO ARQUITETURA CONSTR. LTDA	Prédio de apartamentos residencial	CDL	11/06/2013
23688-6/2013	WILNEY CARDOSO ARQUITETURA CONST. LTDA	Prédio de apartamentos residencial	CDL	11/06/2013
23689-4/2013	WILNEY CARDOSO ARQUITETURA CONSTR. LTDA.	Prédio de apartamentos residencial	CDL	11/06/2013
23690-2/2013	SOLIDA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA - EPP	Prédio de apartamentos residencial	CDL	11/06/2013
23691-0/2013	SOLIDA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA - EPP	Prédio de apartamentos residencial	CDL	11/06/2013
23692/2013	SOLIDA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA - EPP	Prédio de apartamentos residencial	CDL	11/06/2013
24020/2013	WILNEY CARDOSO ARQUITETURA E CONSTRUÇÕES LTDA	Prédio de apartamentos residencial	CDL	12/06/2013
24832-9/2013	ANDERSON DE OLIVEIRA GAS-ME	Venda de gás liquefeito de petróleo (GLP) e de água	CDL	05/07/2013
33471-5/2013	LEANDRO E EDWIN COMERCIO DE GAS LTDA ME	Venda de gás liquefeito de petróleo (GLP)	CDL	11/09/2013
33062-2/2013	AURILAN ESPERIDIÃO DA CRUZ-ME	Venda de gás liquefeito de petróleo (GLP)	CDL	12/09/2013
498-5/2014	ESTRELA DA PRAIA COMÉRCIO DE GAS LTDA ME	Venda de gás liquefeito de petróleo (GLP)	CDL	04/02/2014
5410/2011	BANDEIRANTE ENERGIA S. A.	AMPLIAÇÃO DA LINHA DE DISTRIBUIÇÃO	TCCA	06/03/2012
6569-1/2012	RK EMPREENDIMENTOS IMB E CONSTRUÇÕES LTDA	CONSTRUÇÃO DE EDIFICAÇÃO	TCCA	08/11/2012
6569/2012	RK EMPREENDIMENTOS IMB E CONSTRUÇÕES LTDA	APROVAÇÃO DE PROJETO CONSTRUTIVO	TCCA	20/09/2013
29334-3/2012	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DR-6	APROVAÇÃO DE PROJETO CONSTRUTIVO	TCCA	02/10/2013
29552-8/2013	SUELY APARECIDA DOS SANTOS AZEVEDO	Compensação por supressão de vegetação irregular (AIA 270652/2012)	TCCA	24/10/2013
00608-1/2013	JOÃO ALBINO DE OLIVEIRA	Compensação por supressão de vegetação irregular	TCCA	17/12/2013
38454-6/2013	ROGÉRIO LOURENÇO MACHADO	Compensação por supressão de vegetação irregular	TCCA	05/12/2013
43889-6/2013	CTEEP – COMPANHIA DE TRANSMISSÃO ENERGIA ELÉTRICA	Supressão de exemplar arbóreo, nativo, isolado.	TCCA	31/01/2014

\* Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); Licença de Operação (LO); Certificado de Dispensa de Licença (CDL); Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA)

Fonte:SMAAP.

Mesmo após a aprovação do Plano Diretor somente em 2011, pela Lei Complementar (LC) 42/2011 (Caraguatatuba [44]), o fato é que as exigências ambientais continuaram sendo diferidas. Embora vigente desde 2011, alguns artigos que foram inseridos e outros alterados com emendas do Poder Legislativo, já mencionados acima, foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>11</sup> em virtude da não participação social, exigida juridicamente:

- 1. O planejamento municipal, veiculado através do instrumento de maior importância urbanística que é o plano diretor, tem como elemento formal obrigatório, para atribuição de legitimidade substancial ao uso do poder, a participação popular em todas as suas fases, devendo abranger emendas parlamentares (arts. 180, II, e 191, *caput*, CE);
- 2. Inconstitucionalidade do inc. XI do art. 106, dos itens 2, 3 e 5 do § 1º do inc. XI do art. 121, do par. 1º do art. 185, § 1º, do item 4 da alínea c do inc. II e do item 4 da alínea do inc. III, ambos do art. 186, do artigo 192 (inclusive das disposições que acresce à Parte I do Anexo I), e dos artigos. 310 a 312, 314, 317, 319, 320, 323 a 333, 335 a 341, 343, 345 e 346, todos da Lei Complementar nº 42, de 14 de dezembro de 2011, do Município de Caraguatatuba.

A sua efetiva implantação ainda encontra resistência em alguns segmentos, em especial aos relacionados ao ramo da construção civil, face aos empreendimentos que foram aprovados junto a Secretaria Municipal de Urbanismo, para garantir o uso e parcelamento do solo sem as exigências previstas na nova diretriz urbanística.

A tendência da Lei é que gere efeitos somente depois de inserida no mundo jurídico, o que ocorre com a sua publicação, posto que seus efeitos não poderiam afetar o direito adquirido anteriormente e já pactuado.

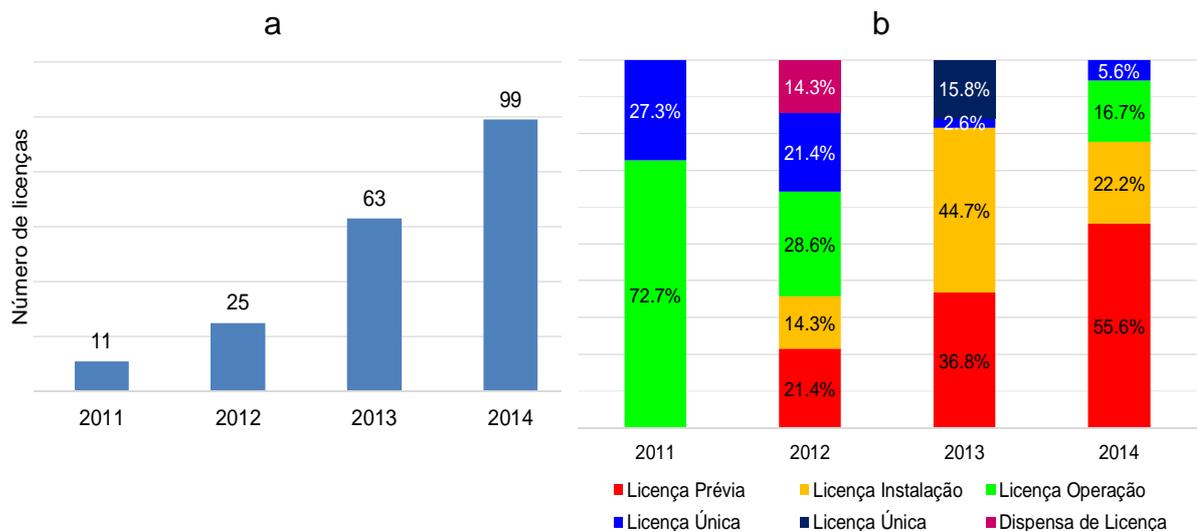
A título de exemplo, urge destacar o disposto no artigo 7º, inciso VII letra “d” da LC 42/11 [44] que estabelece como diretriz na instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, previsão no projeto de aprovação de toda a infraestrutura correspondente. Contudo, tal mecanismo infelizmente não vem sendo cumprido pelos empreendedores ou regularmente exigido pelo Município até o período da pesquisa.

Ainda de acordo com o artigo 229, incisos I a IV da LC 42/11 (Caraguatatuba [44]), dá-se a faculdade do Poder Executivo Municipal elaborar lei específica para regularizar assentamentos implantados e *executados em desacordo com a legislação vigente*, como é o caso das Leis Municipais já citadas: 1.953/11 – 2.019/12 – 2.129/13 – 2.130/13 - 2.193/14 – 2.195/14 e 2.203/14, além de outros

<sup>11</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade – proc. 0083103.85.2012.8.26.0000 – DOE 08/05/2012.

Decretos como 105/12 e 002/13 (artigo 15 §2), 163/13 e 181/13<sup>12</sup> – que criaram várias exceções não previstas na legislação e tampouco na CF/88 [12], buscando favorecimentos inclusive para as obras públicas, que não estão isentas de cumprir a obrigação legal da preservação ambiental e da sustentabilidade.

De 2011 a 2014, período de vigência do licenciamento ambiental municipal, observou-se a emissão de um total de 99 resultados de licenças, o que representou um crescimento médio de 112% no período (Figura 11).



**Figura 11:** Licenças e dispensas de licenças por categoria entre 2012 e 2014.

**Fonte:**Dados da SMAAP, em gráfico elaborado pela autora.

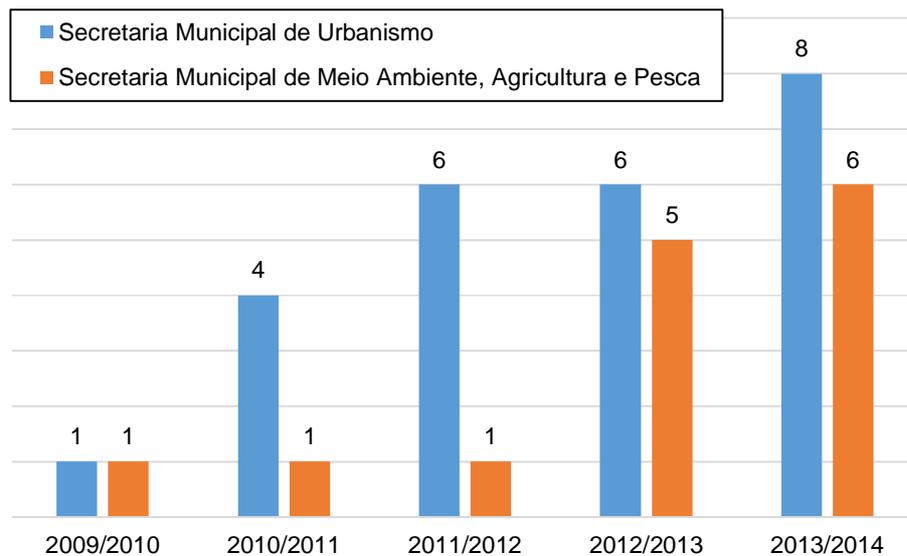
Pelos resultados (Figura 11), observou-se um crescimento do percentual do número de licenças prévias (aumentou de 21,4% em 2012 para 55,6% em 2014). Já o número de licenças de operação diminuiu, sendo que em 2014 representou 16,7% das licenças expedidas. De 2012 a 2014 houve um crescimento no percentual de licenças de instalação, enquanto as licenças únicas diminuíram. O número de licenças prévias e de instalação simultâneas caiu para 5,6%. Deve-se observar que somente em 2012 é que foram expedidas dispensas de licenças (14,3%).

Na análise qualitativa, apurou-se que grande parte das licenças expedidas não contemplaram com efetividade o componente da compensação ambiental pelo dano previsto, com a instalação do empreendimento ou obra. Constataram-se falhas técnicas na análise dos procedimentos de dispensa de licenças, em desacordo com a legislação e sem análise técnica ou oferta de documentação mínima exigida.

Observa-se ainda na análise dos procedimentos de licenciamentos de obras

<sup>12</sup>Vide a legislação Municipal elencada no site <http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/>

e atividades públicas e particulares, algumas fragilidades no sistema tais como: falta de requalificação dos profissionais que trabalham com o meio ambiente, alta rotatividade de profissionais que ocupam cargos de direção e o prevaecimento de critérios eminentemente políticos na seleção dos profissionais indicados para os cargos públicos de direção, em especial nas Secretarias de Meio Ambiente e de Urbanismo (Figura 12).



**Figura 12:** Número acumulado de secretários na SEURB e SMAAP de 2009 a 2014.  
**Fonte:** Prefeitura Municipal de Caraguatatuba (SECAD).

Pode-se observar na Figura 12 que, durante o período de 2010 a 2014, as secretarias de urbanismo e de meio ambiente, agricultura e pesca tiveram, respectivamente, um total de 8 e 6 secretários diferentes durante todo o período. Somente de 2011 a 2012, o cargo de secretário de urbanismo teve 5 profissionais diferentes ocupando o cargo, enquanto de 2012 a 2013, a secretaria de meio ambiente, agricultura e pesca tiveram 4 mudanças, exemplificando a problemática de uma das fragilidades detectadas no sistema de licenciamento ambiental municipal, de ordem eminentemente política, ensejando a falta de continuidade nas políticas públicas ambientais.

De maneira geral observa-se que muitas obras, inclusive as públicas, estão avançando sobre as áreas verdes, e embora a política de expansão urbana preveja formalmente os mecanismos jurídicos necessários para validar essa ocupação desordenada, na prática não há aporte de recursos financeiros para a área de gestão ambiental. Tampouco propostas efetivas de recuperação das áreas com degradação já consolidada, ou mesmo a simples obrigação de fiscalização e uso do

### Poder de Polícia inerente à Administração Pública.

Com todos estes problemas e como foi demonstrado, embora já tenham decorrido mais de 4 anos após a implantação do licenciamento ambiental no Município, pela análise dos dados obtidos, pode-se considerar que o resultado não foi satisfatório, uma vez que não foram implantadas as políticas públicas efetivas, preponderando ainda a flexibilização da legislação, em função da prevalência do critério econômico/político exercido junto à Secretaria de Meio Ambiente Municipal.

## 4. CONCLUSÕES

Da análise da efetividade do sistema de Licenciamento Ambiental Municipal de Caraguatatuba, ocorrido em face do convênio estabelecido com o governo do Estado de São Paulo, pela CETESB, no período compreendido entre 2010 e 2014, e sua correlata gestão ambiental a nível municipal, observa-se que não está sendo cumprida a legislação ambiental a nível municipal e estadual, bem como a destinação correta dos recursos financeiros necessários para eficaz elaboração de política pública nessa área.

Embora se observe que houve impactos positivos com o incremento das receitas orçamentárias em face dos empreendimentos instalados, tanto pelo recebimento dos *royalties* quanto pelo incremento na economia local, com aumento da arrecadação de impostos, na mesma medida aumentaram os impactos ambientais originados dos mesmos, pois não atenderam parcial ou totalmente com as devidas compensações e mitigações dos danos.

Os recursos recebidos, embora com previsão legal para investimentos na qualidade de vida da população e mitigação dos impactos negativos no meio ambiente, não foram integralmente repassados para elaboração de projetos e políticas públicas municipais na área ambiental.

Considerando que as leis cumprem o papel regulamentador na vida em sociedade, as mesmas precisam ser revistas e/ou readequadas, como foi observado pelos inúmeros Decretos publicados, que a maioria não foram sequer discutidos com os setores correlacionados. Também observou-se que embora haja mera preocupação formal de editar normas com ênfase ambiental, na prática elas não são discutidas com a população e buscam apenas agilizar a implantação de empreendimentos com impactos econômicos positivos, sem preocupação com qualidade ambiental futura da região.

Conforme as diretrizes estabelecidas na legislação municipal, todo empreendimento que causa significativo impacto ambiental deveria ser precedido licenciamento ambiental, com AIV - Avaliação de Impacto de Vizinhança, e quando observada a necessidade, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto no Meio Ambiente - RIMA. Pois nestes instrumentos é que se apresentam melhor detalhados os impactos previstos e as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias a serem aplicadas aos impactos negativos de projetos

e empreendimentos licenciados, permitindo sua correta fiscalização.

De acordo com a avaliação realizada no sistema implantado no município de Caraguatatuba – SP, pode-se concluir que, embora se tenha agilizado a expedição de licenças/dispensa de licenças, o processo de licenciamento ambiental municipalizado ainda necessita de readequações, metodologia, e especialmente aparelhamento técnico dos órgãos municipais (mão de obra qualificada e infraestrutura), para que se alcance a real efetividade em se manter a sustentabilidade da exploração dos recursos naturais.

Urge sua regulamentação em forma Lei Complementar, que pressupõe no mínimo a participação cidadã na elaboração das diretrizes gerais.

Por fim, as soluções para todos estes problemas podem ser alcançadas com conscientização e educação ambiental, mas os desafios para implementá-los, continuam a ser predominantemente de ordem políticas.

Há, contudo, uma forte tendência com vista a mudar esse padrão. A sustentabilidade agora necessita fixar-se em quatro pilares: Ambiental, social, econômico e cultural. Um não funcionará sem o outro, pois necessitam estar integrados e sintonizados com o tempo e o espaço presente e futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. RIO+20. Relatório RIO+20: o modelo brasileiro. 2012. [http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at\\_download/relatorio\\_rio20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at_download/relatorio_rio20.pdf)(acessado 23 out 2014).
2. Saldanha GS, Peixoto FB, Estrada RJS. Planejamento Estratégico na Administração Pública Municipal. Encontro Luso Brasileiro de Estratégia, UNIVALI, Balneário Camboriú/SC. 2006. <http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%C3%A7%C3%B5es/rolando/46.htm>(acessado 17 jul 2015).
3. Fiorillo CAP. Estatuto da Cidade Comentado. Lei 10.257/2001 - Lei do Meio Ambiente Artificial. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 351 p.
4. Instituto Polis. Litoral Sustentável. Boletim Diagnóstico de Caraguatatuba. Julho/Agosto, 2012. <http://litoralsustentavel.org.br/boletins/boletim-diagnostico-de-caraguatatuba/>(acessado 15 nov 2014).
5. Pelicioni AF. Trajetória do Movimento Ambientalista. In: Philippi Jr A, Roméro MA, Bruna GC (eds.) Curso de Gestão Ambiental. Barueri, SP: Manole; 2004.p. 431-458.
6. Fiorillo CAP, Morita DM, Ferreira P. Licenciamento ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.
7. Basso LJ, Guazelli MR. Controle Ambiental da Água. In: Philippi Jr A, Roméro MA, Bruna GC (eds.) Curso de Gestão Ambiental. Barueri, SP: Manole; 2004. p. 53-99.
8. Antunes PB. Comentários ao Novo Código Florestal: Lei Nº 12.651/12 atualizado de acordo com a Lei Nº 12.727/12. São Paulo: Atlas; 2013. 360 p.
9. Cunha IA. Sustentabilidade e poder local: a experiência de política ambiental em São Sebastião, Costa norte de São Paulo (1989-1992), São Paulo, 1996 (tese doutorado – Faculdade de Saúde Pública de São Paulo). <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/encerrados/qt-flora/oficios-docs/notas-tecnicas-pareceres/PT120-2007LeiMataAtlantica.pdf>(acessado 15 nov 2014).
10. Dreyer L. Sinfonia Inacabada: A vida de José Lutzenberger. São Paulo: Cultura, 2004, 516 p.
11. Fiorillo CAP. Curso de direito ambiental brasileiro. 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.
12. Brasil. Constituição Federal. 1988. <http://www.planalto.gov.br> (acessado 15 nov 2014).
13. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Decreto Federal 97.946/89. Dispõe sobre a regulamentação do Artigo 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-)

[1989/D97632.htm](#) (acessado 13fev 2015).

14. Brasil. Decreto Federal 6.660/08. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm#art51](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm#art51)(acessado07set 2015).

15. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Lei 8.078/90. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Código de Defesa do Consumidor. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm) (acessado25 nov 2014).

16. AGENDA 21. II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento(1992: Rio de Janeiro). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. 472 p.

17. São Paulo (Estado). Lei Estadual 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=18836>(acessado15 set 2015).

18. Brasil. Lei Federal 9.605/98. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)(acessado08set 2015).

19. São Paulo (Estado). Lei Estadual 11.428/2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=526>(acessado28set 2015).

20. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Lei Federal 6.938/81. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)(acessado23out 2015).

21. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama 237/97. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>(acessado 12ago 2015).

22. São Paulo (Estado). Lei Estadual 9.509/97. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=9375>(acessado11out 2015).

23. Brasil. Lei Complementar140/11. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI eVII do **capute** 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. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)(acessado 28jul 2015).
24. São Paulo (Estado). Decreto nº 49.215, de 07/12/2004. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte, prevê usos e atividades para as diferentes zonas, estabelece diretrizes, metas ambientais e socioeconômicas e dá outras providências, nos termos estabelecidos pela Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998. <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=52251>(acessado 12jun 2015).
25. São Paulo (Estado). Lei Complementar Estadual nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012. Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas. <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=165017>(acessado 14mai 2015).
26. São Paulo (Estado). Lei Estadual 13.542/09. Altera a denominação da CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental e dá nova redação aos artigos 2º e 10 da Lei nº 118, de 29 de junho de 1973. [http://www.redejucara.org.br/legislacao/SP\\_lei\\_13542\\_2009.pdf](http://www.redejucara.org.br/legislacao/SP_lei_13542_2009.pdf) (acessado 16ago 2015).
27. São Paulo (Estado). Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Deliberação CONSEMA 33/2009. Dispõe sobre diretrizes para a descentralização do licenciamento ambiental. <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/files/deliberacoes/2009/Del33.pdf>(acessado 7jul 2015).
28. São Paulo (Estado). Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Normativa 01/14. Tornar sem efeito a Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 03 de outubro de 2008, Seção 1, p. 93. <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MTE/2013/1.htm>(acessado 22jun 2015).
29. São Paulo (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Resolução Consema 01/14. Fixa tipologia para o exercício da competência municipal, no âmbito do licenciamento ambiental, dos empreendimentos e atividades de potencial impacto local, nos termos do Art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Complementar Federal 140/2011. <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/files/2014/01/DelNormativa01.pdf>(acessado 15 set 2015).
30. Caraguatatuba (Município). Lei Municipal nº 1.684/09 Dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo para celebrar convênio com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo para fins de licenciamento ambiental. [www.camaracaragua.sp.gov.br](http://www.camaracaragua.sp.gov.br)(acessado 10mar 2015).
31. Caraguatatuba (Município). Lei Municipal nº 1.807/10. Dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo para celebrar convênio com a CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo para fins de licenciamento ambiental municipalizado. <http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/L18072010.html>(acessado 12out 2015).

32. Coimbra JAA. O outro lado do meio ambiente. 2. ed. Campinas (SP): Millenium, 2002. 560 p.
33. Brasil. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm) (acessado 22abr 2015).
34. Campos JF (Org.). Santo Antônio de Caraguatatuba: Memória e Tradição de um Povo. Caraguatatuba (SP): FUNDACC; 2000. 468 p.
35. São Paulo (Estado). Decreto nº 10.251, de 30 de agosto de 1977. Cria o Parque Estadual da Serra do Mar e dá providências correlatas. <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/211617/decreto-10251-77> (acessado 17jun 2015).
36. Sindipetro-LP. UTGCA. Sindicato dos Petroleiros do Litoral Paulista. 29.Nov.2013. Disponível em: <http://sindipetrolp.org.br/?p=18977> (acessado 17mar 2015).
37. DERSA. Nova Tamoios. Planalto. Contornos. Serra. 2015. <http://www.dersa.sp.gov.br/Empreendimentos/GrupoEmpreendimento.aspx?idGrupo=1> (acessado 15mai 2015).
38. AlbarraalRV. Boletim Diagnóstico de Caraguatatuba. Julho/Agosto, 2012. <http://litoralsustentavel.org.br/boletins/boletim-diagnostico-de-caraguatatuba/> (acessado 15nov 2014).
39. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014. [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2014/estimativa\\_dou\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf) (acessado 22nov 2015).
40. Teixeira LR. Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: o papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional. Tese (Doutorado). Campinas-SP: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas; 2013. 274 p.
41. Brasil. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. 2015. [http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaFavorecidoPJ\\_3.asp?Exercicio=2010&hidIdTipoFavorecido=&hidNumCodigoTipoNaturezaJuridica=1&textoPesquisa=&CpfCnpjNis=46482840000139&codigoAcao=0548&idFuncionalProgramatica=2425](http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaFavorecidoPJ_3.asp?Exercicio=2010&hidIdTipoFavorecido=&hidNumCodigoTipoNaturezaJuridica=1&textoPesquisa=&CpfCnpjNis=46482840000139&codigoAcao=0548&idFuncionalProgramatica=2425) (acessado 22jun 2015).
42. Caraguatatuba (Município). Lei nº 1.891, de 02 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente e dá outras Providências. <http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/L18912010.html> (acessado 14abr 2015).
43. Caraguatatuba (Município). Lei nº 744 de 05 de abril de 1999. Autoriza o Poder Executivo a conceder uso de bens públicos. <http://cm-caraguatatuba.jusbrasil.com.br/legislacao/346999/lei-744-99> (acessado 15abr 2015).
44. Caraguatatuba (Município). Lei Complementar nº 42, de 24 de novembro de 2011.

Dispõe sobre o Plano Diretor do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e dá outras providências. <http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/C422011.html> (acessado 15 ago 2015).

45. Google Earth. Mapa Satélite. 2015. <http://www.gosur.com/map/?gclid=CIXyvdKrg8gCFRIJkQodDmcP1A&z=14&ll=-23.571391,-46.606458&t=hybrid&lang=pt> (acessado 22 fev 2015).