

A Nova Legislação Ambiental da Bahia

Maria Gravina Ogata¹

1. Aspectos Introdutórios

Este artigo apresenta considerações sobre a situação atual da legislação ambiental do Estado da Bahia e seu processo de construção. Para efeito deste estudo, por “legislação ambiental” entende-se os aspectos relacionados com o meio ambiente, florestas, biodiversidade e recursos hídricos.

A partir de 2003, procedeu-se à revisão da Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Lei nº 7.799, de 7 de fevereiro de 2001); da Política Florestal do Estado da Bahia (Lei nº 6.569, de 17 de janeiro de 1997); da Política, o Gerenciamento e o Plano de Recursos Hídricos (Lei nº 6.855, de 12 de maio de 1995, e outras leis que a modificaram e a complementaram). Todas essas leis foram revogadas por duas leis que passaram a consolidar todas as matérias anteriormente mencionadas: Lei nº 10.431 e Lei nº 10.432, ambas de 20 de dezembro de 2006, que tratam, respectivamente, da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e da Política Estadual de Recursos Hídricos. A primeira entrou em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação e, a segunda, entrou em vigência na data de sua publicação.

A decisão de rever e consolidar toda a legislação ambiental do Estado foi tomada logo no início dos trabalhos da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, em 2003². A criação dessa Secretaria foi festejada como sendo um grande avanço do ponto de vista institucional, uma vez que passava a integrar a gestão das diversas políticas, que se encontravam

¹ Geógrafa e Advogada, Mestre em Geografia Física pela Universidade de São Paulo/USP e Doutoranda em Administração Pública pela Universidade Complutense de Madrid/UCM. Coordenou o processo de revisão da legislação ambiental do Estado no período entre 2003 e 2007, no âmbito da SEMARH. Atualmente faz parte da equipe do Escritório Romano e Associados - Advogados.

² Atualmente, a SEMARH se chama SEMA em razão das disposições da Lei nº 11.050/2008, que altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH e das entidades da Administração Indireta a ela vinculadas.

dispersas em três distintas Secretarias de Estado: de Meio Ambiente, que se encontrava sob o comando da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia/SEPLANTEC, através do Centro de Recursos Ambientais-CRA; de Florestas, que se encontrava no âmbito da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária/SEAGRI, através do Departamento de Desenvolvimento de Florestas/DDF; e de Recursos Hídricos, que se inseria na Secretaria de Infra-Estrutura/SEINFRA, através da Superintendência de Recursos Hídricos-SRH.

Assim, seguindo a tendência que vinha ocorrendo nos diversos estados brasileiros, o Estado da Bahia criou a referida Secretaria, em dezembro de 2002, com o objetivo de manter sob o mesmo comando a gestão de diversas políticas afins. Entretanto, logo ficou evidenciado que a falta de integração dessas políticas - florestas, meio ambiente e recursos hídricos - não se resolvia somente com alterações no âmbito institucional, o que pode ser mais facilmente explicada por razões históricas, visto que cada uma delas surgiu em momentos distintos, com objetivos, princípios e fundamentos diferenciados, no cenário nacional.

De forma resumida, pode-se dizer que o Código Florestal, de 1965, não teve caráter ambiental quando da sua promulgação. Ele tinha forte componente econômico. Naquela época, início da Ditadura Militar, as questões ambientais eram pouco levadas em consideração. É só lembrar que a Conferência de Estocolmo, o grande marco internacional, somente se deu em 1972, portanto, sete anos antes do clamor internacional em prol da defesa ambiental.

Por sua vez, a Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, foi editada com outras premissas, princípios e diretrizes, onde predominaram aspectos ambientais, constituindo-se, de certo modo, em uma resposta do Brasil à citada Conferência, nove anos após a sua realização. Nesse contexto, os bens ambientais passaram a se constituir em bens de interesse difuso e coletivo, em prol da qualidade de vida.

Já a Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997, surge no contexto do mundo globalizado, no qual a pressão pelo uso dos recursos naturais, especialmente a água, surge com forte conotação econômica, tendo-se privilegiado a negociação entre as partes, a partir de colegiados deliberativos, a exemplo dos comitês de bacias hidrográficas, como uma forma de resolver rapidamente os litígios entre as partes. Além disso, esse tipo de processo participativo buscava promover a consciência de que a água é um recurso finito, muito embora possa ser utilizada por todos, caso haja a racionalização de seu uso.

Ainda que tudo esteja sendo denominado de legislação ambiental, há de se ressaltar que existem diferenças expressivas entre as diversas políticas que a compõem, tanto do ponto de vista conceitual como finalístico. Contudo, ninguém ignora que, em prol da qualidade de vida para todos, se faz necessário integrar essas políticas, mesmo que, em muitos aspectos, sejam conflitantes.

Ressalta-se, ainda, que a integração das políticas não é algo que se possa fazer em curto espaço de tempo e por obra e graça do esforço despendido somente no nível estadual. Muitas questões precisam ser anteriormente resolvidas, até mesmo do ponto de vista constitucional, sob pena de não se conseguir o resultado esperado no sentido de harmonizar a defesa ambiental com o crescimento econômico (princípio do desenvolvimento sustentável).

Assim, em que pese o importante marco de ordem institucional - a criação da SEMARH - que agrupa todos os assuntos ambientais em uma mesma pasta, pelas razões acima explicitadas, constatou-se também que não era suficiente a simples junção de atividades em uma mesma Secretaria. Por essa razão, se iniciou o processo de revisão e integração de toda a legislação ambiental estadual, para que fossem minimizados os conflitos e as diferenças existentes, mesmo sabendo das limitações legais existentes no nível de um estado federado.

Na verdade, mesmo com limitações, há que se ressaltar que alguns aspectos podem ser melhorados no nível estadual, especialmente no que se refere ao excesso de burocracia que cerca a temática. Muitos trâmites processuais, do ponto de vista administrativo, podem ser revistos visando à redução do tempo de atendimento àqueles que demandam serviços junto aos órgãos ambientais, sem que se comprometa a efetiva defesa ambiental.

Além disso, constatou-se a existência de forte competição entre os estados federados no sentido de atrair investimentos e, conseqüentemente, melhorias no nível de emprego e geração de renda. Nesse particular, pode fazer diferença a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública, decorrente de uma adequada estruturação da máquina administrativa, da atualização da legislação pertinente à matéria, dentre outros aspectos cruciais, especialmente no momento do requerimento do Licenciamento Ambiental como requisito para tornar legalmente possível a implantação dos empreendimentos e atividades econômicas em solo baiano.

Nesse contexto, em 2003, iniciou-se o processo de revisão da legislação ambiental do Estado que culminou em dezembro de 2006, com a edição das referidas Leis nº 10.431 e nº 10.432/2006. Durante esse período, foram ouvidas aproximadamente 1.000 (mil) pessoas, de diversos segmentos produtivos, de organizações não governamentais, órgãos de classe, colegiados, universidades, dentre outros, além de representações do setor público, nos três níveis da federação, ficando evidentes alguns aspectos que a legislação deveria contemplar: melhor tratamento das questões sociais, tratamento legal diferenciado a empreendimentos de diversos tipos (indústria, turismo, loteamentos etc.), tratamento diferenciado entre grandes e pequenos empreendimentos e comunidades tradicionais, redução da burocracia e do tempo de atendimento aos requerimentos de licenças e autorizações ambientais, dentre outros.

No ano de 2007 e início de 2008, o conteúdo dessas leis foi divulgado pelo interior do Estado através da Caravana Cívico Ambiental, tendo sido escolhidas algumas cidades estratégicas do Estado para fazer essa divulgação, colher subsídios junto à sociedade civil no sentido de elaboração, regulamentação e complementação dessas leis, bem como de revisão das duas Políticas instituídas, caso se julgasse necessário. Foram ouvidas aproximadamente 700 (setecentas) pessoas, além dos membros do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM. Depois disso, em 06 de junho de 2008, foi editada a Lei nº 11.050/2008, que alterou a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH e das entidades da Administração Indireta a ela vinculadas.

O Decreto nº 11.235, de 10 de outubro de 2008, aprovou o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, e da Lei nº 11.050, de 06 de junho de 2008.

2. Dos Princípios e Objetivos da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade e da Política Estadual de Recursos Hídricos

A Lei da *Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade* conta com oito títulos referentes, respectivamente, aos Princípios, Objetivos e Diretrizes da Política; os Instrumentos de Gestão Ambiental; a Proteção da Biodiversidade; o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais; os Incentivos e os Instrumentos Econômicos; as Infrações e Penalidades; Disposições Gerais e Disposições Finais e Transitórias.

Conforme se pode constatar, essa Lei reuniu assuntos relacionados com o meio ambiente, biodiversidade, florestas de produção e unidades de conservação, ficando para a Lei nº 10.432, de 20 de dezembro de 2006, os aspectos relacionados com a gestão dos recursos hídricos.

Quanto aos princípios, objetivos e diretrizes da política de meio ambiente, foram acrescentados alguns àqueles já tradicionalmente adotados no Direito Ambiental. Entre eles, destacam-se o respeito aos valores histórico-culturais e aos meios de subsistência das comunidades tradicionais. Os demais princípios se referem àqueles recepcionados pelo Direito pátrio ao longo dos eventos internacionais de Meio Ambiente – Conferência de Estocolmo-1972, Rio-1992, Joanesburgo-2002: princípio da participação, da educação ambiental, do usuário-pagador, da prevenção, da precaução, do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade ambiental. Foi incluída no rol dos princípios, a função social da propriedade, que fôra incorporado à legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1946.

Ressalta-se como uma das diretrizes dessa Lei o respeito às formas tradicionais de organização social, suas técnicas de manejo ambiental, quando da orientação do processo de ordenamento territorial (inciso III, art. 4º).

São objetivos da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade: a melhoria da qualidade de vida, considerando as limitações e as vulnerabilidades dos ecossistemas; a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a garantia da qualidade de vida das pessoas, do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; e a otimização do uso de energia, matérias-primas e insumos visando à economia dos recursos naturais, à redução da geração de resíduos líquidos, sólidos e gasosos. Assim, as ações governamentais, privadas e do Terceiro Setor devem convergir no sentido de alcançar esses objetivos.

Por sua vez, a Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos, editada simultaneamente com a Lei da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, conta com oito capítulos relativos aos Princípios, Objetivos e Diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos; Instrumentos de Gestão das Águas; Águas Subterrâneas; Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia; Integração entre o Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos e o de Meio Ambiente; Infrações e Sanções; Disposições Finais e Transitórias.

Os princípios adotados nessa Lei são: a equidade, a valorização da água como recurso de caráter econômico, a participação social, a sustentabilidade ambiental em razão do caráter finito desse recurso natural e a definição da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento, conforme se depreende da leitura do art. 2º da Lei nº 10.432/06³.

A Política Estadual de Recursos Hídricos visa três objetivos: a) assegurar que os recursos hídricos sejam utilizados pelas atuais e futuras gerações, de forma racional e com padrões satisfatórios de qualidade; b) compatibilizar o uso da água com os objetivos estratégicos da promoção social, do desenvolvimento regional e da sustentabilidade ambiental; c) assegurar medidas de prevenção e defesa contra eventos hidrológicos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais.

3. Dos Instrumentos das Políticas de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade e de Recursos Hídricos

Os instrumentos da Política de Meio Ambiente são objeto do Título II da Lei nº 10.431/06, destacando-se: I - o Plano Estadual de Meio Ambiente; II - o Sistema Estadual de Informações Ambientais; III - a Educação Ambiental; IV - a Avaliação da Qualidade Ambiental;

³ Art. 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos será conduzida pelos seguintes princípios: I - todos têm direito ao acesso à água, recurso natural indispensável à vida, à promoção social e ao desenvolvimento; II - o uso prioritário da água é o abastecimento humano e a dessedentação de animais; III - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; IV - a água é um recurso natural limitado, com valor econômico; V - o gerenciamento do uso das águas deve ser descentralizado, com a participação do Poder Público, dos usuários e de organizações da sociedade civil; VI - a bacia hidrográfica é a unidade territorial definida para o planejamento e o gerenciamento dos recursos hídricos. (Lei nº 10.432/06).

V - o Zoneamento Territorial Ambiental; VI - as Unidades de Conservação e outros Espaços Especialmente Protegidos; VII - as normas e os padrões de qualidade ambiental e de emissão de efluentes líquidos e gasosos, de resíduos sólidos, bem como de ruído e vibração; VIII - o Autocontrole Ambiental; IX - a Avaliação de Impactos Ambientais; X - as Licenças e as Autorizações; XI - a Fiscalização Ambiental; XII - os Instrumentos Econômicos e Tributários de gestão ambiental e de estímulo às atividades produtivas e socioculturais; XIII - a Cobrança pelo uso dos recursos ambientais; XIV - a Compensação Ambiental; XV - a Conferência Estadual de Meio Ambiente.

Foram acrescentados, em relação à Lei anterior nº 7799/01, os instrumentos econômicos e tributários de gestão ambiental e de estímulo às atividades produtivas e socioculturais; a cobrança pelo uso dos recursos ambientais, a compensação ambiental e a Conferência Estadual de Meio Ambiente.

Alguns aspectos são relevantes quanto ao tratamento de alguns instrumentos mencionados:

3.1 Licenciamento Ambiental

A localização, implantação, operação e alteração de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental. Esse licenciamento dar-se-á através de Licença Ambiental, Autorização Ambiental ou do Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental⁴.

As modalidades de Licenças Ambientais abrangidas pela Lei são:

I - Licença de Localização (LL): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Implantação (LI): concedida para implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionamentos;

III - Licença de Operação (LO): concedida para operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências constantes das licenças anteriores e estabelecimento das condições e procedimentos a serem observados para essa operação;

IV - Licença de Alteração (LA): concedida para ampliação ou modificação de empreendimento, atividade ou processo regularmente existentes;

⁴ Ver art. 42 da Lei nº 10.431/06.

V - Licença Simplificada (LS): concedida para empreendimentos classificados como de micro ou pequeno porte, excetuando-se aqueles considerados de potencial risco à saúde humana.

Considerando que, no Brasil existe tendência a se aplicar para os ramos de atividade econômica, a mesma tipologia das licenças aplicada ao setor industrial, na lei em comento tratou-se de explicitar que o procedimento de licenciamento ambiental “(...) considerará a natureza e o porte dos empreendimentos e atividades, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos” (art. 42). Isso significa que a tipologia de licenças existente não se aplica a todos os tipos de empreendimentos, mas que devem ser considerados sua natureza e porte, bem como a especificidade do ecossistema e a sua capacidade de suporte.

Nesse sentido, poderão ser instituídos procedimentos especiais para o licenciamento ambiental⁵, a exemplo de:

I - procedimentos simplificados que poderão resultar na expedição isolada ou sucessiva das licenças, ou seja, em alguns casos não se faz necessária a expedição de licenças de Localização, Implantação e Operação. Poderão ser instituídos procedimentos, a depender da natureza e do porte dos empreendimentos e atividades, aos quais poderá ser expedida uma só Licença;

II - expedição de licenças conjuntas para empreendimentos similares, vizinhos ou integrantes de pólos industriais, agrícolas, projetos urbanísticos ou planos de desenvolvimento já aprovados pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos e atividades;

III - procedimentos simplificados, aprovados pelo CEPRAM, para a concessão da Licença de Alteração (LA) e da renovação da Licença de Operação (LO) das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental e práticas de produção mais limpa, visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental;

IV - licenciamento de caráter geral para atividades de natureza e impactos ambientais semelhantes, mediante cumprimento de norma emitida previamente pelo órgão ambiental competente, elaboradas a partir de estudos e levantamentos específicos, ficando essas atividades desobrigadas da obtenção de licença.

As Licenças Ambientais de Localização (LL) para empreendimentos e atividades de grande e excepcional porte, e daqueles potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, bem como as Licenças de Implantação ou Operação, referentes à primeira licença requerida pelo empreendedor, de empreendimentos e atividades de grande e excepcional porte, são deferidas pelo CEPRAM, sendo as demais deferidas pelo órgão ambiental⁶, no caso, o IMA.

⁵ Ver art. 46 da Lei nº 10.431/06.

⁶ Ver incisos V a XII, do art. 147 da Lei nº 10.431/06, que se referem às competências do CEPRAM frente ao Licenciamento Ambiental do Estado.

O licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente depende de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual se dará publicidade. Sabe-se, portanto, que esse estudo deve ser prévio à implantação do empreendimento. Entretanto, a Lei em comento passou a exigir também a elaboração de EIA/RIMA nos casos de empreendimentos já existentes, por ocasião da sua ampliação ou modificação, quando forem capazes de causar impacto adicional significativo, sujeitando-se, inclusive à correspondente Compensação Ambiental⁷.

Quando a atividade ou empreendimento não for potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, poderão ser exigidos, pelo órgão ambiental estadual, outros estudos ambientais necessários à informação e instrução do processo de licenciamento, a exemplo de: relatório de caracterização de empreendimento, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, auto-avaliação para o licenciamento ambiental, relatório técnico da qualidade ambiental, balanço ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada, análise de risco, estudo prévio de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental.

Além da Licença Ambiental, a Lei prevê a Autorização Ambiental e o Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental. No caso da Autorização, é deferida pelo órgão ambiental estadual nos casos de empreendimentos e atividades relacionadas com pesquisas e serviços de caráter temporário, execução de obras que não resultem em instalações permanentes, bem como aquelas que possibilitem a melhoria ambiental. Essa modalidade se aplica também nos casos de requalificação de áreas urbanas subnormais, ainda que impliquem instalações permanentes⁸.

Quanto ao Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental – TCRA foi criado no âmbito dessa nova Lei, compreendendo que algumas atividades podem ser monitoradas do ponto de vista ambiental a partir de outros mecanismos dependentes da manifestação do Poder Público, que não a Licença ou a Autorização Ambiental.

Isso significa que, a depender do tipo de atividade econômica, é possível estar regularizado do ponto de vista ambiental a partir de instrumentos declaratórios registrados, junto ao órgão ambiental, pelo próprio empreendedor. Através desse documento, o empreendedor se compromete a cumprir a legislação ambiental, no que se refere aos impactos ambientais decorrentes da sua atividade, assumindo o compromisso de adotar boas práticas conservacionistas e, quando for o caso, de manter responsável técnico que se vinculará ao empreendimento mediante Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou equivalente, responsabilizando-se

⁷ Ver parágrafo 1º do art. 38 da Lei nº 10.431/06.

⁸ Ver art. 48 e parágrafo da Lei nº 10.431/06.

tecnicamente pelo projeto. O TCRA deverá permanecer à disposição da fiscalização dos órgãos estaduais responsáveis pela fiscalização, sujeitando o empreendedor, na hipótese de descumprimento dos compromissos assumidos, às sanções administrativas previstas na legislação vigente.

Sem dúvida nenhuma, o TCRA se constitui em uma novidade da Lei, entretanto, cabe ao regulamento e às demais normas regulamentares identificar os casos aos quais se podem aplicar o TCRA. De antemão, sabe-se que as atividades agrossilvopastoris, com área inferior a 1.000 hectares, são passíveis de TCRA, sendo que a aplicação desse Termo já se encontra disciplinada pelo Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2006. Sem dúvida nenhuma, não há como submeter às mesmas exigências da atividade industrial, as 700.000 fazendas aproximadamente existentes no Estado da Bahia. Os impactos ambientais causados por esse ramo de atividade são de outra natureza, razão pela qual devem contemplar exigências distintas para o seu controle ambiental.

Considerando que uma das reclamações mais freqüentes, relacionadas à aplicação da legislação ambiental, diz respeito à falta de diferenciação quanto aos diversos ramos de atividade e o porte dos empreendedores, a Lei prevê a adoção de mecanismos diferenciados, também quanto à remuneração dos custos de análise para a regularização das atividades desenvolvidas pelo pequeno empreendedor, agricultura familiar, comunidades tradicionais e assentamentos de reforma agrária.

3.2 Zoneamento Territorial Ambiental

Outro importante instrumento da política ambiental do Estado é o Zoneamento Territorial Ambiental, que deve ser elaborado pelo Poder Público com a necessária participação da sociedade civil, objetivando a utilização racional dos recursos ambientais. Sempre se entendeu que o Zoneamento é um instrumento de gestão, no entanto, em razão do seu caráter participativo, cada vez mais vem se constituindo em um processo de planejamento que deve, necessariamente, subsidiar os planos de desenvolvimento do Estado.

Esse instrumento de gestão ambiental se constitui em um importante instrumento de ordenamento territorial, viabilizando-se mediante a articulação do Estado com a União e com os Municípios. O Estado tem a obrigação de ordenar seu território, obrigação essa que se encontra explicitada pela Constituição Estadual de 1989, no inciso V do art. 11.

Evitou-se a denominação desse instrumento através da expressão “Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE” por se entender que o ZEE é uma modalidade de Zoneamento, ao passo que a expressão “Zoneamento Territorial Ambiental” contempla outros tipos de Zoneamento, a

exemplo do Zoneamento Agroclimático, Pedoclimático, Costeiro, dentre outros, de caráter regional e de competência do Estado.

A prévia existência de Zoneamento poderá ensejar a simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental, visto não haver a necessidade de o órgão ambiental incluir, dentre os estudos a serem realizados pelo empreendedor, estudos de caráter regional, já que os mesmos foram contemplados por ocasião da elaboração de determinado tipo de zoneamento⁹.

A Zona Costeira, por se constituir em uma das áreas consideradas como patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988, e patrimônio estadual pela Constituição Estadual de 1989, passou a ter disciplinamento próprio na lei em comento, seguindo os preceitos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, através da Lei Federal nº 7.661, 16 de maio de 1988. Nesse contexto, fica instituído no âmbito do Estado, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC que tem por objeto orientar o processo de ocupação e utilização racional da Zona Costeira do Estado, visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais e à proteção dos ecossistemas costeiros. Uma de suas metas consiste em orientar o desenvolvimento dos planos de gestão de forma integrada com órgãos setoriais do Estado e articuladamente com a União e os Municípios.

A Lei Federal nº 7.661/88- que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, no seu art. 10 estabelece que as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre acesso à elas e ao mar, em qualquer direção e sentido. Assim, existe a obrigação legal de o Poder Público Estadual se articular com a União e os Municípios para assegurar o acesso às praias e ao mar.

Ressalvadas as áreas protegidas por legislação específica, devem ser considerados, ainda, os seguintes aspectos¹⁰:

- I - nos projetos urbanísticos serão identificados os locais de acesso à praia, mantendo-se preferencialmente os já existentes, se adequados ou suficientes, ou apresentando novas alternativas;
- II - nas áreas já ocupadas à beira-mar, sem livre acesso à praia, deverão ser identificadas e implementadas as alternativas de acesso;
- III - nos imóveis rurais que ocupem extensas faixas de terra à beira-mar, o proprietário será notificado pelo Poder Público para prover os acessos à praia e ao mar, nos termos do regulamento (Lei nº. 10.431/06, art.22, parágrafo único).

Nas Disposições Finais e Transitórias da Lei nº. 10.431/06 encontra-se estabelecido o prazo de prazo de 02 (dois) anos, contado a partir da publicação dessa Lei (20 de dezembro de 2006), para que sejam identificadas as áreas de ocupação em que os acessos à praia estejam

⁹ Ver art. 18 da Lei nº 10.431/06.

¹⁰ Ver artigos 19 a 22 da Lei nº 10.431/06.

dificultados ou restritos e adotadas as providências cabíveis, a fim de garantir o acesso aos bens públicos de uso comum do povo.

3.3 Compensação Ambiental

Esse instrumento foi legalmente previsto na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Através do art. 36 dessa Lei, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral. Estabelece que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento (art. 36, § 1º).

A Lei Estadual, dentro dos limites da referida Lei Federal, estabeleceu o percentual de 0,5% (meio por cento) do valor dos empreendimentos de significativo impacto para apoiar a criação, a implantação e a gestão de Unidades de Conservação.

Ocorre que em Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, o Supremo Tribunal Federal - STF decidiu pela parcial inconstitucionalidade do dispositivo legal, no sentido de que o valor da compensação há de ser fixado proporcionalmente ao significativo impacto ambiental, apurado no estudo de impacto ambiental, revogando, assim, o piso mínimo de 0,5% sobre o valor total do empreendimento. Com isso, o Supremo definiu que o meio ambiente pode, sim, ser valorado, mas que esse valor não pode (ou não deve) ser fixado previamente em lei. A identificação do valor correspondente a um dano ambiental envolve critérios complexos, tornando-se difícil fixar o mínimo ou o máximo para efeito de sua compensação.

Assim, 0,5% (meio por cento) do valor dos empreendimentos de significativo impacto, definido no art. 59 da Lei Estadual, não poderá ser aplicado em razão da decisão do Supremo.

Outra modalidade de compensação tratada na Lei se refere à recuperação dos passivos ambientais, obrigando os empreendedores a sanarem as irregularidades existentes, conforme as exigências técnicas necessárias. Caso haja a impossibilidade técnica da recuperação ambiental, ficam sujeitos à execução de medidas compensatórias¹¹.

¹¹ Ver art. 61 da Lei nº 10.431/06.

3.4 Conferência Estadual de Meio Ambiente

A Conferência foi incluída no rol dos instrumentos de gestão ambiental com os seguintes objetivos: constituir um fórum representativo e legítimo de apoio à formulação da Política Ambiental do Estado; fortalecer a capacidade articuladora, coordenadora e executora dos órgãos que integram os sistemas nacional e estadual de meio ambiente; consolidar o controle social sobre as diversas políticas públicas; propiciar uma atitude responsável e comprometida da comunidade escolar com as questões sócio-ambientais locais e globais e, incentivar uma nova geração de jovens que conheça e se empenhe na resolução das questões sócio-ambientais e no reconhecimento e respeito à diversidade biológica e étnico racial. A realização dessas Conferências deve se dar a cada dois anos.

Quanto aos instrumentos de gestão dos recursos hídricos, a Lei nº 10.432/06¹² destaca o Plano Estadual de Recursos Hídricos; os planos de bacias hidrográficas; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo seus usos preponderantes; a outorga de direito de uso de recursos hídricos; a cobrança pela utilização de recursos hídricos; e o Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos.

Ainda que todos os instrumentos de gestão sejam relevantes e complementares entre si, destaca-se a importância da Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, que tem ampla tradição na sua aplicação no Estado.

Ficam sujeitos à outorga de direito de uso de recursos hídricos as atividades ou empreendimentos que captem ou derivem águas superficiais ou subterrâneas, para uso próprio ou para terceiros; as atividades ou empreendimentos com potencial de provocar poluição, contaminação ou degradação das águas superficiais ou subterrâneas, mediante lançamentos nos corpos d'água, de despejos ou resíduos líquidos; as atividades, ações ou intervenções que possam afetar a quantidade, a qualidade e o regime das águas superficiais ou subterrâneas; a extração mineral ou de outros materiais em leitos dos rios e demais corpos hídricos; o lançamento de efluentes líquidos em corpos d'água para diluição. Ficam dispensadas de outorga as captações, derivações, lançamentos e acumulações consideradas de pouca expressão¹³.

Além dos comentários apresentados anteriormente sobre alguns dos instrumentos de gestão ambiental, vale ressaltar que a Lei nº 10.431/06 trouxe importante inovação no que tange à responsabilidade do gerador de resíduos. Desde que devidamente aprovada pelo órgão ambiental competente, a utilização de resíduos por terceiros, como matéria-prima ou insumo, fará cessar a responsabilidade do gerador sobre esses resíduos. Trata-se de importante alteração na

¹² Ver art. 5º da Lei nº 10.432/06.

¹³ Ver § 1º do art. 12 da Lei nº 10.432/06.

legislação visto que, de um modo geral, o gerador do resíduo é responsável por eles, da sua geração até o seu destino final (“do berço ao túmulo”)¹⁴.

4. Da Proteção da Biodiversidade

No Título III da Lei nº 10.431/06, referente à Proteção da Biodiversidade, são tratados os seguintes assuntos: bens e espaços territoriais especialmente protegidos, vegetação, exploração dos recursos florestais e fauna. Quanto ao primeiro, merecem destaque as Unidades de Conservação-UC, Áreas de Preservação Permanente-APP, Reserva Legal, Patrimônio Estadual e Reserva da Biosfera.

4.1 Dos Bens e Espaços Territoriais Especialmente Protegidos

A Lei instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, cujo objetivo é o de contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território estadual. Esse Sistema integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e, assim como se encontra estabelecido na Lei Federal nº 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, subdivide-se em dois grupos: 1. Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo é o de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, com exceção dos casos previstos na legislação pertinente; 2. Unidade de Conservação de Uso Sustentável, com o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos ambientais.

No primeiro grupo incluem-se as categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Estadual, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Essa categorização é exatamente a mesma apresentada no SNUC. No segundo grupo encontram-se as categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Estadual, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Parques Urbanos, Horto Florestal e Jardins Botânico, Zoológico e Zoobotânico e Reserva Particular de Proteção da Biodiversidade.

No caso do segundo grupo, o SEUC incorporou outros tipos de Unidades de Conservação, além daquelas mencionadas na legislação federal. Inseriu novas categorias que passam a integrar esse Sistema, a exemplo dos Parques Urbanos, Horto Florestal e Jardins Botânico, Zoológico e Zoobotânico e Reserva Particular de Proteção da Biodiversidade.

As Unidades de Conservação devem dispor de Plano referente as formas de sua utilização (Plano de Manejo), elaborado e implementado de forma participativa, revisado periodicamente,

¹⁴ Ver § 3º do art. 32 da Lei nº 10.431/06.

abrangendo a totalidade de sua área e Zona de Amortecimento (nos casos em que existir exigência legal), sendo proibidas alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos.

A gestão dessas UCs, de acordo com a Lei, poderá se dar por organizações da sociedade civil, com objetivos afins aos da Unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável pela sua gestão.

Quanto às áreas de preservação permanente, além do disciplinamento previsto no Código Florestal e demais instrumentos legais deles decorrentes foi necessário mencionar o tratamento que deve ser dado às demais áreas de preservação permanente previstas no artigo 215 da Constituição Estadual de 1989, a exemplo das áreas estuarinas, recifes de corais, reservas da flora apícola, áreas consideradas de valor paisagístico, cavidades naturais subterrâneas e cavernas e encostas sujeitas à erosão e deslizamento, dentre outras.

Além das APPs do Código Florestal e daquelas criadas pela Constituição Estadual/89, essa Lei criou outros dois novos tipos de APPs: as áreas cobertas ou não por vegetação natural situadas nas veredas do Oeste do Estado e os brejos litorâneos.

Considerando que um dos princípios da Lei da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia (Lei nº 10.431/06) é o respeito aos valores histórico-culturais e aos meios de subsistência das comunidades tradicionais, ela possibilita, como excepcionalidade, a permanência das comunidades tradicionais ribeirinhas residentes na área de preservação permanente às margens dos corpos d'água, desde que a área venha sendo utilizada em atividades de subsistência, seja garantida a função protetora do ecossistema e dos recursos hídricos e adotados métodos conservacionistas. Esse dispositivo legal retira da ilegalidade as comunidades tradicionais que, via de regra, se situam ao longo dos cursos d'água, na maioria das vezes, em áreas de preservação permanente. Para isso, é necessário que esse assunto seja considerado à luz da Lei nº 10.432/06, que trata da Política Estadual de Recursos Hídricos, devendo estar contemplado no contexto dos Planos de Bacias Hidrográficas¹⁵.

Outro aspecto de caráter social, e que também deve estar relacionado com a gestão dos recursos hídricos, conforme essa Lei, se refere à possibilidade de utilização das áreas de vazante de corpos d'água naturais e artificiais da região semi-árida. Esse permissivo legal se aplica aos casos de agricultura familiar de subsistência, desde que se trate de: a) várzeas já drenadas e desprovidas de vegetação; b) em que os solos sejam compatíveis com seu aproveitamento técnico-econômico; c) quando não sejam utilizados fertilizantes ou agrotóxicos; d) que sejam adotadas técnicas de cultivo mínimo, de modo que haja pouca interferência nas condições físicas, químicas e biológicas do

¹⁵ Ver art. 93 e parágrafos da Lei nº 10.431/06.

solo e do ecossistema; e) que não estejam localizadas em bacia de captação de água para abastecimento público, em distância que possa comprometer a qualidade da água.

O uso de áreas de vazantes para efeito de subsistência vem se dando, historicamente, em países em que há carência hídrica. No caso da Bahia, quase 70% do seu território se encontra nessa condição¹⁶, motivo pelo qual não haveria razão para que a legislação ambiental estadual se omitisse sobre esse assunto. Além disso, cabe considerar que não existem normas específicas para o semi-árido brasileiro, podendo, assim, na lacuna dessas normas, o Estado legislar supletivamente sobre os aspectos ambientais relacionados com essa matéria.

Quanto ao Patrimônio Estadual, a citada Lei repetiu as disposições do artigo 216 da Constituição Estadual/89, considerando como tal: o Centro Histórico de Salvador; o Sítio do Descobrimento, inclusive suas áreas urbanas; as cidades históricas de Cachoeira, Lençóis, Mucugê e Rio de Contas; a Mata Atlântica, a Chapada Diamantina e o Raso da Catarina; a Zona Costeira, em especial a orla marítima das áreas urbanas, incluindo a faixa Jardim de Alá/Mangue Seco, as Lagoas e Dunas do Abaeté, a Baía de Todos os Santos, o Morro de São Paulo, a Baía de Camamu e o Arquipélago dos Abrolhos; os vales e as veredas dos afluentes da margem esquerda do Rio São Francisco; os vales dos Rios Paraguaçu e Contas; os Parques de Pituvaçu e São Bartolomeu.

Assim, em Salvador, diversas são as áreas consideradas como Patrimônio Estadual: o Centro Histórico de Salvador; a Zona Costeira, em especial a orla marítima das áreas urbanas, incluindo a faixa Jardim de Alá/Mangue Seco, as Lagoas e Dunas do Abaeté, a Baía de Todos os Santos bem como os Parques de Pituvaçu e São Bartolomeu. Isso significa que boa parte do território municipal se encontra sob os holofotes do que se considera de importância estadual e não meramente local¹⁷.

4.2 Da Vegetação

A Lei nº 10.431/06 classifica a vegetação da seguinte forma: de preservação (UCs de Proteção Integral e as Áreas de Preservação Permanente- APP); *de uso restrito* (Reserva Legal, Servidão Florestal e UCs de Uso Sustentável); e de produção (florestas plantadas destinadas a atender às necessidades socioeconômicas).

A Reserva Legal, dentre outros objetivos, visa à formação de corredores ecológicos para permitir o fluxo de genes, a movimentação da biota e a manutenção de populações que demandem áreas de maior extensão para sua sobrevivência. Deve ocupar, no mínimo, 20% (vinte

¹⁶ Ver Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH, elaborado pela Superintendência de Recursos Hídricos-SRH, em 2005, com horizonte de implementação 2004-2020.

¹⁷ Ressalta-se, ainda, que todo o território do Município de Salvador faz parte da Zona Costeira Brasileira, constituindo-se, também em Patrimônio Nacional, por força das disposições do § 4º do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

por cento) da área total do imóvel, onde se permite: a extração de madeira para uso e beneficiamento no imóvel rural onde se encontra inserida; a extração seletiva de produtos não madeireiros para comercialização eventual, desde que não ponha em risco a sustentabilidade do respectivo ecossistema; o enriquecimento da vegetação com o objetivo de promover sua restauração e o uso econômico sem extração da vegetação nativa.

A Lei nº 10.431/06 trouxe a novidade de que a Reserva Legal pode ser relocada, excepcionalmente, mediante acordo formal celebrado entre o Poder Público e o proprietário ou detentor de justa posse rural, respaldado em laudo técnico, desde que não prejudique a formação de corredores ecológicos. É citado, textualmente, o caso da possibilidade de relocação de Reserva Legal no caso de constatação de bens minerais passíveis de exploração¹⁸.

A Lei mencionada traz disposições específicas para o caso de imóveis rurais situados na Região Cacaueira do Estado, possibilitando a complementação da Reserva Legal com cabruca densa.¹⁹ Aceita-se, ainda, para o cômputo da Reserva Legal, na pequena propriedade ou posse rural familiar, os maciços de porte arbóreo, sejam frutíferos, ornamentais ou industriais.

4.3 Da Exploração dos Recursos Florestais e da Fauna

Dentro dessa temática, a Lei comentada trata das Florestas Integrantes de Projetos de Plantio, das Florestas Nativas Submetidas a Manejo Florestal e da Supressão da Vegetação Nativa e do Uso do Solo. Por se referir a uma parte extensa da Lei, merecendo, portanto, análise específica, somente alguns aspectos serão ressaltados:

- a) as florestas plantadas destinadas a atender às necessidades socioeconômicas, devem respeitar os instrumentos de planejamento e de gestão ambiental, em especial, o Plano Estadual de Meio Ambiente, Zoneamento Territorial Ambiental, Plano de Manejo de Unidade de Conservação, Plano Estadual de Recursos Hídricos e Plano de Bacias Hidrográficas;
- b) as florestas plantadas, bem como os projetos de implantação de florestas de produção, poderão ter sua estimativa volumétrica de produção reconhecida pelo Estado, na forma de Crédito de Volume Florestal;
- c) não será autorizada nova supressão da vegetação nativa em imóveis rurais que apresentem áreas com vegetação suprimida, abandonadas, subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada;
- d) são dispensadas de autorização do órgão competente a roçada e a limpeza de terreno em áreas agrícolas, de pastoreio ou em terrenos urbanos não integrantes de área de preservação permanente ou de outras áreas com restrições legais de uso, desde que não exista potencial de produção

¹⁸ Ver art. 108 e parágrafo único da Lei nº 10.431/06.

¹⁹ Ver art. 110 da Lei nº 10.431/06.

volumétrica de material lenhoso e objetivem a readequação de áreas à utilização agropecuária e de silvicultura, à implantação ou manutenção de infra-estrutura, à substituição de cultura ou à pastagem ou outros usos afins;

e) é proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação, tolerando-se, excepcionalmente, o seu emprego em práticas agropastoris ou florestais, através de queima controlada, mediante ato do Poder Público, que circunscreverá as áreas e estabelecerá as normas de precaução;

f) os grandes consumidores ou utilizadores de matéria-prima florestal são obrigados a formar e manter florestas de produção, em terras próprias ou de terceiros, diretamente ou por intermédio de empreendimentos dos quais participem, através de serviço organizado, cuja produção assegure seu suprimento através da exploração racional dos recursos florestais.

Ainda quanto à Proteção da Biodiversidade, vale ressaltar que, pela primeira vez, lei estadual inclui dispositivos específicos sobre a Fauna, que antes se constituía em temática tratada no nível da União. Assim, com a edição da Lei nº 10.431/06, o Estado traz para si a responsabilidade sobre a especial proteção dos animais silvestres, em vida livre ou mantidos em cativeiro, que utilizem o território baiano em qualquer etapa do seu ciclo biológico²⁰.

Vale ressaltar que não somente o tema Fauna se constitui em inovação da legislação ambiental. No que se refere à Lei nº 10.432/06, pela primeira vez foi tratado o gerenciamento das águas subterrâneas²¹.

5. Dos Aspectos Institucionais: o Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA

A Lei nº 10.431/06 trata do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais²²-SEARA. Com a edição da Lei nº 11.050, de 6 de junho de 2008, esse Sistema passou a denominar-se Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA.

A estrutura desse Sistema continua sendo aquela estabelecida na Lei nº 10.431/06, a saber:

a) Sistema Estadual de Unidades de Conservação e o Sistema Estadual de Recursos Hídricos que integram o SISEMA;

b) Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, órgãos superiores, respectivamente, do Sistema Estadual do Meio Ambiente e do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Hídricos²³;

²⁰ Ver arts.133 a 138 da Lei nº 10.431/06.

²¹ Ver arts. 22 a 27 da Lei nº 10.432/06.

²² O SEARA foi instituído pela Lei nº 3.858, de 03 de novembro de 1980. Seu nome passou para SISEMA em 06 de junho de 2008, com a edição da Lei nº 11.050.

- c) Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, como órgão central, com a finalidade de formular, coordenar, gerenciar e executar a política estadual;
- d) Órgãos e Entidades Executoras da política estadual de meio ambiente, de proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos, aqueles que detêm o poder de polícia, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades modificadoras do meio ambiente, dentro das suas respectivas esferas de atuação, compreendendo o Instituto do Meio Ambiente - IMA e o Instituto de Gestão das Águas e Clima - INGÁ;
- e) Órgãos da Administração Pública estadual e municipal que venham a receber delegação do Poder Público para esse fim;
- f) Órgãos Setoriais da Administração Estadual, centralizada e descentralizada, responsáveis pelo planejamento, aprovação, execução, coordenação ou implementação de políticas setoriais, planos, programas e projetos, total ou parcialmente associados ao uso dos recursos ambientais ou à conservação, defesa e melhoria do ambiente;
- g) Órgãos Locais, órgãos do Poder Público Municipal - responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de impacto ambiental, dentro do seu âmbito de competência e jurisdição.

Além desses Sistemas, órgãos e entidades, que integram o SISEMA, foi textualmente mencionada pela Lei nº 10.431/06, a Secretaria de Segurança Pública, incumbindo-lhe a prevenção e repressão das infrações contra o meio ambiente, em apoio às ações de fiscalização dos órgãos especializados.

Foram previstos, também, como colaboradores do SISEMA, as organizações não-governamentais, as universidades, os centros de pesquisa, as entidades de profissionais, as empresas, os agentes financeiros, a sociedade civil e outros que desenvolvam ou possam desenvolver ações de apoio à gestão ambiental.

Vale ressaltar que os municípios são considerados Órgãos Locais do SISEMA a quem compete a execução dos procedimentos de licenciamento ambiental e fiscalização dos empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente que sejam de sua competência originária, conforme disposições legais e constitucionais, bem como das atividades delegadas pelo Estado²⁴.

Apesar da criação de diversos órgãos relacionados com a gestão dos recursos hídricos, desde 1995, no Estado da Bahia, somente a partir da Lei nº 10.432/06, a parte institucional dessa

²³ O Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM foi criado pela Lei nº 3.163, de 04 de outubro de 1973, e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, foi instituído pela Lei nº 7.354, de 14 de setembro de 1998.

²⁴ Ver art. 159 da Lei nº 10.431/06.

gestão se encontra reunida sob a forma sistêmica, constituindo-se, assim, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos²⁵. Esse Sistema ficou, assim, desenhado pela referida Lei:

I - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH;

II - a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, hoje SEMA;

III - a Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, hoje INGÁ;

IV - os Comitês de Bacias Hidrográficas;

V - as Agências de Bacias Hidrográficas;

VI - os órgãos e entidades do Poder Público, cujas atividades influenciem ou sejam afetadas pela gestão de recursos hídricos.

Com a edição da Lei nº 11.050/08, algumas modificações ocorreram na parte institucional do Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA. Houve a alteração dos nomes das instituições que integram a Secretaria do Meio Ambiente:

(i) a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos- SEMARH passou a ser denominada de Secretaria do Meio Ambiente - SEMA e, suas Superintendências, passaram a se chamar Superintendência de Políticas para a Sustentabilidade (antes, Superintendência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável) e Superintendência de Políticas Florestais, Conservação e Biodiversidade (antes, Superintendência de Biodiversidade, Florestas e Unidades de Conservação);

(ii) o Centro de Recursos Ambientais-CRA passou a ser denominado Instituto do Meio Ambiente-IMA;

(iii) a Superintendência de Recursos Hídricos-SRH passou a ser denominada de Instituto de Gestão das Águas e Clima - INGÁ;

(iv) a Companhia de Engenharia Rural da Bahia - CERB teve seu nome alterado para Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia - CERB.

Além disso, houve a migração de competências entre as instituições que integram a SEMA, reforçando-se a tese de que órgãos da Administração Direta são responsáveis pela definição de estratégias e políticas públicas, ao passo que os órgãos da Administração Indireta - as Autarquias - são responsáveis pela execução dessas políticas.

Considerando que existe grande dificuldade para integrar as ações relacionadas com a implementação das políticas de Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade com a de

²⁵ Os órgãos foram sendo criados ao longo do tempo, da seguinte forma: órgão gestor das águas, a Superintendência de Recursos Hídricos-SRH, criado em 1995; Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CONERH, instituído em 1998; a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos-SEMARH, criada em 2002; a previsão legal para a criação dos comitês de bacias hidrográficas, existente a partir de 2005²⁵. Os órgãos foram sendo instituídos no decorrer de uma década (1995-2005) sem que, contudo, estivessem estruturados em um sistema integrado.

Recursos Hídricos, como mencionado anteriormente, foi criada a Coordenação Especial de Integração das Políticas Ambientais.

Nessa mudança de competências, as ações de cunho executivo e de fiscalização se concentraram no IMA, que passou a integrar os procedimentos de autorização de supressão de vegetação com os de licenciamento ambiental, passando a “(...) conceder autorização de supressão de vegetação, averbação de reserva legal, aprovação de plano de resgate de fauna, autorização de queimadas controladas, monitoramento e fiscalização ambiental, ordenamento dos usos da flora e fauna”; bem como “(...) executar e acompanhar programas e ações relacionados com as políticas florestal, de conservação do patrimônio natural, dos espaços territoriais protegidos e da biodiversidade” que, anteriormente se encontravam em Superintendência da SEMARH²⁶.

Quanto aos colegiados do SISEMA, as Leis nº 10.431 e nº 10.432/06 estabeleceram 21 conselheiros para cada colegiado, CEPRAM e CONERH, cabendo à SEMA secretariar o primeiro e, ao INGÁ, secretariar o segundo²⁷. Ambos os Conselhos têm natureza consultiva, normativa, deliberativa e recursal.

O CEPRAM se rege pela Lei nº 10.431/06 e conta com a seguinte composição: 7 (sete) representantes do Poder Público estadual; 7 (sete) representantes da sociedade civil; e 7 (sete) representantes do setor produtivo. Trata-se de um conselho tripartite e paritário.

Por sua vez, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH se rege pelas Leis nº 10.432/06 e nº 11.050/08, contando com a seguinte composição: I - o Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; 10 (dez) representantes do Poder Público Estadual; 02 (dois) representantes do Poder Público Municipal; 05 (cinco) representantes dos usuários de recursos hídricos; 03 (três) representantes da sociedade civil organizada, sem interesse econômico direto no uso dos recursos hídricos. Esse Conselho não é paritário como o CEPRAM, predominando a representação do setor público.

As Leis nº 10.431 e 10.432/06 criaram a oportunidade para que o CEPRAM e o CONERH, bem como outros colegiados estaduais, possam realizar reuniões conjuntas para avaliação e manifestação, em especial sobre zoneamento territorial ambiental do Estado, plano estadual de meio ambiente, plano estadual de recursos hídricos e planos de bacias hidrográficas, e enquadramento dos cursos d'água. Dessa forma, os principais instrumentos de planejamento devem ser submetidos à apreciação dos referidos colegiados, que abrigam diversas representações dos mais variados segmentos do setor público, privado e Terceiro Setor.

²⁶ Verificar incisos I e VI do art. 6º da Lei nº 11.050/08.

²⁷ Alteração trazida pelo inciso III do art. 2º e inciso IV do art. 11 da Lei nº 11.050/08, já que ambos os colegiados tinham previsão legal para serem secretariados pela SEMA, conforme a Lei nº 10.431 e 10.432/06.

Além das competências relacionadas com o Licenciamento Ambiental, o CEPRAM determina:

- a) a relocação de atividades e/ou empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente degradadores, quando localizados em desconformidade com os critérios estabelecidos em lei; b) a imposição das penalidades de interdição e embargo definitivo, de demolição e de destruição ou inutilização de produtos, suspensão de venda e fabricação do produto, e suspensão total de atividades.

6. Dos Incentivos e dos Instrumentos Econômicos

O Poder Público incentivará empreendimentos e atividades que visem à proteção, manutenção e recuperação do meio ambiente e à utilização sustentada dos recursos ambientais, mediante a concessão de benefícios fiscais ou creditícios, apoio financeiro, técnico, científico, operacional ou de outros mecanismos e procedimentos compensatórios.

Como instrumentos econômicos, as Leis nº 10.431 e 10.432/06 instituíram, respectivamente, o Fundo de Recursos para o Meio Ambiente-FERFA e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia-FERHBA. Ambos são geridos pela SEMA, exercendo seu controle orçamentário, financeiro e patrimonial.

Constituem recursos do FERFA: a) dotação orçamentária própria; b) os previstos no inciso III, do artigo 1º da Lei nº 9.281/2004²⁸; c) as multas administrativas por atos lesivos ao meio ambiente; d) os decorrentes de condenações judiciais por atos lesivos ao meio ambiente, inclusive das condenações relacionadas com a defesa dos interesses difusos e coletivos; e) os oriundos de doações; f) as taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia; g) as taxas e outras remunerações pela prestação de serviços; h) a cobrança do preço pelo uso de bens da biodiversidade; i) a cobrança de preço proveniente da concessão de florestas situadas em propriedades do Estado; j) de convênios; l) oriundos da venda de publicações ou outros materiais educativos produzidos pela SEMA; e m) outras receitas.

Por sua vez, constituem recursos do FERHBA: a) até 20% (vinte por cento) do percentual estabelecido no inciso III, do art. 1º, da Lei Estadual nº 9.281, de 07 de outubro de 2004, referente às compensações financeiras previstas no § 1º do art. 20 da Constituição Federal; b) dotações orçamentárias; c) rendimentos, de qualquer natureza, que venha a auferir como

²⁸ A Lei nº 9.281, de 07 de outubro de 2004, estabelece a distribuição dos recursos financeiros de que trata o art. 204 da Constituição Estadual: Art. 204 - "Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes da participação na exploração dos potenciais de energia hidráulica, petróleo, gás natural e outros recursos minerais serão aplicados, na proporção em que a lei estabelecer, na geração de energia e energização rural e de forma a garantir a adequada gestão dos recursos hídricos e minerais".

remuneração decorrente de aplicações de seu patrimônio; d) doações e outras receitas que lhe sejam destinadas, inclusive decorrentes da celebração de convênios.

Os recursos financeiros oriundos a partir da cobrança pelo uso das águas de domínio do Estado, por força da Lei nº. 11.050/08, passaram a integrar as receitas do INGÁ, ao invés da SEMA²⁹.

Além do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente, a Lei 10.431/06 prevê: a) a remuneração pela exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, cênicos e culturais ou da exploração da imagem de Unidades de Conservação do Estado; b) a cobrança pela visitação em Unidades de Conservação, cujos recursos serão aplicados na implementação, manutenção e regularização fundiária das próprias Unidades de Conservação; c) as concessões de florestas em terras públicas estaduais com o objetivo de promover o manejo florestal, mediante licitação.

7. Das Infrações e Penalidades

A Lei nº 10.431/06 prevê que as infrações administrativas na esfera estadual podem ter como penalidades: advertência; multa (de R\$ 500,00 a R\$ 50.000.000,00); interdição temporária ou definitiva; embargo temporário ou definitivo; demolição; apreensão dos animais produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; suspensão parcial ou total de atividades; suspensão de venda e fabricação do produto; destruição ou inutilização de produto; e perda ou restrição de direitos. Essa última penalidade consiste em suspensão de registro, licença ou autorização; cancelamento de registro, licença e autorização; perda ou restrição de benefícios e incentivos fiscais; perda ou suspensão da participação em linhas financiamento em estabelecimentos públicos de crédito; proibição de licitar e contratar com a administração pública pelo período de até três anos.

As infrações são classificadas como *leves* (até R\$ 5.000,00); *graves* (até R\$ 200.000,00 reais); e *gravíssimas* (até R\$ 50.000.000,00). Há previsão para a celebração de termo de compromisso, fato esse que pode implicar na redução de até 90 % (noventa por cento) do valor da multa imposta.

Os recursos administrativos na esfera estadual somente serão conhecidos quando acompanhados, no caso de multa, da comprovação do recolhimento de 30% (trinta por cento) do seu valor. Antes da promulgação da Lei nº 10.431/06 era necessário recolher todo o valor da multa para que se pudesse recorrer. Além disso, o CEPRAM, na apreciação do recurso administrativo, poderá cancelar a penalidade imposta, reduzir seu valor ou transformá-la em outro

²⁹ Ver inciso VI do art. 14 da Lei nº 11.050/08.

tipo de penalidade, inclusive em prestação de serviços relacionados à proteção dos recursos ambientais.

8. A Legislação Ambiental do Estado e sua Incidência sobre os Municípios

A Constituição Federal de 1988 definiu as competências para os entes federados, em matéria ambiental. A competência comum estabelecida nos incisos VI e VII no artigo 23 da Constituição Federal/88³⁰ se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Isso significa que todos devem cuidar do meio ambiente, de forma cooperada. Ocorre que, a forma como deve se dar essa cooperação, ainda não foi legislada nos termos da Lei Complementar mencionada no parágrafo único do art. 23. A ausência dessa lei complementar tem trazido muitos problemas no que tange à integração e harmonização das ações entre os diversos entes federados. Enquanto essa lei não for promulgada, há a necessidade de se estabelecer mecanismos de cooperação entre o Município e o Estado, para tratar de diversos assuntos de interesse de ambas as partes.

Quanto às competências concorrente e supletiva³¹, nos termos do art. 24 da Constituição Federal/88, e em razão das disposições do art. 30 da CF/88, entende-se que os Municípios podem legislar sobre assunto de interesse local, dispondo sobre como deve se dar a gestão ambiental no seu território. Por essa razão, os Municípios têm instituído sua política ambiental, seu sistema de licenciamento ambiental, seus colegiados consultivos e deliberativos para apoiarem o Poder Executivo nessa gestão.

Por ocasião da elaboração de suas leis ambientais, os Municípios devem respeitar as normas federais e estaduais de meio ambiente. Assim, a Lei n. 10.431/06 deve ser respeitada pelo Município, juntamente com as normas gerais estabelecidas no nível da União. Em razão da autonomia dos entes federados, é fundamental que os Municípios tenham suas próprias normas, harmonizadas com as normas federais e estaduais, podendo ter parâmetros mais restritivos que aqueles estabelecidos nos dois níveis governamentais (União e Estado).

Quanto à Lei nº 10.431/06 constata-se que ela menciona algumas ações integradas com os Municípios: eles fazem parte do Sistema Estadual do Meio Ambiente-SISEMA, na condição de Órgãos Locais desse Sistema, com as atribuições que se seguem:

³⁰ Ver Constituição Federal/88, Art. 23. “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.”

³¹ Art. 24. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

Art. 159 - Compete aos órgãos locais a execução dos procedimentos de licenciamento ambiental e fiscalização dos empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente que sejam de sua competência originária, conforme disposições legais e constitucionais, bem como das atividades delegadas pelo Estado.

Ao se referir ao Zoneamento Territorial Ambiental do Estado, a Lei menciona que esse instrumento será viabilizado mediante articulação do Estado com a União e os Municípios³². Além disso, ao tratar das metas, ações e diretrizes do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC, encontra-se mencionado textualmente o seu papel de “orientar o desenvolvimento dos planos de gestão de forma integrada com órgãos setoriais do Estado e articuladamente com a União e os Municípios”³³.

Da mesma forma, ao se referir às praias, como bem de uso comum do povo, assegurando-se, sempre, por essa razão, livre acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, a Lei comentada cita que o Poder Público Estadual se articulará com a União e os Municípios para assegurar esse acesso³⁴. Ressalta-se, ainda, que para cumprir o disposto nas Disposições Finais e Transitórias da Lei nº. 10.431/06, no que se refere à identificação das áreas de ocupação em que os acessos à praia estejam dificultados ou restritos, somente com a integração do Estado com os Municípios costeiros, essa providência poderá ser adotada.

Em relação à gestão dos recursos hídricos, a partir de outubro de 1988, por força das disposições da Constituição Federal/88, os Municípios e os particulares perderam a dominialidade sobre as águas, visto que a Carta Magna a atribuiu à União e aos Estados.

Além disso, a competência para legislar sobre essa matéria (águas) é privativa da União³⁵, cabendo-lhe instituir direitos e deveres sobre as águas. Assim, não cabe aos Municípios outorgar direitos sobre as águas, mas podem interferir sobre o uso desse recurso natural, por ocasião de suas representações nos comitês de bacias hidrográficas ou outros colegiados deliberativos. Vale ressaltar, por outro lado, que os Municípios interferem, positiva ou negativamente, na qualidade das águas por legislarem sobre o uso do solo³⁶.

Na esfera estadual, essa matéria - recursos hídricos - é tratada somente do ponto de vista administrativo e institucional, dispondo sobre como deve se dar a gestão desse bem, cuja dominialidade lhe fora atribuída pela Constituição Federal/88. Assim, a Lei nº 10.432/06 tem esse papel de cunho organizacional e administrativo, não gerando nenhum direito novo em

³² Ver § 3º do art. 17 da Lei nº 10.431/06.

³³ Ver inciso II do art. 21 da Lei nº 10.431/06.

³⁴ Ver parágrafo único do art. 22 da Lei nº 10.431/06.

³⁵ Ver inciso V do art. 22 da Constituição Federal de 1988.

³⁶ Constituição Federal de 1988, Art. 30. “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

relação aos que já foram instituídos no nível da União: Código de Águas/34, Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, dentre outras.

Em resumo, os pontos relevantes a serem considerados, para que se possa ter uma boa gestão ambiental, consistem na integração das ações entre os diversos entes federados, a partir de mecanismos já instituídos, ou que possam ser criados, bem como a construção de suas próprias normas, exercendo, assim, a autonomia outorgada aos Municípios pela Constituição de 1988, em toda a plenitude.

Assim, como Órgão Local do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e do Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA, os Municípios têm importante papel a desempenhar na gestão compartilhada dos recursos ambientais.