

Severino Soares Agra Filho

Licenciamento
ambiental
no Brasil



Esta publicação retoma o tema do Licenciamento Ambiental (LA) da publicação anterior, *Planejamento e Gestão Ambiental no Brasil: os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente* (2014), na qual abordo sobre os instrumentos de gestão ambiental no Brasil. Dessa forma, retoma-se o tema com maior aprofundamento conceitual e operacional, bem como a consolidação das reflexões geradas ao longo de uma prática profissional de mais de 40 anos de experiência.

Na perspectiva de suprir as lacunas observadas, emerge esta publicação visando contribuir sobretudo para o maior conhecimento sobre as bases conceituais fundamentais essenciais para a aplicação do LA, bem como explicitar os propósitos e expectativas que se pretende lograr com a sua devida condução. Nesse sentido, o seu foco principal é propiciar uma melhor compreensão e condução das demandas técnicas que estão prescritas ou subjacentes aos dispositivos legais que regem a aplicação do LA no Brasil.

Dessa forma, pretende-se contribuir com o avanço na apropriação conceitual e operacional desse instrumento de gestão ambiental e cumprir minha função social de disponibilizar à sociedade o conhecimento adquirido com minha experiência profissional.

Licenciamento
ambiental
no Brasil

UNIVERSIDADE FEDERAL
DA BAHIA

Reitor

João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-reitor

Paulo Cesar Miguez de Oliveira



E D U F B A

EDITORA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA BAHIA

Diretora

Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

Conselho Editorial

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El-Hani

Cleise Furtado Mendes

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

Maria do Carmo Soares de Freitas

Maria Vidal de Negreiros Camargo

Severino Soares Agra Filho

Licenciamento
ambiental
no Brasil

Salvador
Edufba
2021

2021, Severino Soares Agra Filho.
Direitos dessa edição cedidos à Edufba.
Feito o Depósito Legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da
Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Coordenação editorial

Susane Santos Barros

Coordenação gráfica

Edson Nascimento Sales

Coordenação de produção

Gabriela Nascimento

Capa, Projeto Gráfico e Editoração

Larissa Vieira de Oliveira Ribeiro

Textura de Capa por

rawpixel via freepik

Revisão

Cristovão Mascarenhas

Normalização

Quezia Rodrigues de Oliveira

Sistema de Bibliotecas – UFBA

A277 Agra Filho, Severino Soares

Licenciamento ambiental no Brasil / Severino Soares Agra
Filho. - Salvador: EdUFBA, 2021.
157 p.

ISBN: 978-65-5630-258-4

1. Meio ambiente. 2. Licenças ambientais – Brasil. 3. Gestão
ambiental. 4. Engenharia ambiental. I. Título.

CDU: 502.13(81)

Elaborada por Geovana Soares Lira CRB-5: BA-001975/O

Editora afiliada à



Editora da UFBA

Rua Barão de Jeremoabo

s/n – Campus de Ondina

40170-115 – Salvador – Bahia

Tel.: +55 71 3283-6164

www.edufba.ufba.br

edufba@ufba.br

DEDICO ESTE LIVRO À ANA MARIA, À LUIZA E
A DAVID SERGIO KUPFER (*IN MEMORIAM*)

Sumário

Apresentação	9
Capítulo I	
Introdução geral e conceitual	11
A questão ambiental	
Bases conceituais	
Meio ambiente	
Qualidade ambiental	
Impacto ambiental	
Desenvolvimento sustentável	
Capítulo II	
○ licenciamento ambiental	29
Introdução	
Os critérios de exigibilidade	
As atividades sujeitas ao processo de licenciamento ambiental	
O escopo de análise do LA	
As competências do licenciamento ambiental	
Capítulo III	
A sistematização do processo de licenciamento ambiental	51
Introdução	
A licença prévia	
A licença de instalação	
A licença de operação	
Os prazos de validade das licenças	
As autorizações vinculadas ao LA	

Capítulo IV

O licenciamento ambiental simplificado	73
--	-----------

Capítulo V

A participação pública	83
------------------------	-----------

Capítulo VI

Desafios da gestão ambiental no Brasil e suas implicações no licenciamento ambiental	95
--	-----------

Anexos	111
--------	------------

Apêndice	135
----------	------------

Apresentação

Esta publicação foi concebida com o propósito primordial de registrar a consolidação das reflexões geradas ao longo de uma prática profissional de mais de 40 anos de experiência atuando nas instituições governamentais de gestão ambiental, sobretudo em cargos técnicos e gerenciais, ou nos trabalhos e pesquisas acadêmicas.

Nesse sentido, tenho acompanhado e participado de diversas discussões sobre as controvérsias e interpretações na aplicação do Licenciamento Ambiental (LA) no Brasil.

A partir das reflexões resultantes dessa prática, que se tornaram objeto de diversas publicações em congressos e eventos acadêmicos, emerge esta publicação visando produzir uma consolidação dessa experiência e contribuir sobretudo para explicitar as bases conceituais fundamentais envolvidas na aplicação técnica-operacional do processo de LA. Além disso, embora essa temática tenha sido objeto de outras publicações, observa-se uma predominância daquelas destinadas ao campo jurídico ou eventuais registros de experiências específicas.

Na perspectiva de suprir as lacunas observadas, a proposta desta publicação foi concebida para proporcionar subsídios técnicos aos profissionais que atuam direta ou indiretamente na engenharia ambiental bem como em outras atividades e práticas que estão associadas ao cumprimento dos procedimentos do LA e sua devida operacionalização técnica, ou seja, o seu foco principal é propiciar uma melhor compreensão das demandas técnicas que estão prescritas ou subjacentes aos dispositivos legais que regem a aplicação do LA no Brasil.

Face aos propósitos desta publicação, foram priorizados os aspectos conceituais e procedimentais essenciais para a aplicação do LA, bem como explicitar os propósitos e expectativas que se pretende lograr com a sua devida condução. Dessa forma, se pretende contribuir com o avanço na apropriação conceitual e operacional dos instrumentos de gestão ambiental e cumprir minha função social de disponibilizar à sociedade o conhecimento adquirido com minha experiência profissional.

Capítulo I

Introdução geral e conceitual

Qualquer ação ou atividade humana utiliza ou induz intervenções ou interações nas condições ambientais. Assim sendo, para se viabilizar um desenvolvimento social e econômico regido pelos princípios da sustentabilidade ambiental e da equidade social, preconizados nos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981), torna-se fundamental orientar e planejar a condução dessas ações e atividades, sob a perspectiva da precaução e prevenção. Para tanto, a PNMA¹ determina que:

A construção, instalação, ampliação, modificação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 1981, artigo 9, inciso IV da Lei nº 6938)

Este propósito foi reafirmado pela Constituição Federal, que determina como responsabilidade do poder público:

exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.² (BRASIL, 1988, artigo 225, § 1º, inciso IV)

O advento desse dispositivo constitucional configura uma vinculação da avaliação prévia como requisito do Licen-

.....

1 Lei complementar nº 140/2012, alterando as redações anteriores (artigo 10 da Lei nº 6938/81 com redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989; Decreto nº 99.274/90 e artigo 2º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 237/97).

2 Inciso V do § único do artigo 225.

ciamento Ambiental (LA), como também o torna um instrumento com *status* jurídico superior.

Para a abordagem e condução das avaliações prévias no LA se torna relevante como preliminar a contextualização sobre a questão ambiental e sua gestão e de algumas bases conceituais que envolve a sua aplicação que serão objeto de tópicos específicos a seguir.

A questão ambiental e sua gestão

A apreensão da problemática ambiental passa pela compreensão das motivações e fatores que induzem ações geradoras das interferências e interações com o ambiente nas suas diversas dimensões, biofísicas e socioeconômicas. Para tanto, torna-se como um ponto de partida considerar que a sociedade precisa interagir e eventualmente interferir no ambiente para atender às suas necessidades básicas. Para se produzir bens e serviços para a sociedade, faz-se necessário interagir com os sistemas ambientais, biofísicos e socioeconômicos, que em geral podem ocasionar interferências e alterações indesejáveis na qualidade ambiental.

Assim, o processo de interferência na qualidade ambiental ou a geração dos impactos ambientais ocorre mediante o seguinte encadeamento de ações: as demandas sociais, movidas pelas necessidades e aspirações da sociedade, levam à condução de determinadas intervenções que constituem o conjunto de atividades sociais e econômicas para a produção de bens e serviços. Para a produção de bens e serviços, são feitas alterações nos sistemas ambientais e são utilizados recursos desses sistemas, o que resulta em diferentes possibilidades de impactos ambientais, favoráveis e desfavoráveis. A realidade ambiental é, portanto, uma consequência aos bens e produtos consumidos e/ou produzidos almejados pela sociedade e que se refletem nas demandas sobre os re-

cursos naturais e nas intervenções nos sistemas ambientais. As escolhas de bens e produtos decorrem e são determinadas pelo modo de vida que a sociedade considera como indispensável para o seu desenvolvimento social. Assim sendo, como salienta Moraes (1994, p. 10), a questão ambiental é um “[...] objeto econômico, político e cultural” e uma “faceta das relações entre os homens”.

Nessa perspectiva, a questão ambiental deve ser enfrentada ou trabalhada como consequência das alternativas adotadas pela sociedade como padrão de produção, consumo e modo de vida que induzem ou promovem os processos dinâmicos e interativos que ocorrem entre os diversos componentes do ambiente natural e social. A partir dessa compreensão, depreende-se que a problemática ambiental ou alteração da qualidade ambiental emerge da inadequação dos padrões de produção e de consumo adotado em cada região ou sociedade que, por sua vez, constituem o seu modelo de desenvolvimento. (GUIMARÃES; MAIA, 1997) Nesse sentido, os impactos ambientais podem ser diferenciados em função das intervenções ocasionadas nos recursos e sistemas ambientais correspondentes às demandas sociais de cada estilo ou modelo de desenvolvimento.

Essa percepção foi reconhecida e consignada internacionalmente na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como pode ser constatado na leitura do seu Princípio 4º: “A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá considerar-se de forma isolada”. (SÃO PAULO, 1993) Assim, torna-se imperativa a busca de alternativas ao modelo de desenvolvimento vigente. Surge, então, o conceito de desenvolvimento sustentável³ como princípio e diretriz para orientar a busca de alternativas de produção e consumo que resultem em benefícios neces-

.....

3 Suas bases conceituais serão abordadas em capítulo específico.

sários para a sociedade sem prejuízo e comprometimento da disponibilidade e das condições ambientais. A partir da Conferência do Rio, o desenvolvimento sustentável tornou-se uma referência conceitual para a gestão ambiental.

Diante dessa compreensão que as demandas sociais exigem, tanto a disponibilidade dos recursos naturais e dos ecossistemas para uso social e econômico quanto a preservação das suas condições de uso impõem mediações que garantam a compatibilização desses propósitos potencialmente conflitantes, ou seja, a gestão ambiental. Desse modo, o campo de atuação da gestão ambiental deve envolver ações que possam evitar os impactos indesejáveis mediante a restrição de usos como também e, sobretudo, a indução de atividades que contribuam para a perspectiva da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento. Esse propósito foi explicitado na PNMA (BRASIL, 1981) ao preconizar nos seus objetivos:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...].

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Essa abrangência de percepção foi enfatizada no *Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (BRASIL, 1991), em que considera:

Não é mais possível reduzir a crise ambiental a uma questão de manter limpo o ar que respiramos, a água que bebemos ou o solo que produz nossos alimentos [...]

Não tem sentido opor meio ambiente e desenvolvimento, pois a qualidade do primeiro é o resultado da dinâmica do segundo.

Nessa perspectiva, a gestão ambiental tem como função primordial promover a qualidade ambiental e a indução de alternativas de intervenções compatíveis com os objetivos e princípios de um desenvolvimento sustentável. A gestão ambiental deve, portanto, atuar na condução de medidas que visem a promoção da qualidade ambiental, seja na manutenção das condições ambientais indispensáveis para a qualidade de vida da sociedade e outras formas de vida, como também nos componentes determinantes do modelo de desenvolvimento. Diante dessa abrangência de ações, o processo de gestão do ambiente exige uma atuação sistêmica que possa influenciar as diversas instâncias de decisão da sociedade e, principalmente, os diferentes processos de decisões governamentais, nas suas distintas esferas de competência (federal, estadual e municipal). Requer, também, uma atuação integrada das diferentes políticas de intervenção e de utilização dos recursos ambientais, de tal forma que se propicie uma convergência de objetivos e a coordenação das ações dos diversos setores que atuam direta ou indiretamente nos recursos ambientais.

Diante desse universo de atuação, a condução da gestão ambiental não pode se restringir às ações governamentais e muito menos estar limitada a uma agência governamental específica. Ao contrário, conduzir a gestão ambiental torna-se um desafio para diversos agentes e atores sociais e gera uma responsabilidade coletiva. Essa perspectiva está traduzida na Constituição Federal (BRASIL, 1988, grifo nosso) ao determinar no artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, *impondo-se ao poder público e*

à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Reafirmando essa perspectiva, outro dispositivo constitucional (artigo 170) preconiza que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

A partir desses dispositivos legais, depreende-se que a gestão ambiental se reveste de um escopo bastante abrangente que envolve tanto a manutenção e controle da qualidade ambiental quanto à inserção na sustentabilidade do desenvolvimento. Para tanto, a gestão ambiental deve superar a atuação convencional e de ações reativas, frente aos efeitos do modelo de desenvolvimento, mas também e, sobretudo, atuar nas suas causas, o processo de desenvolvimento. Assim, uma gestão ambiental efetiva deve superar a visão convencional de contrapor ambiente natural com ambiente social e concentrar-se na busca da construção coletiva de uma sustentabilidade para o desenvolvimento em suas distintas dimensões.

Diante dessa abrangência, a PNMA instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), envolvendo as distintas esferas governamentais e o colegiado normativo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), com a participação da sociedade civil. Essa concepção foi adotada como diretriz nacional e replicada nas instâncias estaduais e municipais.

Bases conceituais

A condução da gestão ambiental e sobretudo a aplicação do LA envolvem a apropriação de determinados conceitos adotados nas normativas vigentes. Assim, abordamos nos tópicos a seguir alguns conceitos básicos que serão mencionados nesta publicação.

Meio ambiente

Diante da complexidade que envolve a questão ambiental, toma-se imprescindível explicitar a conceituação do termo “meio ambiente” ou simplesmente “ambiente”, identificando a abrangência e os componentes que integram o seu universo conceitual. Para tanto, a avaliação ambiental exige a compreensão integrada dos diversos fatores intervenientes na qualidade ambiental, bem como os processos que estão interagindo ou interferindo nas suas condições.

As abordagens relativas às preocupações e avaliações ambientais foram conduzidas, inicialmente, sob uma ótica biocêntrica no âmbito da ecologia e, portanto, considerando somente os componentes dos ecossistemas naturais. O conceito de ambiente era considerado no contexto dos ecossistemas, compreendidos pelos “organismos vivos e seu ambiente não vivo, que estão inseparavelmente inter-relacionados e interagem entre si”. (ODUM, 1988, p. 9) O ambiente era compreendido, então, por tudo que rodeia o objeto de estudo e análise, ou que se queira manipular, referenciado a um sistema ecológico claramente identificado. (BIFANI, 1981) Posteriormente, com a evolução dos problemas ambientais e tomando-se mais evidentes os aspectos sociais envolvidos, diversos estudos e pesquisas enfatizaram as relações do homem-ambiente natural no âmbito da ecologia humana.

Atualmente, por influência da Teoria Geral dos Sistemas, tem surgido e havido pleno reconhecimento na bibliografia

especializada de uma concepção mais abrangente na definição do ambiente que enfatiza o caráter sistêmico e interdisciplinar que a sua abordagem requer, bem como os fenômenos de inter-relações e interdependências que envolvem. (ODUM, 1988) Assim sendo, concebe-se que a conduta, dinâmica e estrutura de um determinado sistema ambiental e as transformações que nele ocorrem são afetadas tanto pela estrutura e dinâmica interna, como também pela dinâmica, conduta, potencialidade e restrições do seu entorno. (BIFANI, 1981; COIMBRA, 1985) O ambiente é, então, “[...] um sistema completo constituído por diferentes subsistemas vinculados por fluxos de matéria, energia e informação, do qual o sistema objeto de estudo, análise e/ou manipulação é uma parte integral”. (BIFANI, 1981, p. 22)

Nesse contexto conceitual, as definições de meio ambiente assumem maior amplitude, incorporando os diversos níveis de agregações dos subsistemas que envolvem e condicionam a vida humana. Assim, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) refere-se ao hábitat total do homem e na mesma perspectiva a PNMA adota a seguinte definição:

o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981, artigo 3º, inciso I da Lei nº 6938)

A definição da PNMA, embora possa propiciar alguma ambiguidade, visa abrigar os aspectos sociais e biofísicos.

Por decorrência desse enfoque conceitual, o ambiente abrange tanto o equilíbrio dos recursos naturais como a sua qualidade como um todo (SACHS, 1986), e, portanto, sua definição deve exprimir uma noção objetiva em relação à gestão da sua qualidade e disponibilidade. Dessa forma, tem havido maiores preocupações em explicitar esses aspectos, como também a necessidade de se obter definições operati-

vas para o delineamento de políticas ambientais. Assim, tem sido observada essa ênfase em definições tais como:

Meio ambiente é o conjunto dos elementos físico-químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos. (COIMBRA, 1985, p. 29)

Qualidade ambiental

A realidade ambiental resulta dos processos dinâmicos e interativos que ocorrem entre os diversos componentes do ambiente natural e social. (GALLOPIN, 1981; UTRIA, 1981) A percepção da qualidade ambiental é determinada, portanto, pela valoração relativa de cada componente e em função das características naturais e antrópicas de cada região. (OREA, 1980; UTRIA, 1981)

No plano geral, a qualidade ambiental pode ser conceituada como juízo de valor atribuído ao estado ou condição do ambiente. O estado refere-se aos valores adotados, numa situação e momento dado, pelas variáveis e componentes do ambiente que exercem maior influência sobre a qualidade de vida presente e futura dos membros de um sistema humano. (GALLOPIN, 1981) Nesse sentido, para se avaliar um impacto de uma determinada ação no ambiente, deve-se configurar e prever as alterações e implicações na qualidade ambiental. Portanto, ressalte-se que a avaliação da qualidade ambiental insere componentes objetivos e subjetivos. O primeiro consiste na avaliação estimada e baseada em juízo de valor intersubjetivo aplicado a medições ou estimativas de medição, levando em conta os requerimentos para a saúde e os padrões e valores sociais e culturais. O segundo componente representa a qualidade percebida pela população que está submetida às condições ambientais. (GALLOPIN, 1981)

A qualidade ambiental insere-se, por conseguinte, como uma questão de escolha social, individual ou de grupos. Mesmo entre as nações inexistente um consenso a respeito do que constitui níveis aceitáveis da qualidade do ambiente. Assim, alguns a definem no âmbito de bem-estar e satisfação com a vida, ou ainda em função do acesso a modos alternativos de vida. (COIMBRA, 1985; GUIMARÃES, 1987)

Impacto ambiental

Da mesma forma que se considera fundamental a abordagem conceitual do ambiente, se torna indispensável um adequado entendimento de impacto ambiental no desenvolvimento de uma avaliação. O senso comum usa o termo "impacto ambiental" para expressar uma percepção sobre qualquer intervenção indesejável no ambiente, tais como desmatamento ou lançamento de fumaça como também um juízo *a priori* das possíveis alterações observadas. Assim, se adota tanto uma ação geradora como o potencial efeito da possível alteração como impacto.

Usualmente, o termo "impacto ambiental" é aplicado para expressar os efeitos ambientais ocasionados por uma ação ou atividade. Impacto ambiental pode ser visto como parte de uma relação de causa e efeito. Do ponto de vista analítico, "[...] o impacto ambiental pode ser considerado como a diferença entre as condições ambientais que existiriam com a implantação de um projeto proposto e as condições ambientais que existiriam sem essa ação". (DIEFFY, 1985 apud MOREIRA, 1992, p. 113)

Entretanto, como enfatiza Gallopin (1981), a noção conceitual traduz-se em substanciais implicações nos objetivos, na abrangência e na abordagem metodológica pertinentes aos estudos de impacto ambiental. Nesses termos, cabe esclarecer as distintas abordagens conceituais entre efeitos e impacto.

Uma “alteração – ambiental – pode ser natural ou induzida pelo homem, um “efeito” é uma alteração induzida pelo homem e um “impacto” inclui “um julgamento do valor de significância de um efeito”. (MUNN, 1979) Conforme esclarece o referido autor, “Impacto ambiental é a estimativa ou o julgamento do significado e do valor do efeito ambiental para os receptores natural, sócio-econômico e humano”. Assim, o efeito ambiental pode ser considerado, por exemplo, como uma alteração, resultante de uma atividade econômica, mensurável da produtividade dos sistemas naturais e da qualidade ambiental (HORBERRY, 1984 apud VEROCAI, 1997), ou qualquer alteração no sistema ambiental físico, químico, biológico, cultural e socioeconômico que possa ser atribuída a atividades humanas relativas às alternativas em estudo, para satisfazer as necessidades de um projeto. (CANTER, 1977 apud VEROCAI, 1997)

Nas avaliações dos impactos, deve ser enfatizada a noção de valoração que o termo expressa. Assim, a literatura especializada utiliza o conceito de impacto ambiental para referir-se às alterações significativas no ambiente em termos do juízo de valor, da magnitude e importância dos efeitos ambientais.

Nesses termos, considera-se impacto ambiental como as alterações significativas, benéficas ou adversas, produzidas no ambiente natural e socioeconômico, resultantes das atividades humanas. (BADOS, 1986; GALLOPIN, 1981; RAN, WOOTEN, 1980; UNEP, 1987)

A legislação nacional de meio ambiente, que instituiu a implementação das Avaliações dos Impactos Ambientais (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1986),⁴ considera impacto ambiental como “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante

.....
4 Artigo 1º da Resolução Conama nº 001/1986.

das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais”.

Observa-se, portanto, que, pela definição da legislação, não há qualquer ênfase em termos de valoração dos efeitos ambientais. Posteriormente, o texto constitucional incorpora esta noção, referindo-se à necessidade de exigir “estudo prévio de impacto ambiental” quando da “instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.

As definições utilizadas nas avaliações enfatizam sua abordagem analítica, considerando impacto ambiental a diferença entre a situação do ambiente futuro, modificado pela realização de uma ação ou atividade, e a situação do ambiente, tal como teria evoluído, sem esta ação ou atividade. (BOLEA, 1984) Assim, para se obter uma efetiva dimensão de um impacto ambiental, deve-se comparar a qualidade ambiental existente com a posterior ação proposta. Para tanto, toma-se necessário BOLEA (1984) e MUNN (1979):

- estabelecer a base de referência ou diagnóstico da qualidade do ambiente existente;
- caracterizar a evolução tendencial da previsão da qualidade ambiental futura, sem a realização do projeto ou intervenção pretendida; e
- caracterizar, mediante um estudo de prognóstico, a previsão da qualidade ambiental, após a realização do projeto ou intervenção pretendida.

Desenvolvimento sustentável

Após a Segunda Guerra Mundial, vários países atingiram um crescimento expressivo em suas economias. Esse período ficou conhecido na história econômica como os anos doura-

dos. Esses resultados foram promovidos pela intensa mobilização de recursos destinados a investimentos que visavam à recuperação do desenvolvimento econômico, mediante instituições criadas com essa finalidade, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras. Desse modo, as intervenções humanas no ambiente sempre foram justificadas como indispensáveis para proporcionar o seu desenvolvimento. Assim, ficou consagrado no pensamento econômico predominante que crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento.

Estudos e observações sobre esse período, realizados no final dos anos 1960, revelaram que esse exuberante crescimento nem sempre propiciou resultados significativos no que se refere a indicadores sociais. Além disso, representou demandas expressivas de recursos energéticos, entre outros insumos, trazendo sérias implicações ambientais. A partir dessa constatação, por iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Humano, em Estocolmo, em 1972, quando então se consolidou a visão internacional de que o modelo de desenvolvimento predominante nos países priorizava a componente econômica, restrita a índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). As repercussões da Conferência de Estocolmo fomentaram o avanço da institucionalidade da gestão ambiental nos países da América Latina e, sobretudo, tornaram os agentes públicos mais sensíveis à problemática ambiental. No Brasil, a influência dessa nova visão foi fundamental, tanto na formulação da PNMA como na própria Constituição Federal, que preconiza o ambiente sadio como sendo um “bem essencial à qualidade de vida” e a necessidade de sua preservação “para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 1988)

A crescente conscientização ambiental da sociedade e a preocupação com o avanço das evidências de degradação do

meio ambiente, somando-se a isso a questão global das mudanças climáticas e a perda da biodiversidade, motivaram as Nações Unidas à promoção de um novo fórum de discussão: a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que foi realizada no Rio de Janeiro em 1992. Nessa conferência, foram reafirmadas as insuficiências do modelo de desenvolvimento existente corrente na promoção da melhoria da qualidade de vida. Ao contrário, como ressalta Sachs (2007), este se mostrava economicamente excludente, socialmente injusto e ecologicamente predatório. Diante desse cenário, foi promulgada pela referida conferência a necessidade da busca de alternativas, de um modelo de desenvolvimento fundamentado na melhoria social e de uma economia inclusiva, sem comprometimento das condições ambientais indispensáveis para a vida em todas as suas formas, um desenvolvimento sustentável. A partir desse evento, tem havido substancial esforço pelas autoridades governamentais e comunidade científica em explicitar os contornos conceituais do desenvolvimento sustentável visando configurar os objetivos e estratégias para a sua consecução. Nesse propósito, o relatório *Nosso futuro comum*, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, instituída pela ONU, propõe a seguinte definição: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

Diante dessa concepção o desenvolvimento sustentável é um conceito multidimensional que integra simultaneamente as dimensões sociais, culturais, ecológicas econômicas e institucionais. Nessa perspectiva, como sugere Sachs (2007, p. 181), o processo de planejamento do desenvolvimento deve ser regido pelas seguintes dimensões da sustentabilidade:

- A sustentabilidade social, visando à construção de uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e de

bens, de modo a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres.

- A sustentabilidade cultural, incluindo a procura de raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de eco desenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área.
- A sustentabilidade espacial, que deve ser dirigida para a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas, com ênfase na proteção da biodiversidade, na redução da concentração excessiva das áreas metropolitanas, na reversão da destruição de ecossistemas frágeis, na exploração do potencial da industrialização descentralizada, acoplada à nova geração de tecnologias, entre outros.
- A sustentabilidade econômica, que deve ser viabilizada através da alocação e do gerenciamento mais eficientes dos recursos e de um fluxo constante de investimentos. A eficiência econômica deve ser avaliada em termos macro-sociais, e não apenas através do critério de rentabilidade empresarial de caráter microeconômico.
- A sustentabilidade ecológica, que pode ser melhorada: pela ampliação da capacidade de carga da Terra e pela intensificação do uso do potencial de recursos dos diversos ecossistemas, com um mínimo de danos aos sistemas de sustentação da vida; pela limitação do consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos que são facilmente esgotáveis ou danosos ao meio ambiente, substituindo-os por recursos ou produtos renováveis e/ou abundantes, usados de forma não agressiva; pela redução do volume de resíduos e de poluição, através da conservação da energia e de recursos e da reciclagem; pelo estímulo à pesquisa para a obtenção de tecnologias de baixo teor de resíduos e eficientes no uso de recursos.

A perspectiva da sustentabilidade foi considerada conceitualmente no Brasil nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 ao preconizar o direito ambiental como bem de uso comum do povo brasileiro, impondo a sua preservação para as presentes e futuras gerações. Entretanto, a sua abordagem foi explicitada objetivamente na *Agenda 21 Brasileira*, quando se adotou a noção da sustentabilidade ampliada e a sustentabilidade progressiva. A sustentabilidade ampliada visa reafirmar a questão da “[...] indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza”. (MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DA VENEZUELA, 2000) Nesse propósito, reafirma também a referida agenda a multidimensionalidade do conceito. A sustentabilidade progressiva como uma agenda de transição, que possa engendrar as bases do desenvolvimento sustentável, mediante um processo contínuo de construção da sustentabilidade, “em que a produção se faz observando critérios de conservação ambiental duradouros e melhora progressiva nos padrões de repartição dos benefícios”. (MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DA VENEZUELA, 2000, p. 155)

Cabe ressaltar, portanto, que as condições de sustentabilidade preconizadas devem ser compreendidas como uma referência conceitual e de qualificação do modelo de desenvolvimento, uma vez que não se dispõe de especificações quantitativas ou objetivas de metas a serem alcançadas. Assim, as condições de sustentabilidade devem ser engendradas como um compromisso permanente assumido pela sociedade. A banalização da adoção da denominação “sustentabilidade” como características de iniciativas de organizações deve ser evitada e sempre rejeitada como uma ameaça aos seus efetivos propósitos.

Capítulo II

O licenciamento ambiental

Introdução

A aplicação do LA foi institucionalizada progressivamente em diversos momentos de gestão ambiental do Brasil. Conforme abordado em Agra Filho e demais autores (2008, 2010), o LA foi inicialmente adotado pelas instituições estaduais para enfrentar as questões ambientais associadas à poluição industrial e ocasionadas pelo processo de urbanização do país. Nesse período, as competências de atuação eram restritas a determinados empreendimentos sobretudo os industriais e atividades afins. Esse período propiciou aos órgãos gestores uma reflexão sobre a efetividade dos mecanismos de gestão disponível e a evidência da necessidade de uma visão integrada da problemática ambiental e sobretudo da necessidade de uma atuação descentralizada da sua condução. Emerge então a PNMA (BRASIL, 1981), instituindo entre outros instrumentos o LA e avaliação dos impactos ambientais.

O LA foi instituído como um instrumento da PNMA (artigo 9º, inciso IV da Lei nº 6938/81) visando introduzir uma avaliação preventiva como uma forma de induzir formas apropriadas ao ambiente nas intervenções e atividades humanas que possam ocasionar significativas modificações ao ambiente. Para tanto, torna-se imperativo que as ações e atividades que possam ocasionar ameaças à qualidade ambiental, atual e futura, sejam submetidas a uma avaliação prévia dos impactos potenciais que representam, desde a fase de planejamento dos projetos de intervenções. Esse propósito foi consolidado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988, grifo nosso) ao determinar que

incumbe ao poder público: exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, *estudo prévio de impacto ambiental*, a que se dará publicidade.

Desse modo, a legislação vigente determina que:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (BRASIL, 1981)

Nesse propósito, o LA foi estabelecido como:

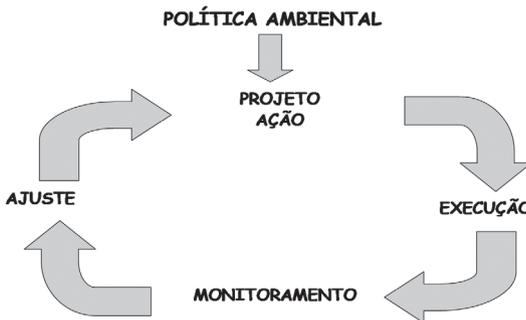
Um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997)

A regulamentação do LA regido pela PNMA, sobretudo com a promulgação da Resolução Conama nº 237/97, ampliou o universo de atividades sujeitas ao processo de LA e sua aplicação foi consolidada em todos os estados e posteriormente também na esfera federal. A aplicação do LA na esfera municipal ocorreu ainda incipiente para atividades “simplificadas” e somente em algumas capitais. A partir da edição da Lei Complementar nº 140/2011, os municípios foram estruturados paulatinamente e ainda estão enfrentando conflitos de competências e capacidade operacional.

Para assegurar o propósito preventivo, o LA foi concebido para uma apreciação prévia ao longo de todo o processo do empreendimento, do planejamento à operação, e quando couber a sua desativação. Pretende-se, portanto, incidir desde a fase de planejamento do empreendimento ou atividade, quando são definidos os seus aspectos locacionais e as suas concepções tecnológicas, até a sua fase de instalação e operação. Em complementação às medidas preventivas, adotadas nessa fase inicial, e diante das incertezas inerentes de qualquer processo de apreciação, a sistematização do LA preconiza também a possibilidade de revisão e atualização da avaliação procedida, propiciando ajustes e aprimoramentos permanentes ao longo da existência do empreendimento. Assim, conforme enfatizado por Agra Filho (2014), imprime-se um processo contínuo de aprimoramento do gerenciamento ambiental.

Nesses termos, o LA se constitui em uma sucessão de avaliações modulares e cumulativas que culmina com a plena condução de todas as fases de sistematização preconizadas. Dessa forma, o LA se configura como um ciclo abrangente de gerenciamento ambiental que vai incidir nas fases de planejamento, de execução e de permanentes ajustes operacionais, como a Figura 1 a seguir indica.

Figura 1: O Ciclo do Licenciamento Ambiental



Fonte: elaboração própria.

Denota-se, portanto, que o LA compreende um processo sistemático de avaliação prévia dos empreendimentos ou atividades capazes de causar degradação ambiental nas suas fases de planejamento, implantação, operação e ampliação, e quando couber a sua desativação. Como esclarece Milaré e Benjamin (1993 apud OLIVEIRA, 2005), o procedimento do LA compreende “[...] uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo”

Os critérios de exigibilidade

O potencial de impacto de um empreendimento ou atividades compreende essencialmente na sua possibilidade de ocasionar consequências no ambiente. Para tanto, torna-se indispensável que se considere a disponibilidade de elementos objetivos sobre a potencial mensuração das intervenções geradas pelo empreendimento bem como os efeitos que cada ação ou empreendimento pode acarretar sobre determinado sistema ou recurso ambiental. Nessa perspectiva, o Potencial de Impacto (PI) de uma ação deve ser determinado em função dos seguintes elementos:

- potencial de pressão que a ação pode ocasionar;
- condições e capacidade de suporte (resiliência, vulnerabilidade) do sistema ambiental nas suas diferentes dimensões, biofísicas e socioeconômicas.

Para atender a esse propósito, torna-se indispensável, portanto, dispor de elementos básicos da ação, como a natureza da produção e porte, como também das ações e condições do ambiente. A Resolução Conama nº 237/97 apresenta uma listagem exemplificativa de atividades sujeitas ao LA e alguns com indicações de porte, sugerindo se depreender que o critério considerado se restringe ao potencial de pressão, sem considerar as condições ambientais, embora oriente a necessidade de considerar os riscos ambientais que seriam

mais razoáveis e pertinentes em uma escala mais microrregional. Nesse sentido, a referida resolução esclarece que:

Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

A exigência do LA pelos órgãos licenciadores estaduais e municipais adota critérios e procedimentos diferenciados sobretudo em relação ao grau de informação requerida ou estudos ambientais. Em geral, nos casos de atividades ou empreendimentos identificados de alto potencial impactante, se torna obrigatório a submissão ao processo de avaliação de impactos, mediante a apresentação do estudo ambiental mais completo, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Diante das relevantes magnitudes dos empreendimentos que estão sob a competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no LA federal sempre se exigirá o EIA. Nas demais situações, são exigidos outros estudos ambientais mais simplificados e em função do potencial de impacto.

Contudo, os órgãos estaduais têm adotado, em geral, critérios conjugados de porte do empreendimento – pequeno, médio e grande – e potencial poluidor – alto, médio e baixo – e, mediante as suas combinações, estabelecendo uma classificação das atividades em classes de 1 a 6. A partir das classes enquadradas, são determinados os procedimentos exigidos para o LA. Fica evidenciado que o potencial poluidor adotado não considera as condições locais ou riscos ambientais. Dessa forma, constata-se uma lacuna fundamental nos critérios de exigibilidade praticados, sobretudo nos casos que seriam necessários a apresentação do EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Embora seja impossível estabelecer um critério para todas as regiões do país, seria razoável entender que seria mais apropriado o estabelecimento de critérios gerais de exigibilidade a serem observados nas determinações dos órgãos licenciadores. Assim sendo, tendo em vista que a Resolução Conama vigente tem essa perspectiva, caberia somente ajustá-la, enfatizando a necessidade de se incorporar esses elementos locais, como aplicado de forma incipiente em alguns estados. Cabe ressaltar ainda a importância de indicar na resolução somente as atividades que estariam sujeitas ao processo de licenciamento e avaliação de impactos, independente da sua localização, tais como usinas hidroelétricas, refinarias de petróleo etc.

Cabe ressaltar que as legislações vigentes atribuem aos conselhos normativos – federal, estadual e municipal – a competência de estabelecer as normas e os critérios relativos ao LA, incluindo os de exigibilidade.

As atividades sujeitas ao processo de licenciamento ambiental

Conforme sugere as definições e os objetivos preconizados para o LA, a sua condução consiste em um processo de apreciação envolvendo determinados projetos – utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental –, bem como uma sistemática – a localização, instalação, ampliação e a operação – dessa avaliação. As definições indicadas suscitam algumas indagações e esclarecimentos devidos sobre as atividades ou projetos que devem ser submetidos à avaliação prevista, bem como os seus procedimentos de execução.

Conforme a referida definição, as atividades e empreendimentos sujeitos ao LA serão definidos em função do po-

tencial ou da sua relevância de interferência ou modificação do ambiente submetido às pressões do projeto em questão. Apesar da sua ambiguidade conceitual, a definição indicada suscita fundamentalmente a pretensão de se aplicar o LA nas atividades com alterações ambientais significativas.

A necessidade de uma uniformidade e de delimitação da abrangência prevista motivou o estabelecimento do universo dessas atividades, mediante a Resolução Conama nº 237/97, que relaciona no seu Anexo 1 as atividades sujeitas ao LA. Diante da impossibilidade de se adotar um critério geral associando as tipologias e porte às distintas realidades e vulnerabilidades ambientais do território nacional, foi adotado pela Resolução Conama nº 237/97 uma listagem de atividades que possui um caráter de diretrizes mínimas para o âmbito nacional. Assim, torna-se indispensável que critérios ou listagens específicas sejam definidos nas esferas estaduais e municipais, visando à incorporação das especificidades ambientais de cada região. Nesse sentido, a referida resolução esclarece que:

Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade. (BRASIL, 2007)

Alguns órgãos licenciadores estaduais e municipais adotam como critério de exigibilidade o enquadramento das atividades em função do porte – pequeno, médio e grande – e potencial poluidor/degradador do empreendimento, resultando em classes correspondentes aos tipos de requisitos de estudos e informações necessárias para o requerimento da licença. Em geral, essas classificações indicam que a exigência do EIA seria para os casos enquadrados com de grande porte e alto potencial poluidor/degradador. Cabe ressaltar que na definição do potencial poluidor não se considera as particularidades locais e vulnerabilidades existentes. Dessa forma, ocorre um

risco bastante provável que os estudos exigidos sejam insuficientes para subsidiar a devida análise dos impactos requeridos, conforme abordaremos no tópico a seguir.

O escopo de análise do LA

O potencial de impacto de um empreendimento ou de atividades compreende, essencialmente, a possibilidade de suas intervenções ocasionar consequências no ambiente. Nesse sentido, o LA constitui-se, primordialmente, um procedimento de avaliar as possibilidades de compatibilização entre os impactos ambientais adversos e as restrições e/ou capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos, sob a perspectiva da sustentabilidade de desenvolvimento de uma determinada região. O cumprimento da função primordial de prevenção do LA se materializa no processo de avaliação prévia do potencial impactante que o empreendimento ou atividade representa e na determinação de medidas preventivas.

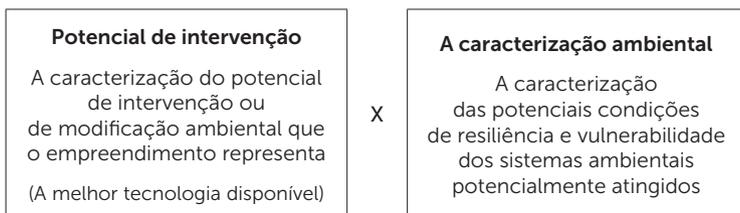
Assim sendo, a regulação pretendida incidirá objetivamente sobre as intervenções e suas consequências ambientais nos recursos e ecossistemas a serem apropriados pelo projeto, ou seja, sobre os potenciais requerimentos ambientais que as ações e atividades demandem, abrangendo os insumos de recursos e ecossistemas naturais que as intervenções ocasionem e os riscos de comprometimento da qualidade e da sustentabilidade ambiental que representem.

Nesse sentido, o mérito de avaliação primordial do LA compreende na apreciação prévia da pertinência e compatibilidade ambiental das formas de uso e interferências ambientais requeridos pelas ações e atividades, em cada realidade ambiental. Para tanto, deve-se caracterizar e avaliar as implicações ambientais e a satisfatoriedade das medidas de prevenção ambiental previstas e a sua compatibilidade com

as restrições ambientais e com a perspectiva da sustentabilidade socioambiental da área de influência do projeto.

Dessa forma, as avaliações ambientais necessárias ao LA envolvem complexidades analíticas em função da natureza e do potencial impactante das atividades ou intervenções como também das vulnerabilidades e restrições ambientais do local. Nessa perspectiva, o escopo analítico sobre a factibilidade ou sobre a avaliação de sustentabilidade e compatibilidade do projeto deve considerar a confrontação dos seguintes componentes de análise: a pressão ambiental que a proposta de atividade representa e a sua compatibilidade frente à *suscetibilidade das condições ambientais existentes*, bem como as diretrizes de sustentabilidade previstas para a região ou local que se pretende intervir como o projeto. Assim, impõe-se uma apreciação das componentes de análise conforme esquema representada na Figura 2 a seguir.

Figura 2: Componentes de análise



Fonte: elaboração própria.

A partir dessa confrontação analítica, torna-se possível inferir sobre os impactos ambientais potenciais do empreendimento. A condução dessa confrontação pressupõe a consideração do seguinte escopo de análise:

- *Aspectos de concepção e tecnológicos da proposta*, considerando as potenciais modificações ou interferências ambientais ocasionadas pelas ações e atividades em questão;
- *Aspectos locacionais do ambiente*, considerando as restrições ambientais e os usos sustentáveis previstos para os re-

curso e ecossistemas disponíveis. Para tanto, torna-se indispensável dispor de um conhecimento suficiente da realidade ambiental e de suas vulnerabilidades e potencialidades, como também a predefinição de diretrizes de sustentabilidade da política de desenvolvimento local e regional.

Diante deste escopo analítico, é indispensável que a apreciação desenvolvida considere, entre outros aspectos, uma análise procedimental e outra substantiva. (SADLER, 1996) A análise procedimental se restringe à apreciação da suficiência da informação e do cumprimento de requerimentos normativos estabelecidos, ou seja, se constitui essencialmente em uma aferição dos dados e de cumprimento de requisitos básicos preliminares para a análise dos impactos. A análise substantiva abrange uma apreciação mais analítica da qualidade das informações e sobretudo de considerações sobre a pertinência, consistência e suficiência das medidas previstas para o atendimento aos objetivos de uma gestão preventiva.

A apreciação dos aspectos de concepção e tecnológicos da proposta deve envolver as diversas fases de desenvolvimento e operação da ação ou atividade. Deve também ser abrangente para que se possa identificar e avaliar os impactos ocasionados, no contexto socioambiental, pelos insumos, pela geração de resíduos e por outros aspectos de degradação resultantes do desenvolvimento e da operação das ações ou atividades, bem como os impactos potenciais que possam surgir em decorrência da utilização dos seus produtos ou serviços. Essas informações devem ser suficientes, portanto, para que permita identificar as prováveis interferências diretas e indiretas do projeto, bem como as possibilidades de oportunidades de minimização dos impactos potenciais que considere a aplicação da Melhor Tecnologia Disponível (MDT) de gestão ambiental.

As ações históricas do licenciamento ambiental no controle do meio ambiente no Brasil foram aplicadas essencialmente nas atividades industriais ou poluidoras em geral, ou

seja, as que geram e emitem poluentes. A filosofia tradicional de controle adotada se restringia em avaliar a capacidade de assimilação dos sistemas ambientais potencialmente atingidos. Dessa forma, a preocupação principal se direcionava para estabelecer os limites de qualidade ambiental, em geral da água e do ar. Estes, por sua vez, orientavam os limites de lançamento de efluentes líquidos e das emissões gasosas, eventualmente dos resíduos sólidos. A aplicação do controle da poluição baseada na capacidade de assimilação do ambiente induzia as atividades à adoção de sistemas de controle circunscritos ao tratamento dos efluentes ou das emissões. (COMISSÃO ESTADUAL DE CONTROLE AMBIENTAL, 1987) Assim, as apreciações ficavam circunscritas à capacidade das medidas propostas, essencialmente de tratamentos dos efluentes e poluentes gerados, de atender aos padrões de qualidade do ar e da água. A partir da Resolução Conama nº 20/96, foram introduzidos os padrões de efluentes para algumas substâncias. (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 2012) Dessa forma, o mérito da apreciação se restringia a analisar a eficiência da estação de tratamento ou dos equipamentos de retenção de poluentes, desconsiderando as possibilidades da tecnologia do sistema de produção para evitar a geração de poluentes.

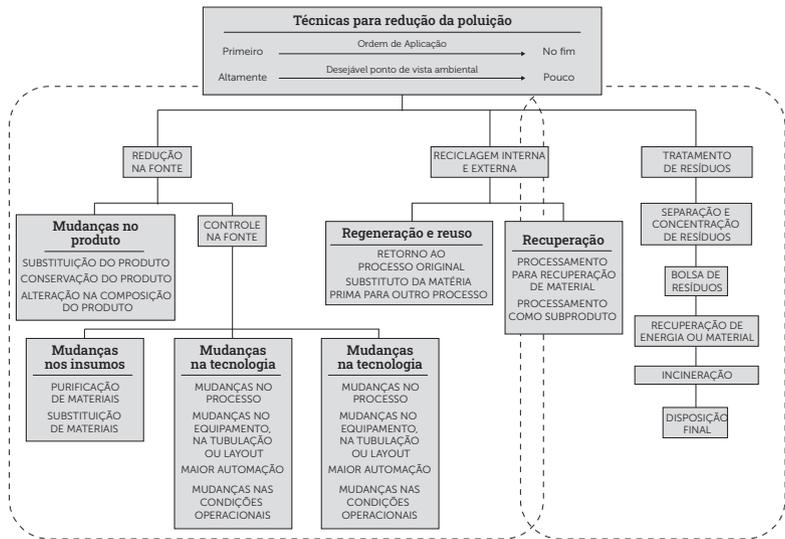
O conceito de MDT na gestão ambiental se aplica para a adoção de alternativas tecnológicas eco eficientes de prevenção da poluição. A lógica central se direciona em priorizar modos de produção que eliminem ou minimizem o uso de insumos, bem como na geração de resíduo ou efluentes e emissões, adotando as melhores tecnologias em termos de demandas de insumos e, por sua vez, na geração de resíduos ou efluentes, usualmente denominadas na literatura como “limpas”¹. Assim, a aplicação da MDT surge como oposição aos procedimentos convencionais que se restringem apenas

.....

1 Jargão atualmente adotado.

no tratamento dos resíduos/efluentes e emissões geradas, as tecnologias de fim de tubo.²

Figura 3: Diagrama Lagrega/USEPA



Fonte: baseado em LaGrega (1994), adaptado USEPA (1988).

A partir das experiências adquiridas e os aprimoramentos ocorridos (U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 1988; COMISSÃO ESTADUAL DE CONTROLE AMBIENTAL, 1987), assim como das práticas que emergiram no panorama internacional, tem sido adotada e institucionalizada em diversos países a visão de apreciar os processos de produção de forma a se induzir a MTD de prevenção da poluição. (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2004) Recentemente, essa concepção tem sido abordada em algumas empresas no Brasil sob a perspectiva da produção mais limpa. A adoção dessa visão consistiria, portanto, na apreciação prévia da viabilidade ambiental – objeto sobretudo da Licença Prévia (LP) –, ou seja, na análise do projeto sob a ótica da MTD e da capacidade de suporte dos sistemas ambientais potencialmente atingidos. As possibilidades

2 Idem 30.

de condução de uma estratégia de minimização foram sugeridas originalmente pela Agência Ambiental Americana para o controle de resíduos perigosos e posteriormente adaptado por Lagrega para outras atividades, conforme Figura 3.

As competências do licenciamento ambiental

As competências decisórias do LA estão circunscritas ao órgão federal competente, o Ibama, e aos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente. O arranjo institucional estabelecido para a condução do LA designa aos órgãos estaduais a competência de sua aplicação, exceto nos casos específicos de competência federal³ ou no exercício da sua atribuição supletiva⁴ prevista originalmente.⁵ Dessa forma, determina-se como norma geral a competência estadual na aplicação do LA, denotando, portanto, uma atuação descentralizada para o LA. A competência do Ibama é explicitada no § 4º do artigo 10, que determina:

.....

- 3 Conforme estabelecido pela Resolução nº 237/97, incluem-se nesses casos os empreendimentos cujos impactos diretos envolvem áreas de fronteira, áreas de dois ou mais estados, os empreendimentos de instalações nucleares e as bases ou empreendimentos militares.
- 4 "Ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar"; Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.
- 5 Artigo 10 – "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis". (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.⁶ (BRASIL, 1981)

Nesse arranjo institucional, atribui-se ao Conama (BRASIL, 1981)⁷ a competência de estabelecer os critérios, as normas e padrões gerais para a implantação, o acompanhamento e a fiscalização do licenciamento, cabendo aos estados e municípios a regionalização dessas deliberações. Nesse sentido, foram deliberados pelo Conama critérios, normas e procedimentos básicos relativos ao LA de construção de barragens (Resolução nº 002/85) e de obras de saneamento (Resolução nº 005/85), aos padrões de efluentes líquidos (Resolução nº 20/86), do setor elétrico (Resolução nº 006/87), de resíduos perigosos de atividades industriais (Resolução nº 006/88), e os relativos aos limites de emissão de poluentes do ar (Resolução nº 008/90), de atividades de mineração (Resoluções nº 008, 009, 010/90), entre outras.

O dispositivo constitucional⁸, definindo “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora”, foi insuficiente para dirimir a discussão e conflitos, sobretudo, entre os órgãos estaduais e o Ibama.

Para dirimir as dúvidas e ambiguidades existentes quanto às competências, foi formulada a Resolução Conama nº 237/97 que definiu as seguintes determinações:

.....

6 Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989.

7 Artigo 8º Compete ao Conama: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) “I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

8 Artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal.

Compete ao IBAMA o Licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, nas seguintes situações⁹:

I - Localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União;

II - Localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – Destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- Bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental das atividades e dos empreendimentos¹⁰:

I - Localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - Localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – Delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Compete ao órgão ambiental municipal¹¹, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1986)¹²

.....

9 Artigo 4º da referida resolução.

10 Artigo 5º da referida resolução.

11 Artigo 6º da referida resolução.

12 O LA pelos municípios foi inicialmente aplicado mediante o LA simplificado que abordaremos no capítulo VI.

As competências estabelecidas, tendo como base de orientação e critério o respeito ao princípio federativo, consideram que a responsabilidade pela execução do LA seja definida pela área de jurisdição que o impacto ambiental direto envolver. Assim, quando o impacto direto de um projeto abrange totalmente o território estadual, a competência do LA é pelo órgão estadual. No caso de o impacto direto envolver os limites territoriais de um ou mais estados, o LA é executado pelo órgão federal. O mesmo critério se aplica em relação aos municípios e aos estados.

Cabe ressaltar que a competência estabelecida não excluiu a participação dos demais entes federativos. Assim, o parágrafo 1º do artigo 4º determina que o Ibama considere

o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

De forma similar ao estabelecido para o Ibama, o parágrafo único do artigo 5º determina que

[...] o órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal deverá considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que a atividade ou empreendimento se localizar, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

A mesma lógica deve ocorrer nos licenciamentos municipais que devem ser ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber.

Entretanto, as práticas dessas determinações têm ocasionado indesejáveis conflitos institucionais na aplicação do LA. Os conflitos de competências existentes estão circuns-

critos essencialmente na interpretação relativas às atividades localizadas ou com interferências em bens de domínio da União. O conflito de interpretação reside, de um lado, no entendimento de que quando a intervenção ocorrer em bens de domínio da União, o LA seria da competência do Ibama. Por outro lado, existe uma interpretação contrária, conforme esclarece Oliveira (2005), que considera o norteamento da competência vinculada ao “princípio da predominância de interesse”, ou seja, caberia ao Ibama o LA quando se configurar interferências em questões de predominante interesse geral ou nacional, e aos estados quando envolver questões de interesse regional. Essa interpretação tem sido defendida também pela consultoria jurídica do Ministério do Meio Ambiente (2007), ao se manifestar em parecer, afirmando que

[...] o fundamento para repartição da competência para licenciamento entre os entes da federação é o impacto ambiental do empreendimento. Não é relevante para essa repartição se o bem é de domínio da União, dos estados ou dos municípios. O que se considera é a predominância do interesse, com base no alcance dos impactos ambientais diretos (e não indiretos) da atividade.

A persistência desses conflitos atrelados à indefinição do artigo 23 da Constituição Federal tornou-se premente a sua regulamentação, que ocorreu recentemente com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011.¹³ Os seus dispositivos reafirmam algumas competências estabelecidas na Resolução Conama nº 237/97 acrescentando:

- Como competência do Ibama, os empreendimentos (artigo 7º):

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

.....

13 Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

(art. 7º), Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

- Como competência dos estados (artigo 8º):

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

- Como competências dos municípios, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos (artigo 9º):

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

A aplicação do LA pelos municípios foi inicialmente conduzida como licenciamento simplificado. A partir da edição da Lei Complementar nº 140/2011,¹⁴ essa prática avançou significativamente. Entretanto, a compreensão que essa tipologia de licença abrange basicamente empreendimentos de baixa complexidade e por isso de baixo impacto ambiental à sua condução restringiu seu mérito de análise à apreciação procedimental.

.....
14 Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Capítulo III

A sistematização do processo de licenciamento ambiental

Introdução

Para cumprir o processo contínuo de avaliação preventiva pretendida, conforme abordado no capítulo anterior, o LA foi estruturado para se proceder ao exame sistemático do projeto ou ação, ao longo das suas distintas fases, foram instituídas¹ as seguintes licenças e encadeamento de instâncias de decisão²:

- I) Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento;
- II) Licença de Instalação (LI), autoriza a instalação do empreendimento;
- III) Licença de Operação (LO), autoriza a operação da atividade ou empreendimento e sua correspondente renovação.

Nos tópicos a seguir, serão abordados as características e aspectos conceituais e operacionais específicos de cada licença. Além dessas tipologias de licenças, tem sido adotado pelos órgãos ambientais o LA simplificado que abordaremos no capítulo IV.

Essa sucessão de avaliações parciais e cumulativas se configura como um ciclo abrangente de gerenciamento ambiental contínuo e adaptativo que possibilita a inserção de medidas preventivas e o seu aprimoramento contínuo. Essas etapas e instâncias envolvem um conjunto de proce-

.....

- 1 Artigo 19 do Decreto nº 99.274/90 e artigo 8º da Resolução Conama nº 237/97.
- 2 Essas instâncias estão sendo objeto de mudanças no Congresso Nacional. No Apêndice em anexo, apresentamos as considerações sobre a proposta em apreciação no Senado.

dimentos e a disponibilidade de inúmeras determinações e informações, como requisitos indispensáveis e pertinentes à análise de mérito de cada licença em questão. Para tanto, a sistematização desses procedimentos deve ser devidamente abordada e orientada em critérios de avaliação circunstanciada e pertinentes às funções e significados que representam a apreciação de cada licença requerida. (AGRA FILHO et al., 2008; MARINHO et al., 2010)

Em função das possibilidades de incertezas nas avaliações procedidas e visando efetivar os propósitos do ciclo de gerenciamento ambiental contínuo e adaptativo do LA, as licenças expedidas possuem prazos de validade e, portanto, devem requerer suas renovações, conforme previsto pelo §1º do artigo 10 da Lei nº 6938/81³ e pelo Decreto nº 99.274/90.⁴ As renovações se tornam uma instância de se incorporar os ajustes necessários suscitados pelo monitoramento das medidas executadas e das avaliações sistematizadas das consequências ambientais aferidas e, sobretudo, a oportunidade de inserir medidas de aprimoramento contínuo complementares alinhadas com a emergência das inovações tecnológicas.

A Licença Prévia

O procedimento da LP se constitui e resulta da primeira instância do ciclo decisório do processo de LA. Conforme prescreve a legislação vigente,⁵ a LP é concedida

.....

3 Artigo 10º, § 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação”.

4 Artigo 17, §4º - Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo Conama”.

5 Decreto nº 99.274/90 e artigo 2º da Resolução Conama nº 237/97.

[...] 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. (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997)

Essa definição determina que a análise do projeto submetido à LP cumpra as seguintes funções encadeadas:

- I) atestar a viabilidade ambiental da localização e concepção;
- II) estabelecer os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases do processo de LA.

O encadeamento dessas funções denota uma lógica hierárquica de apreciação, tendo-se preliminarmente uma avaliação da viabilidade ambiental do projeto básico⁶ do empreendimento que, uma vez se revelando favorável, determinará as orientações e condições exigidas para o projeto executivo e os desdobramentos vinculados, os planos e programas de medidas mitigadoras e de monitoramento.

Diante das suas funções analíticas, a avaliação da viabilidade ambiental se torna a apreciação determinante para a aprovação e identificação das medidas preventivas necessárias do empreendimento e, como tal, instância fundamental para se lograr os objetivos primordiais do LA ao longo de suas fases. Os critérios de análise da LP se tornam, portanto, de suma importância para garantir uma condução satisfatória.

.....

6 Conforme artigo 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; "IX – Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, ... / X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT".

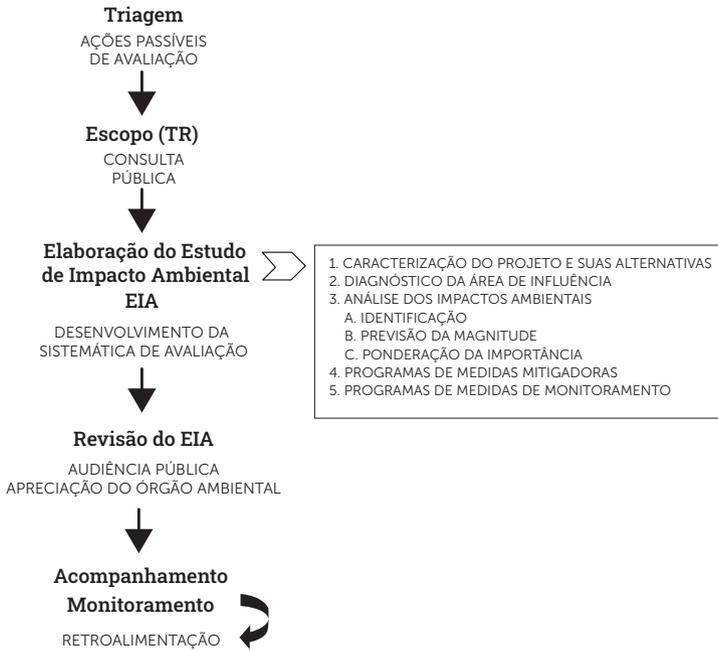
tória das fases posteriores do LA. Uma reflexão sobre esses critérios é, dessa forma, fundamental para se compreender o mérito da análise da LP que, por sua vez, pode indicar os elementos constitutivos de sua apreciação. Essa reflexão requer preliminarmente uma discussão sobre como se proceder para atestar a viabilidade ambiental. Para tanto, é fundamental um conhecimento suficiente da realidade ambiental e de suas fragilidades. Em casos de locais com pouca disponibilidade de informações, é necessário que a apreciação da licença ambiental do projeto seja submetida ao processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), conforme determinado pela Resolução Conama nº 001/86 (artigo 3º):

A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo Único – O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento, mediante a exigência do estudo de impacto ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental-RIMA.

Dessa forma, a apreciação da LP poderá ser conduzida, em função da complexidade do projeto e do conhecimento das vulnerabilidades locais, pela submissão ao processo de AIA (Figura 4) que requer estudos ambientais mais completo, o EIA, ou em casos de menor complexidade mediante a exigência de estudos ambientais mais simplificados.

Figura 4 - O Processo de AIA



Fonte: elaboração própria.

Uma apreciação que ateste a viabilidade ambiental pressupõe considerar as características dos ecossistemas potencialmente atingidos pelo projeto e as suas vulnerabilidades e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos. Para tanto, torna-se indispensável que se considere a disponibilidade de elementos objetivos sobre os efeitos que cada ação ou empreendimento pode acarretar sobre determinado sistema ou recurso ambiental.

Contudo, uma avaliação prévia dos impactos de ações ou intervenções em determinada realidade ambiental requer uma adequada compreensão das relações de causa e efeito que podem ocorrer e, por sua vez, da estrutura causal que os sistemas ambientais estão submetidos. Para tanto, torna-se indispensável um pleno conhecimento das condições, resi-

liência e vulnerabilidade do ambiente sob intervenção. Entretanto, esse conhecimento pleno é, e sempre será, intangível. (AGRA FILHO et al., 2008; MARINHO et al., 2008)

Essa apreensão da realidade estará submetida às limitações impostas pelas características de incertezas, irreversibilidade e complexidade que estão subjacentes na apreciação dos problemas ambientais existentes e potenciais. Assim, a partir do conhecimento disponível, torna-se impraticável se proceder a uma análise da viabilidade ambiental. Como alternativa tangível, seria mais apropriado se buscar uma avaliação em função da potencial compatibilidade e sustentabilidade ambiental da concepção básica do empreendimento com as condições ambientais do local previsto para a sua implantação. Essa lógica analítica estaria associada ao princípio da razoabilidade no campo jurídico, como esclarece Resende (2009, p. 55)

a razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

Nessa perspectiva, considera-se, *a priori*, que a apreciação dessa potencial compatibilidade será balizada no conhecimento disponível e, portanto, envolvendo uma margem de incerteza na avaliação procedida. Diante dessa inevitável condição, o desafio que estabelece se constitui em identificar critérios e elementos que contribuam para um balizamento na apreciação da LP que venham minimizar essas incertezas e que uma significativa prevenção seja alcançada. Tendo em vista essa lógica analítica, a apreciação desenvolvida no LA envolve objetivamente na consideração simultânea dos seguintes critérios balizadores de análise:

- I) A pertinência e compatibilidade de concepção e tecnológica do projeto, considerando os aspectos de concepção e tecnológicos que constituem o projeto básico do empreendimento em questão. Para tanto, torna-se indispensável informações que permitam a devida caracterização do potencial de intervenção ou de modificação ambiental que o empreendimento representa, o que se constitui na identificação e caracterização das diversas ações relevantes e potencialmente modificadoras do ambiente que compõem o conjunto de pressões ambientais que podem ocorrer no desenvolvimento do projeto proposto, e que se configuram nas potenciais demandas – insumos determinantes – e potenciais ações e intervenções que podem causar alterações ambientais – geração de efluentes e resíduos, desmatamentos etc. –, bem como as medidas de minimização ou mitigadoras previstas, referenciados na melhor tecnologia de gestão ambiental disponível, tais como as tecnologias limpas. Estão disponíveis na bibliografia especializada e na experiência internacional diversos subsídios normativos expressando os padrões tecnológicos. Essa apreciação deve envolver as diversas fases de desenvolvimento e operação da ação ou atividade. Deve ser também abrangente para que se possa identificar potenciais ações ou intervenções ocasionadas, no contexto socioambiental, pelos insumos, pela geração de resíduos e por outros aspectos de degradação resultantes do desenvolvimento e da operação das ações ou atividades, bem como os impactos potenciais que possam surgir em decorrência da utilização dos seus produtos ou serviços.
- II) A compatibilidade locacional: considerando as restrições e potencialidades ambientais e os usos sustentáveis previstos dos sistemas e recursos disponíveis. Pressupõe-se, para tanto, a existência de diretrizes de sustentabilidade, local e/ou regional, de uma política de desenvolvimento, bem como o conhecimento satisfatório da realidade ambiental e de sua vulnerabilidade. Para tanto, torna-se necessário dispor de informações que possibilite a caracterização das potenciais condições de resiliência e vulnerabilidade ambiental do local da área de influência em que se pretende desenvolver a atividade. A caracterização dessas potenciais condições de

resiliência e vulnerabilidade deve propiciar uma compreensão sobre os processos que atuam na realidade ambiental, suas restrições e vulnerabilidades desse ambiente, e, sobretudo, as possíveis alterações e as correspondentes potenciais consequências na qualidade ambiental – nas suas dimensões sociais, ecológicas e econômicas – quando essa realidade estiver submetida às pressões previstas pelo empreendimento em questão. Nesses termos, considera-se indispensável se dispor de elementos determinantes sobre o ambiente nas suas distintas dimensões, enfatizando os aspectos relacionados com as interferências previstas pelo empreendimento.

Essas apreciações devem ser devidamente configuradas ou explicitadas nos pareceres técnicos que são elaborados nos processos administrativos específicos dos requerimentos das licenças e devem ser a base de consistência para o estabelecimento das suas condicionantes.

Como abordado anteriormente sobre o escopo analítico (SADLER, 1996), a apreciação, sobretudo da LP com a submissão da AIA, envolve a análise procedimental e a análise substantiva. A análise procedimental limita-se ao cumprimento dos procedimentos operacionais, tramitações balizadas pelas determinações normativas gerais e os requerimentos e princípios estabelecidos. A análise substantiva envolve uma aplicação dos elementos e critérios específicos do significado do projeto, confrontando-os com as condições ambientais. Nesse sentido, essa é uma etapa crucial, que determina o alcance do papel preventivo e regulador do LA. É o momento em que o órgão ambiental avalia as intervenções propostas, analisando seus potenciais impactos adversos e sua compatibilidade com as características dos meios físico, biótico e socioeconômico, além do atendimento aos princípios da produção limpa e às normas e padrões de qualidade ambiental.

A partir da avaliação desses componentes de análise, torna-se possível proceder a uma apreciação sobre a dimensão e significado das interferências ambientais do empreen-

dimento e a pertinência das medidas de minimização previstas, considerando as vulnerabilidades e restrições ambientais e, portanto, uma definição sobre a aprovação de sua localização e concepção. Cabe salientar que a LP possui a função de orientar o planejamento do empreendimento e sua concessão se destina exclusivamente em estabelecer os requisitos de gestão ambiental indispensáveis para elaboração do projeto executivo e, portanto, não autoriza qualquer ação construtiva do empreendimento.

Uma avaliação favorável determina o deferimento da LP, aprovando a localização e a concepção da ação ou projeto, e estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases do LA. Nesses termos, a licença fica condicionada ao cumprimento das condições e dos requisitos estabelecidos.

A celeridade e qualidade dessa apreciação dependerão do nível de sistematização dos dados disponíveis em cada instituição. Havendo condições suficientes, essa sistematização poderá ser estruturada em um sistema de suporte de decisão.

A Licença de Instalação

O procedimento da LI compreende a segunda etapa e instância decisória do primeiro ciclo do LA. Nesta fase, é apreciada a proposta do planejamento orientado pela LP e, portanto, constitutivo do projeto executivo que precede a fase de implantação da atividade.⁷ Conforme prescreve a Resolução nº 237/1997, a expedição da LI

[...] autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos,
.....

7 Conforme Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, artigo 19, "II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado".

programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Como sugere a sua definição e propósito, a LI resultará da avaliação das especificações constantes nos planos, programas e projeto aprovados, bem como das medidas de controle ambiental previstas pelas condicionantes da LP. Denota-se, portanto, que o projeto executivo apresentado se torna o momento de consolidação do projeto preventivo da gestão ambiental do empreendimento, bem como das melhores alternativas identificadas sua compatibilização com as restrições ambientais do local.

Nesses termos, a apreciação do requerimento da LI destina-se a permitir uma análise do projeto executivo, cujo conteúdo deve prover dados mais detalhados com especificações sobre a caracterização do empreendimento e suas prováveis intervenções da atividade no ambiente, bem como da caracterização ambiental. Dessa forma, a apreciação da LI abrange o escopo similar ao realizado na LP, cabendo apreciar os dados ajustados e mais definitivos do projeto do empreendimento e, portanto, deve considerar:

- a pertinência e a conformidade do projeto executivo apresentado, bem como a consistência com os ajustes do projeto básico aprovado na licença anterior, LP; e
- a pertinência e a adequação das medidas, planos e programas de gestão ambiental – estabelecidos nas condicionantes da LP – para uma efetiva mitigação ou gestão dos impactos negativos associados ao empreendimento e a potencialização de impactos positivos.
- a pertinência e adequação das medidas e programas de acompanhamento e monitoramento de desempenho ambiental dos planos e programas de gestão ambiental.

Considerando esse escopo analítico, a apreciação da LI exigirá, além da análise procedimental das condicionantes da

LP, uma análise substantiva dos ajustes do projeto estabelecidos para a sua viabilidade ambiental, como também das informações dos estudos ambientais detalhados, sobretudo quando a LP indica ajustes nas alternativas locais, promovendo medidas de gestão com maior efetividade quanto à localização e concepção dos empreendimentos e magnitude das suas interferências no ambiente. Nessa perspectiva, a LI se torna uma revisão da LP com a disponibilidade de informações mais objetivas e definitivas do empreendimento. Assim, torna-se relevante ressaltar que somente após a concessão da LI será permitida qualquer ação construtiva do empreendimento.

Nesse propósito, para as informações apresentadas no processo de requerimento LI, deve-se prover alguns elementos essenciais⁸ sobre o projeto executivo com os devidos ajustes estabelecidos pela LP bem como as informações pertinentes sobre o atendimento às suas condicionantes, tais como:

- o projeto executivo indicando com uma descrição e especificação e sua consistência com os ajustes do projeto básico aprovado na LP;
- as informações ajustadas e mais delineadas referentes às intervenções biofísicas e sociais do empreendimento com o projeto executivo apresentado;
- descrição e especificação sobre os conteúdos relevantes sobre os planos, programas e propostas apresentadas referenciados ao atendimento às condicionantes da LP. Esses planos e programas devem especificar os procedimentos de gerenciamento previstos com as devidas informações passíveis de aferição – resultados e desempenhos esperados, responsabilidades, respectivos cronogramas, entre outras. Cabe ressaltar que as intervenções executadas durante a implantação do empreendimento devem ser consideradas no programa de monitoramento constante das condicionantes da LI concedida.

.....

8 Os órgãos ambientais possuem roteiros básicos das informações necessárias por tipologias de empreendimentos.

A Licença de Operação

No processo de LA estabelecido na legislação vigente, a LO representa uma terceira etapa decisória e final do ciclo inicial do sistema de LA. Essa fase se constitui no momento de materializar a disponibilização das estruturas necessárias para a efetivação das medidas preventivas identificadas e estabelecidas nas etapas anteriores do LA – a LP e a LI –, bem como os procedimentos necessários para aferição do desempenho dessas medidas. Nesse propósito, as normas vigentes explicitam objetivamente os requisitos e determinações para esta etapa, conforme estabelece o artigo 8º da Resolução Conama nº 237/96 ao prescrever que a LO

Autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

A concessão da LO consolida e visa aferir a disponibilidade efetiva das principais medidas de gestão preventiva analisadas e determinadas nas licenças anteriores, como também se determina o programa de acompanhamento e monitoramento. O estabelecimento das condições e procedimentos a serem observados durante a operação do empreendimento deve, além de propiciar a avaliação do desempenho das medidas previstas, fornecer subsídios de retroalimentação para os ajustes necessários na etapa de renovação da LO em função das incertezas das apreciações anteriores desenvolvidas. Nesse sentido, a LO, bem como sua renovação periódica, cumpre uma função relevante de efetivar o processo cíclico de aprimoramento contínuo que se pretende almejar o LA. Assim, informações produzidas pelo acompanhamento e monitoramento são indispensáveis, seja para realizar ajustes, como também e sobretudo cumprir a função do sistema de LA. Dessa forma,

torna-se fundamental que essa instância seja periodicamente revista com a necessária renovação da LO.

Diante dessas definições, depreende-se que o requerimento da LO deve prover informações que permitam atender e articular o seguinte escopo de conteúdos interdependentes:

- a) avaliação de cumprimento das medidas estabelecidas em etapas anteriores;
- b) análise dos procedimentos de acompanhamento das medidas de controle ambiental definidas para a fase de operação/funcionamento do empreendimento ou atividade;
- c) determinação e orientação da etapa de acompanhamento da operação do empreendimento, visando obter subsídios de avaliação da efetividade das medidas previstas e os seus necessários ajustes corretivos ou de aprimoramento.

Nessa apreciação, torna-se recomendável uma apreciação da mensuração das intervenções efetivamente realizadas visando aferir sua consistência como a previsão apresentada no projeto executivo.

Para tanto, torna-se imprescindível uma aferição do cumprimento das medidas e condicionantes, mediante a inspeção técnica em campo e a análise prévia das informações disponibilizadas. O relatório de inspeção deve subsidiar a apreciação das medidas estabelecidas, bem como tornar-se uma oportunidade de atualização e complementação de dados existentes sobre o empreendimento. Nesse propósito, as informações necessárias do requerimento de LO devem apresentar:

- l) identificação e caracterização das medidas previstas nas condicionantes definidas nas etapas anteriores, incluindo a identificação e avaliação dos procedimentos previstos para aferir os resultados das medidas estabelecidas, bem como para a aferição das especificações das condições operacionais do empreendimento e sua correspondência com as informações consideradas na apreciação da LP e da LI;

- II) descrição quanto ao cumprimento das medidas estabelecidas nas condicionantes;
- III) identificação de informações sobre os resultados da inspeção de campo que agreguem informações pertinentes à análise do processo, indicando, inclusive, eventuais irregularidades e /ou omissões de dados sobre o projeto aprovado nas licenças anteriores (LP e LI);
- IV) uma descrição e apreciação da mensuração das intervenções efetivamente realizadas visando aferir sua consistência como a previsão apresentada no projeto executivo.

A Renovação da Licença de Operação

A sistematização do LA descrita compreende a estrutura básica determinada pela legislação federal, cabendo aos estados definirem sistemática diferenciada conforme suas peculiaridades institucionais. Essa sistematização deve ser ajustada para as distintas atividades, conforme o seu ciclo de planejamento. Para se efetivar este ciclo de prevenção e de aprimoramento contínuo, foi previsto a obrigatoriedade de renovação periódica das licenças de operação.⁹ Diante dessa compreensão, a LO possui prazo de validade, que asseguram a reavaliação e a possibilidade de incorporação de novas medidas e condições tecnológicas e ambientais disponíveis.

Cabe ressaltar também outros dispositivos complementares e de fortalecimento aos mecanismos de controle do sistema de LA. Um mecanismo de controle instrumental relevante, determinado pela Lei nº 6938/81 e sua regulamentação, foi a necessidade das agências de fomento e de concessões de benefício fiscal exigirem a comprovação do licenciamento ambiental. Têm sido de extrema importância, sobretudo, os mecanismos de controle judiciário, disponibilizados a partir da vigência da Lei nº 7347/85, que disciplina

.....

9 Inclui-se também o consumo dos produtos, mas ainda não se incorporou nos procedimentos dos órgãos ambientais.

a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, permitindo a inserção do ministério público nas questões ambientais, e a Lei nº 9605/1998¹⁰ que dispõe sobre sanções penais para danos ambientais e que considera a inexistência do licenciamento um delito.

A regularização das atividades e empreendimentos

As atividades e empreendimentos existentes que estão sujeitas ao sistema de licenciamento devem obter a LO. Aquelas que existam em momento anterior à legislação do LA e não estão incorporadas ao sistema de licenciamento ambiental devem ser obrigadas à devida regularização. Para tanto, tem sido adotado e geralmente institucionalizado o Termo de Compromisso (TC) firmado entre o órgão ambiental e a empresa estabelecendo medidas de controle para obtenção da LO. Dessa forma, a concessão da LO somente deve ser expedida somente com o comprovado cumprimento do TC firmado. Entretanto, alguns órgãos estaduais têm adotado a prática de conceder uma licença precária como LO corretiva ou licença de regularização com a simples assinatura do termo. Esta prática favorece as empresas no atendimento da legislação,¹¹ mas se torna uma flexibilização desfavorável ao fortalecimento do LA.

A regularização dos empreendimentos deve se constituir na obtenção da licença de cunho corretivo¹² envolvendo em geral os procedimentos previstos nas licenças prévias e

.....

10 Conhecida como Lei dos crimes ambientais.

11 Lei nº 6938/81 Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

12 Em alguns estados, foi institucionalizada como Licença de Operação Corretiva (LOC).

de instalação. Embora a regularização enfrente algumas dificuldades em relação aos aspectos preventivos de alternativas locacionais ou tecnológicas, pode ser favorecida pela possibilidade de se proceder uma avaliação mais precisa dos reais impactos ocasionados pelo empreendimento. Assim sendo, a apreciação quanto à pertinência e à satisfatoriedade das medidas, planos e programas de gestão ambiental, propostos pelo empreendedor, realizada para a concessão da LO de regularização dos empreendimentos existentes devem ser baseadas nos dados reais sobre a caracterização do empreendimento, bem como das características ambientais da sua área de influência, envolvendo informações que possibilitem:

- I) apreciação geral do empreendimento, a partir da caracterização e especificações operacionais fornecidas;
- II) a caracterização das condições ambientais atuais efetivas avaliadas sobre a área de influência do empreendimento; e
- III) a análise dos impactos ambientais efetivos do empreendimento, a partir da identificação e apreciação dos aspectos críticos referentes às intervenções biofísicas e sociais do empreendimento ou atividade.

A análise desses elementos para os empreendimentos existentes seria realizada com melhor qualidade na medida em que a lógica analítica seria similar à procedida nas etapas da LL e LI, tendo-se, porém, a disponibilidade de especificações e informações existentes, obtidas por meio de inspeção de campo e dados de monitoramento durante a implantação.

Os prazos de validade das licenças

Em função da concepção cíclica que se estrutura o sistema de LA, bem como o propósito de se oportunizar a indução do princípio do aprimoramento contínuo, as licenças concedidas têm como características constitutivas o estabelecimento de condicionantes e por sua vez os prazos de validade, as

condicionantes ressaltam o caráter provisório ou precário de suas determinações, conforme preconizado pela Resolução Conama nº 237/97 (artigo 19)

O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da Licença.

III - Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde. (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997)

Para operacionalizar a efetivação desses propósitos, foi preconizado pela Resolução Conama nº 237/97 (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997) no artigo 18, que compete ao órgão licenciador estabelecer os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os, no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por

sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º - A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

As autorizações vinculadas ao LA

Embora a legislação vigente¹³ ressalte que a obrigatoriedade do LA deve proceder sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis, a apreciação dos requerimentos das licenças ambientais envolve o cumprimento de determinados requisitos que direta ou indiretamente estão vinculados às suas avaliações e podem influenciar as suas decisões. Nesse propósito, a Resolução Conama nº 237/97 determina no artigo 10, §1º:

No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação¹⁴ e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

.....
13 Artigo 17 do Decreto nº 99.274/1990.

14 Reforçado pelo regulamento decreto nº 5.975/2006, artigo 10. A exploração de florestas e formações sucessoras que implique a supressão a corte raso de vegetação arbórea natural somente será permitida mediante autorização de supressão para o uso alternativo do solo expedida pelo órgão competente do Sisnama.

Uma vez que, em geral, essas autorizações são elementos determinantes a considerar, no mérito da análise em questão, é que devem ser exigidas como requisito na apreciação da LP. As interfaces dessas autorizações com o LA em alguns casos se confundem com os elementos analíticos da licença ambiental, como exemplo a outorga para lançamentos de efluentes. Excepcionalmente, como em outorga de pequena captação de águas e que este aspecto não se constitui um elemento determinante da apreciação, são exigidas como requisito da LI. A prática eventualmente adotada por alguns órgãos ambientais de exigir essas autorizações como condicionantes da LP e, portanto, requisito da LI, pode gerar conflitos que podem prejudicar, sobretudo, o proponente do projeto. O fundamental do critério adotado é evitar conflitos entre as decisões interinstitucionais e, portanto, como regra geral deve ser exigida na LP.

Além dessas autorizações exigidas sistematicamente, são requeridas também, em caráter de anuências, a manifestação de algumas instituições em função das especificidades das tipologias e ou formas de intervenções que possam ser ocasionadas pelo projeto. Assim, podem ser exigidas manifestação prévia de outras instituições, tais como a Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre outras.

Essas anuências cumprem o propósito essencial de integração da apreciação dos impactos ambientais nas suas diversas dimensões. Nesse sentido, torna-se fundamental a vinculação das anuências da decisão do LA.

Capítulo IV

○ licenciamento ambiental simplificado

A possibilidade de se adotarem procedimentos simplificados para a concessão do LA foi preconizada pelo artigo 12 da Resolução Conama nº 237/97 mediante a determinação que

O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicas para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997)

Como esclarecimento e desdobramento desse dispositivo, são estabelecidos nos seus parágrafos

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

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

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

Esses dispositivos expressam uma indicação da necessidade de se promover procedimentos diferenciados desses empreendimentos e atividades de baixo impacto, sobretudo nas exigências de informações em função do potencial im-

pactante e suas tipologias. Embora seja razoável que a referida resolução preconize procedimentos distintos quanto aos potenciais impactos, foi considerado o entendimento, contrário à perspectiva da legislação vigente¹, a admissão de um único processo de tramitação do LA mediante uma única instância de decisão. Diante dessa flexibilidade, foi instituída pelos órgãos estaduais a Licença Ambiental Simplificada (LAS), cuja concessão integra a LP, a LI e a LO, em ato conjunto.

A prática da aplicação da LAS tem sido direcionada para atividades ou empreendimentos de âmbito local, de micro e pequeno porte, tais como as torres de estações de rádio base (celular), postos de gasolina, entreposto de mercadorias e outras de porte similares, o que sugere que essas atividades sejam de pouca complexidade em relação aos impactos ambientais e, portanto, passíveis de serem apreciadas de forma expedita, dispensando apreciações acuradas usualmente requeridas nas fases das licenças prévias, de implantação e operação. A instituição da LAS resultou na ampliação do número de atividades subordinadas ao sistema de LA. Assim, as iniciativas de descentralização do LA adotadas preliminarmente pelos órgãos estaduais foram orientadas no sentido de delegar ao poder municipal a deliberação sobre intervenções que pudessem se enquadrar no licenciamento simplificado. Posteriormente, com a promulgação da Lei Complementar nº 140/ 2011,² que estabeleceu os critérios de competências nas esferas da União, Estados e Municípios, atribuindo aos Conselhos Estaduais de Meio ambiente a definição das atividades sujeitas ao LA cujos impactos tenham âmbito local ou as localizadas em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA).

.....

1 Os dispositivos indicados (§2º e §3º) foram previstos para casos de LA de um conjunto de empreendimentos ou atividades, tais como um distrito industrial.

2 Artigo 9º, XIV da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. (BRASIL, 2011)

Diante dessa flexibilização, tem sido institucionalizado e praticado pelos estados e municípios o procedimento simplificado do LA, constituído a LAS ou a Licença Ambiental Unificada (LAU), que consiste na apreciação, em única etapa, da LP, da LI e da LO, e das medidas de controle previstas pelo empreendedor. Em alguns órgãos licenciadores, tem sido adotado também o procedimento simplificado do LA por Adesão e Compromisso (LAC), constituído de fase única e eletrônica, mediante apenas o compromisso declarado pelo empreendedor de observar as normas ambientais vigentes.

A proposta de aprovação da LP, LI e LO em uma só etapa em único ato decisório – a LAU – sugere o pressuposto de que a atividade é de baixa complexidade, simples de ser analisada, e que as medidas de controle a serem exigidas estão restritas a elementos convencionais de boas práticas ou demandam pouco conhecimento tecnológico ou operacional, ou seja, são passíveis de serem compatibilizadas com as restrições ambientais locais prévias e devidamente caracterizadas. Suprimida a análise encadeada vigente (trifásica), o dispositivo proposto torna-se equivalente ao LO; sem que haja, no entanto, uma definição de como seriam aferidas as exigências relativas às medidas necessárias durante a instalação do empreendimento, entre outras indispensáveis para se autorizar a operação.

Na sua concepção analítica original, conforme abordado em capítulos anteriores, o LA envolve no cumprimento de sua função preventiva, além da aferição de atendimento dos requisitos normativos vigentes, uma avaliação prévia substantiva da pertinência e compatibilidade ambiental das formas de uso e interferências ambientais requeridos pelas ações e atividades, em cada realidade ambiental. Para tanto, requer uma análise circunstanciada das implicações ambientais e a satisfatoriedade das medidas de prevenção ambiental previstas e a sua compatibilidade com as restrições ambien-

tais e com a perspectiva da sustentabilidade socioambiental da área de influência do projeto.

Nesses termos, a institucionalização da LAU se torna uma ruptura na concepção original, sobretudo em relação à análise substantiva, uma vez que sugere a adoção do pressuposto conceitual de que as licenças acrescidas seriam aplicadas a tipologias de empreendimentos ou a situações que estão submetidas a condições que permitem previsões de impactos bem definidas e que possuem uma baixa complexidade de análise, seja em termos do potencial de intervenções que podem ocasionar, seja em relação às vulnerabilidades locais. O procedimento considera como pressuposto a inexistência de incertezas e os requisitos prévios e as restrições vigentes estariam satisfatoriamente estabelecidos para cada intervenção. Dessa forma, dispensaria uma apreciação preliminar de elementos dos conteúdos técnicos substantivos, ficando a análise então restrita aos requisitos procedimentais e documentais. Além de desconsiderar as incertezas, o procedimento sugere uma hierarquia de situações em que apenas a capacidade técnica do órgão licenciador seria suficiente para proceder ao enquadramento de um empreendimento em uma determinada classificação. Contudo, a subjetividade dessa classificação exige uma discussão adequada em função das condições existentes em cada região e do conhecimento prévio suficiente do potencial impactante em qualquer atividade.

O LAC, aplicado também em fase única e apenas mediante o compromisso, declarado pelo empreendedor, de observar as normas ambientais vigentes para as atividades que se enquadrem nas seguintes condições: sejam conhecidas as características ambientais da área de implantação e as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento; sejam conhecidos e mensurados previamente os seus impactos ambientais, bem como definidas as medi-

das de controle dos impactos ambientais negativos. Nesses termos, seriam enquadradas no LAC as atividades de complexidade menor do que as submetidas à LAU, que na sua essência se configuraria como um compromisso equivalente a um Termo de Ajuste e Conduta (TAC). O uso do TAC tem sido em geral aplicado pelo Ministério Público (MP) para a exigência de medidas corretivas ou de ajustes complementares para atividades que estejam em descumprimento às normas vigentes ou condicionantes de licenças concedidas. Em geral, o TAC é aplicado para determinação de requisitos para a obtenção da LO.

Desse modo, a aplicação tanto da LAU como do LAC prescreve procedimentos que dispensam uma análise substantiva dos elementos técnicos e, assim, ficam restritos a requisitos procedimentais previamente estabelecidos. Como esses requisitos correspondem à exigência de uma análise simplificada, de fato haveria apenas uma aferição prévia. Assim, além de não contemplar a visão preventiva que se pretende com o LA, o LAC se converteria, sobretudo, em uma precarização, por se tornar uma determinação equivalente a um TAC.

Nesses termos, embora a Resolução Conama nº 237/97 tenha contribuído para dirimir algumas ambiguidades e avanços na sistematização do ciclo do sistema de LA, sobretudo em relação às competências, ao preconizar o licenciamento simplificado, possibilitou práticas nefastas, ao propiciarem a precarização dos principais propósitos preventivos e de aprimoramento contínuo de desempenho ambiental que norteava a concepção do sistema de LA. Assim, a institucionalização do LAS se tornou uma prática perniciosa, evidenciada nas seguintes consequências das práticas vigentes:

- a licença única torna-se uma LO precária.
- Ao suprimir a análise encadeada vigente (trifásica), substituindo-a por uma licença e instância única, a referida reso-

lução torna a LO uma licença precária, uma vez que poderá ser concedida sem que seja aferida a disponibilidade efetiva das estruturas essenciais para o cumprimento das exigências relativas à instalação do empreendimento, entre outros requisitos indispensáveis para se autorizar a operação. As medidas antes exigidas transformam-se em promessas a serem cumpridas ou obrigações futuras, o que, além de exigir um esforço maior de fiscalização, torna-se algo de cunho corretivo, ou seja, rompe com a perspectiva preventiva;

- suprimiu a análise substantiva.
- As apreciações procedidas restringem-se à aferição de documentações e de atendimento às normas gerais vigentes. Sem considerar que as normativas disponíveis são insuficientes para avaliar as diversidades de tipologias e locais, a análise torna-se meramente procedimental e de cunho meramente cartorial. Essa supressão inviabiliza o mérito das apreciações prévias envolvendo simultaneamente a MDT e na capacidade de suporte do ambiente;
- possibilitou distorções ao incluir atividades de média complexidade sobretudo em locais com vulnerabilidades que seriam inquestionavelmente de potencial impactante se caso fossem enquadradas como LAU;
- ampliou o universo de atividades sujeitas ao LA, incluindo algumas que poderiam ser dispensadas desse processo em razão de sua baixa complexidade e que poderiam ser submetidas a outros mecanismos de controle ambiental, o que permitiria aos técnicos maior tempo empenhado aos casos de maior complexidade;
- a redução das fases de análises do licenciamento ambiental compromete seus objetivos preventivos, tornando um processo meramente de aferição burocrática, prevalecendo o falso argumento de promover maior celeridade e eficiência ao processo de LA.

Dessa forma, a prática do LAS, ao dispensar uma apreciação prévia fundamental dos conteúdos técnicos substantivos, torna-se uma análise restrita aos requisitos procedimentais e documentais, configurando-se, portanto, a uma

mera aferição prévia. Dessa forma, a institucionalização das práticas existentes se tornara um retrocesso na sua aplicação e um grave comprometimento do papel do LA da sustentabilidade. Nos termos propostos, além de fragilizarem, ou dispensarem, a apreciação prévia dos conteúdos técnicos e de abandonarem os objetivos originários e de comprometimento com os propósitos do desenvolvimento sustentável, tais procedimentos evidenciam uma visão de gestão reativa com ações preferencias de fiscalização pelos órgãos ambientais.

Diante dessas considerações, denota-se o imperativo de resgatar a valorização do LA, devendo a sua aplicação ser direcionada para os empreendimentos que, em função do seu potencial impactante significativo, exija uma avaliação prévia, que envolva uma análise substantiva dos projetos. Nesse sentido, torna-se imprescindível a proposição de outros mecanismos que permitam a exigência de controles e gerenciamento ambiental para as atividades de baixa complexidade. Uma alternativa preliminar, que poderia ser amadurecida em debates públicos, seria enquadrar as atividades de baixa complexidade e que sejam passíveis de serem controladas com requisitos técnicos previamente estabelecidos pelos conselhos estaduais e municipais de gestão ambiental.

Uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental está sendo apreciada pelo Congresso Nacional,³ se aprovada nos termos propostos, o LA se converterá em um instrumento meramente cartorial e na consolidação nacional de uma visão retrógada, rejeitada em diversos fóruns internacionais, que considera a sustentabilidade ambiental um impedimento ao desenvolvimento.

.....

3 PL nº 2.159/2021 em apreciação no Senado referente à subemenda substitutiva do PL nº 3.729/2004, aprovado pela Câmara dos Deputados. Considerações no Apêndice.

Capítulo V

A participação
pública

A análise dos impactos ambientais de uma ação ou intervenção sujeita ao LA requer apreciações complexas sobre a vulnerabilidade e capacidade de suporte dos diversos ecossistemas e recursos ambientais como também sobre as suas implicações relativas aos valores sociais e à qualidade de vida. Essas apreciações envolvem questões objetivas regidas pelas determinações normativas vigentes, como também subjetivas que compreendem aspectos de avaliações específicas a cada situação e condições locais.

As avaliações subjetivas estão essencialmente influenciadas pelas perspectivas e pelas visões que os agentes envolvidos adotam para a sua apreciação, que se enquadram na análise discricionária, como também nas informações exigidas e de sua qualidade. De um modo geral, a qualidade das informações, do projeto ou ação e da realidade ambiental serão sempre insuficientes para uma satisfação plena. Os registros de dados e de monitoramento existentes são incapazes de capturar plenamente todas as características que direta ou indiretamente possam explicar as reais condições ambientais.

Assim sendo, tornam-se inevitáveis que as avaliações sempre possuam uma elevada percentagem de incertezas. Além das incertezas envolvidas nos procedimentos de predição e avaliação da significância dos impactos, as decisões envolvidas representam uma opção política quanto à apropriação do ambiente e, essencialmente, expressa a política de gestão que se pretende garantir.

Nessa perspectiva, a importância da participação da sociedade na gestão pública está consagrada nas políticas e práticas das nações democráticas. A inserção das questões

ambientais no processo de participação pública foi expressa pela primeira vez no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹, em 1992, e reforçada no capítulo 23 da Agenda 21,² estabelecendo que todo o indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios e determinar os estados como responsáveis em facilitar e incentivar a conscientização e a participação popular viabilizando a disponibilização de informações referentes às questões ambientais.

Desde então, as discussões têm sido aprimoradas e a implementação da participação pública incorporada por diversas organizações internacionais, as quais estabelecem critérios e princípios para seu desenvolvimento e sua consolidação. Dentre estas organizações, destacam-se a United Nations Economic Commission for (Unec), a International Association for Impact Assessment (IAIA), a International Association for Public Participation (IAP2) e a Diretiva Europeia EC nº 42/2001.

Assim, a participação pública em processos de decisão tem sido priorizada como meio de democratização da gestão ambiental e de exercício da cidadania ambiental, como destacado na Convenção de Aarhus,³ que busca garantir aos

1 SÃO PAULO (1993). *Meio ambiente e desenvolvimento: documentos oficiais*, Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Educação Ambiental. Organização das Nações Unidas. Organizações não-governamentais. São Paulo, 1993. (serie documentos)

2 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992). Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução JP nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22 de dezembro de 1989, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento: a *Agenda 21* - Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/ag21.zip. Acesso em: nov. 2011.

3 Convention on Access to information, public participation in decision-making and Access to justice in environmental matters.

cidadãos o direito à informação e à justiça ambiental e conduzir a um progresso na proteção do meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida. (MAZZUOLI; AYALA, 2012) Na mesma perspectiva, foi celebrado o Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2018),⁴ visando o comprometimento das nações na efetivação da participação do público em todas as decisões que o afetam, e estabelecendo uma nova relação entre o Estado, o mercado e a sociedade, como também, refutando a falsa dicotomia entre proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico, num instrumento inestimável para obter a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

Nesse propósito, para a efetivação da participação, tem sido usual de se adotar a recomendação da literatura especializada ao prescrever que

[...] o processo deve providenciar oportunidades adequadas para informar e envolver os públicos interessados e afetados, devendo os seus contributos e as suas preocupações ser explicitamente considerados na documentação e na decisão. (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 2009)

Diante da complexidade e heterogeneidade dos interesses envolvidos, a avaliação dos impactos ambientais requer uma condução e apreciação compartilhada com a sociedade para se adquirir a indispensável legitimidade social dos riscos associados à decisão. Em consonância com as normativas e marcos conceituais internacionais, no Brasil, a partir da Constituição Federal, diversos dispositivos expressam a importân-

.....

4 Adotado em Escazú (Costa Rica) em 4 de março de 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf.

cia da participação e capacitação da sociedade nas instâncias decisórias. Essa preocupação está sobretudo explicitada na Constituição Federal (artigo 225) quando esta determina que cabe ao poder público e à coletividade a responsabilidade de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações. Diante desse dispositivo constitucional, impõe-se a visão de governança pública na gestão ambiental.

O conceito de governança, como esclarece Abrucio e Oliveira (apud LIMA, 2014, p. 16)

‘[...] envolve tanto a gestão administrativa do Estado como a capacidade de articular e mobilizar os atores estatais e sociais para resolver os dilemas de ação coletiva’ [...] ‘que procura compatibilizar os critérios de democratização com os de busca de melhor desempenho das políticas, acreditando que o Estado tem um papel de liderar o processo de resolução dos problemas coletivos, mas deve fazê-lo a partir da interação com a sociedade’.

Nesse propósito, torna-se indispensável a institucionalização de mecanismos e procedimentos de participação pública que promova a efetivação de uma boa governança ambiental. Como governança ambiental, deve-se considerar o conjunto de procedimentos de participação institucionalizado e incorporado no processo decisório, assumindo os princípios da justiça ambiental, que assegure a simetria econômica, social e política, na alocação dos riscos ambientais decorrentes do acesso aos recursos ambientais e na distribuição dos benefícios de usufruir da qualidade ambiental, (LOURENÇO, 2019) e evite as desigualdades em geral observadas de maior alocação dos impactos negativos serem incidentes nos segmentos sociais vulneráveis. Nesses termos, a governança ambiental deve ser estruturada como um processo de condução da gestão ambiental respaldada no cumprimento de sua função e legitimidade social. Para tanto, deve articular os atores sociais, os setores governamentais e

privados, visando propiciar as melhores decisões socioambientais. (EMPINOTTI; JACOB; PAULA FRACALANZA, 2015)

As literaturas especializadas indicam diversos mecanismos para a efetivação da participação da sociedade civil. Conforme esclarece André e demais autores (2006), existem graus distintos de participação que constituem um ciclo e um processo virtuoso e que se materializam no fácil acesso às informações, procedimentos de instâncias de consultas e à participação na tomada de decisão. Como ressalta os referidos autores, os níveis de participação variam, desde a comunicação da proposta de intervenção e análise inicial da comunidade, até a decisão de aprovação, e posterior monitorização e seguimento, as quais envolvem diferentes formas de procedimentos, desde a passiva ou recepção de informação – uma forma de participação unidirecional –, à participação através de consultas – tais como audiências públicas e reuniões abertas –, à participação interativa (tais como *workshops*, negociação, mediação e, mesmo, cogestão).

Em complemento aos dispositivos constitucionais, foi instituído pelo Decreto nº 8.243/2014⁵ a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que define diversas formas e mecanismos de efetivar a participação da sociedade, entre outras, a Audiência Pública (artigo 2º), como:

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais. (BRASIL, 2014)

No referido decreto, determina-se também as diretrizes de sua aplicação ao estabelecer no artigo 16:

As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

.....

5 Alterado pelo Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019

- I - Divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II - Livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;
- III - sistematização das contribuições recebidas;
- IV - Publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e
- V - Compromisso de resposta às propostas recebidas.

A prática adotada e recomendada na literatura especializada indica que a participação pública deve ser incorporada ao longo do processo de LA. O alinhamento da PNMA com o princípio da participação pública está explicitado na Lei nº 6.938/81 e na sua regulamentação, Decreto nº 88.351/83, que garante o acesso público desde do ato do requerimento como deferimento da licença, bem como nas diversas instâncias decisórias colegiadas e sobretudo quando se determina a submissão do projeto da AIA, desde a etapa de formulação dos Termos de Referência (TR) do EIA, culminando com a decisão final de recomendação da alternativa para as instâncias decisórias. Assim, diversos dispositivos expressam essa preocupação, tais como:

Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (Art.10, § 1º da lei 6.938/81) (BRASIL, 1981)

A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. (Art. 3º - resolução Conama 237/97). (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997)

O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade. (Art.10 - resolução Conama 237/97). (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997)

V – Audiência Pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; (Art. 10º - resolução Conama 237/97). (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 1997)

exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (inciso IV, § 1º do 225 da Constituição Federal). (BRASIL, 1988)

Esses procedimentos foram estabelecidos com o propósito de promover maior transparência, viabilizando o acesso às informações e de maior interação com os segmentos sociais. Contudo, as práticas de aplicação desses procedimentos se revelaram insuficientes para lograr os seus objetivos primordiais de participação pública, seja pela fragilidade dos sistemas de informações disponíveis, como também e, sobretudo, nas organizações das audiências públicas. Os sistemas de informações, em geral, não disponibilizam todas as informações necessárias para o conhecimento público sobre o LA. Essa deficiência se mostra mais agravante nos órgãos municipais. As práticas das audiências públicas têm sido consideradas enfaticamente por diversos autores (AGRAFILHO, 1991; DUARTE, et al., 2016; FERRER, 1998; SANCHEZ, 2008; VILLASBÔAS, 2003; ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010), de pouca eficácia, seja pelo caráter essencialmente informativo como também pela sua pouca influência na decisão do licenciamento, tornando-se um procedimento meramente cartorial. Essa baixa efetividade tem sido atribuída aos procedimentos

de acesso público do EIA e respectivo RIMA em prazo suficiente para apropriação pela sociedade civil e a dinâmica protocolar das audiências, impossibilitando um debate satisfatório sobre as questões apresentadas.

Nesse sentido, torna-se premente a efetivação da legislação no cumprimento da disponibilidade de informações para a sociedade, como também a revisão e aprimoramento dos procedimentos da participação da sociedade nas audiências, visando adequação aos propósitos da PNPS e sobretudo para uma devida participação da sociedade e legitimação social das decisões.

Além desses procedimentos estabelecidos na legislação ambiental vigente, caberia destacar outro mecanismo de participação que interfere objetivamente nos critérios de aplicação no LA: a participação de representantes da sociedade civil nos colegiados, conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente têm como suas atribuições normativas estabelecer as diretrizes e critérios para a condução e apreciação dos requerimentos das licenças ambientais. Em alguns estados, a apreciação final dos LA com exigência do estudo de impacto ambiental é da competência do colegiado. A apreciação final das licenças ambientais pelos colegiados foi adotada nos primeiros anos do LA. Posteriormente, essa apreciação tem sido adotada, em geral, nos casos que exigem o EIA. A retirada da apreciação pelos colegiados tem se revelado como uma relevante perda da participação pública e sobretudo evidenciado, em muitos casos, a incúria nas apreciações pelos órgãos ambientais licenciadores.

Cabe ressaltar ainda que o LA na sua aplicação plena requer o envolvimento ou subsídio de outros instrumentos de gestão ambiental que estão submetidos a alguns procedimentos de participação da sociedade e, portanto, contribuem ou podem interferir indiretamente no LA. Entre outros pro-

cedimentos indiretos de participação, podem ser destacados os conselhos estaduais de recursos hídricos e os comitês de bacia hidrográfica como também os conselhos gestores de unidades de conservação. Esses colegiados possuem representação da sociedade civil e são determinantes em relação às determinações de enquadramento e classificação dos rios e correspondentes padrões de qualidade das águas, planos de bacias, bem como nos planos de manejo e zoneamento da ocupação, respectivamente. Além desses colegiados, seria importante ainda ressaltar os subsídios das instâncias municipais na normatização em relação ao ordenamento territorial.

Capítulo VI

Desafios da gestão ambiental no Brasil e suas implicações no licenciamento ambiental

A partir da abrangência de concepção e escopo de atuação que preconiza a PNMA, os desafios da efetivação da gestão ambiental no Brasil incidem nas suas multidimensões, envolvendo questões no plano conceitual, político, institucional e operacional.

No plano conceitual, o desafio determinante está na superação da visão tradicional de desenvolvimento restrita à dimensão econômica. A visão tradicional e lamentavelmente em plena utilização é a consideração de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. O fascínio e a fé no crescimento econômico a qualquer custo são a visão predominante que tem engendrado a dinâmica e o atropelamento dos procedimentos e das discussões nos processos decisórios. A prioridade do crescimento tem sido a tônica das decisões governamentais e ainda prevalece no senso comum de buscar soluções pragmáticas e imediatistas. Essa visão perversa tem preterido alternativas de melhoria e racionalidade ambiental e a sua prática tem como expressão mais evidente na intolerância de opiniões diferenciadas e impondo o pensamento único. Assim, as opiniões contrárias são rotuladas de inimigas do desenvolvimento e as situações de conflitos têm sido cada vez mais frequente.

No plano político, o desafio a destacar se refere à incapacidade dos mecanismos institucionais disponíveis de promover uma efetivação da governança ambiental. Assim, apesar do abrangente e avançado marco institucional estabelecido, são flagrantes no cenário atual a precária implementação de procedimentos normativos que promovam e induzam a efetivação dos dispositivos institucionais da gestão ambiental. A assimetria deliberada da participação da socie-

dade e a fragilidade das instâncias colegiadas que integram os agentes sociais tem enfraquecido as alternativas disponíveis de mediação de conflitos e empobrecendo a efetiva governança ambiental e se tornando mais preocupante pelo falso caráter de legitimação social que reveste as suas decisões.

No plano institucional, consideramos como maior desafio a efetivação do Sisnama,¹ particularmente em relação à integração dos processos decisórios e da capacitação adequada da esfera municipal. A frágil coordenação intergovernamental tem fragilizado os procedimentos de aplicação dos instrumentos de gestão ambiental, acarretando um viés cartorial para a condução dos procedimentos e revelando uma visão desarticulada sobre determinadas políticas públicas. A esfera municipal tem sido ainda incipiente e poucos prefeitos se sensibilizaram para assumir o protagonismo da gestão ambiental do seu município. A pouca familiaridade com a questão ambiental tem deixado os prefeitos vulneráveis à visão predominante de considerar crescimento econômico como desenvolvimento. Essa situação se agrava com a precária capacitação técnica disponível nessa esfera governamental, com o dispositivo da Lei Complementar nº 140/2011² que contraria o princípio federativo existente e expresso nas competências.

A conjugação desses fatores concorre para as significativas vulnerabilidades que envolvem a aplicação e operacionalidade dos instrumentos de gestão ambiental. Assim, no plano operacional, o desafio a destacar refere-se à sobrecarga que se impõe ao sistema de LA, ao se constatar uma baixa efetivi-

1 Sistema Nacional de Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/81.

2 Artigo 13 – “Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§1º Os demais entes federativos interessados podem manifestarse ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental”.

dade desse instrumento em função das precárias condições que são conduzidas a sua implementação. Essa precariedade se deve fundamentalmente à fragilidade de efetivação dos demais instrumentos da PNMA e de outras políticas articuladas com os seus propósitos, tais como a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Estatuto da Cidade, entre outras. Nesse sentido, a necessidade de uma devida integração dos instrumentos dessas políticas com a do PNMA é um imperativo para se lograr uma satisfatória eficácia da gestão ambiental. Uma ação restrita ao LA é um reflexo das fragilidades mencionadas e comprometedoras dos propósitos de uma gestão proativa almejada. Embora o LA tenha sido indispensável e de certa forma o instrumento mais praticado pelos órgãos ambientais, a sua efetividade está condicionada à disponibilidade de diversos fatores técnicos e institucionais que propiciam o suporte ou requisitos básicos para sua devida aplicação.

O processo de LA constitui-se essencialmente em uma cadeia de decisão e, como tal, requer um sistema adequado de suporte de decisão. A sua efetividade será subordinada, portanto, à disponibilidade e qualidade dos elementos considerados como suporte de decisão. A estruturação desse suporte de decisão envolve essencialmente a capacitação técnica, operacional e, sobretudo, institucional dos órgãos competentes pela sua aplicação em articulação com os demais instrumentos de gestão ambiental. A apreciação de uma licença ambiental de um empreendimento será mais efetiva quando a região ou local da intervenção disponha previamente, por exemplo, de um zoneamento ambiental estabelecido, uma bacia hidrográfica enquadrada e com plano de bacia definido, bem como os planos de manejo das áreas protegidas estabelecidos.

Para a disponibilidade da capacitação técnica mencionada, pressupõem-se considerar em linhas gerais:

- a disponibilidade de diretrizes e critérios ambientais objetivos que forneçam os balizamentos essenciais nas intervenções no território que se pretender atuar. Para tanto, torna-se imperativo dispor de uma sistematização das informações sobre as condições ambientais das regiões submetidas às intervenções pretendidas;
- a disponibilidade de dados sistematizados da melhor tecnologia ambiental disponível das atividades produtivas. Cabe esclarecer que a melhor tecnologia de gestão não deve ser confundida como a melhor tecnologia de tratamento de resíduos (reativa). Ao contrário, deve considerar a perspectiva da sustentabilidade ou mais apropriada do processo produtivo, tecnologia mais limpa etc.

Outro desafio operacional que compromete a eficácia da gestão e, sobretudo, o mínimo de efetividade dos instrumentos previstos, é a crônica incapacidade de se sistematizar ações de monitoramento ambiental. A complexidade ambiental é um fator que dificulta a apreensão da realidade. A inexistência de monitoramento das condições ambientais, além de impossibilitar a avaliação dos problemas a serem priorizados, torna-se um impedimento para se proceder qualquer apreciação da efetividade dos instrumentos aplicados e ações desenvolvidas. A ausência do monitoramento torna o LA, por exemplo, um mero instrumento cartorial, e impede que se possa apropriar devidamente da melhor prática e desempenho desse instrumento.

Referências

AGRA FILHO, S. S.; MARINHO, M. M. de O.; SANTOS, J. O.; CUNHA, M. A.; FERREIRA, M. C. D.; ORRICO, T. R. *1º Relatório Parcial – Diagnóstico dos Critérios de Análise do Licenciamento Ambiental: Etapa de Licença de Localização*. Convênio UFBA/IMA. Out. 2008. (Não publicado).

AGRA FILHO, S. S.; MARINHO, M. M.; CUNHA, M. A. ; PASSOS, V. G. A. *Propostas de aprimoramento do licenciamento ambiental no Estado da Bahia: a etapa da licença de localização*. In: CONGRESSO BAIANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 1., 2010, Salvador. *Anais [...]*. Salvador, 2010.

AGRA FILHO, S. S. *Planejamento e gestão ambiental no Brasil: os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

AGRA FILHO, S. S. *Os Estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade*. 1991. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

ANDRÉ, P.; ENSERINK, B.; CONNOR, D.; CROAL, P. Public Participation International Best Practice Principles. *International Association for Impact Assessment: Special Publication Series*, n. 4, 2006.

BAHIA. Lei nº 12.377 de 28 de dezembro de 2011. Altera a Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, a Lei nº 11.612, de 8 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e a Lei nº 11.051, de 6 de junho de 2008, que reestrutura o Grupo Ocupacional Fiscalização e Regulação.

BOLEA, M. T. E. *Las evaluaciones de impacto ambiental*. Madrid, 1977. (Cuadernos CIFCA, n. 2)

BOLEA, M. T. E. *Evaluación del impact ambiental*. Madrid: Fundación MAPFAE, 1984.

BIFANI, P. *Desarrollo y médio ambiente – L*. Madrid: CIFCA, 1980. (Cuadernos CIFCA, n. 24).

BIFANI, P. La interrelación médio ambiente-desarrollo desde El punto de vista econômico. *Opiniones*, [s. l.], n. 1, 1981. (Fascículos de Meio Ambiente, 1).

BRASIL. *Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1981.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm.
Acesso em: 11 nov. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 17 fev. 1986.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre critério para exercício da competência para o licenciamento e a regulamentação de aspectos do licenciamento. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, de 22 dez. 1997.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre critério para exercício da competência para o licenciamento e a regulamentação de aspectos do licenciamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2. ed. Brasília, DF: 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF. 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF., 1988.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo. Brasília, DF., 17 fev de 1986.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo. Brasília, DF, 22 dez. 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*. 2 ed. Brasília, DF: 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. il. color.

BRASIL. *Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2014/008/Decr008243.htm.

gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA). *O desafio do desenvolvimento sustentável*. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. *Resolução Conama nº 001/86*, de 23 janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Ministério de Meio Ambiente, 1986.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 11 nov. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2011.

COIMBRA, J. de Á. A. *O outro lado do meio ambiente*. São Paulo: CETESB, 1985.

COMISSÃO ESTADUAL DE CONTROLE AMBIENTAL (CECA). DZ-0209.R-2, Diretriz de Controle de Efluentes Líquidos Industriais. Aprovada pela Deliberação CECA nº 1.079, de 25 de junho de 1987, Rio de Janeiro: DOERJ, 1987. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/@inter_pres_aspres/documents/document/zwff/mda3/~edis/inea_007147.pdf. Acesso em: 10 abr. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe*. Nações Unidas, Santiago: [s.n.], 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Tradução: Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. (Série ação parlamentar, n. 56). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7706>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (Brasil). Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 17 fev. 1986.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (Brasil). Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Define conceitos de licenciamento ambiental, estudos ambientais e impacto ambiental regional. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo. Brasília, DF, 22 dez. 1997.

DUARTE, C. G.; FERREIRA, V. H.; SANCHEZ, L. E. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. *Saúde e sociedade*, [São Paulo], v. 25, n. 4, p.1075-1094, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902016151668>. Acesso em: jan. 2020.

EMPINOTTI, V. L.; JACOBI, P. R.; PAULA FRACALANZA, A. P. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, [São Paulo], v. 30, n. 88, 2016.

FERRER, J. T. V. Audiência pública no processo da avaliação do impacto ambiental no estado de São Paulo. In: FERRER, J. T. V. et al. (org.). *Casos de gestão ambiental*. São Paulo: CETESB; SMA, 1998.

GALLOPIN, G. El ambiente humano y planificación ambiental. *Opiniones*, [s. l.], n. 1 (Fascículos de Meio Ambiente). CEPAL/PNUMA, 1981.

GUIMARÃES, R. MAIA, K. D. Padrões de produção, e padrões de consumo, dimensões e critérios de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. In: PIERRE LEROY, J.; MAIA, K. D.; GUIMARÃES, R. P. (org.). *Brasil século XXI: os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92*. FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 1997, Rio de Janeiro: FASE.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. *O que é avaliação de impacto ambiental*. Portugal: Ecosistema, 2009. Disponível em: https://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_pt_1.pdf. Acesso em: 22 abr. 2016.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION. *Core Values*. IAP2. 2016. Disponível em: <https://www.iap2.org/page/corevalues>. Acesso em: jun. 2016.

KIPERSTOK, A. et al. *Prevenção da poluição*. Brasília, DF: SENAI, 2002.

LIMA, A. J. R. ABRUCIO, F. L.; SILVA, F. C. B. e. Governança dos recursos hídricos: proposta de indicador para acompanhar sua implementação. São Paulo: WWF - Brasil: 2014.

LOURENÇO, D. B. *Qual o valor da natureza?* Uma introdução à ética ambiental. São Paulo: Elefante, 2019.

MAZZUOLI, V. O.; AYALA, P. A. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. *Revista Direito GV*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 297-328, 2012.

MARINHO, M. M. de O.; AGRA FILHO, S. S.; SANTOS, J. O.; CUNHA, M. A. *O licenciamento ambiental na perspectiva da sustentabilidade: a etapa de licença de localização*. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 10.; SIMPÓSIO: A universidade frente aos desafios da sustentabilidade, 5., 2008, Porto Alegre (RS).

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004. *Yumpu*, 2007. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/32444895/parecer-n-312-ibama>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MILARÉ, E.; BENJAMIN, E. H. V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 89-90.

MOREIRA, I. V. D. (comp.). *Vocabulário básico de meio ambiente*. 4. ed. Rio de Janeiro: Serviço de Comunicação Social da PETROBRÁS, 1992.

MORAES, A. C. R. *Meio ambiente & ciências humanas*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DA VENEZUELA. *Conclusiones: Seminario Ambiente Y desarrollo*. Venezuela: [s. n.], 1978.

MUNN, R. E. *Environmental impact assessment: principles and procedures*. 2 ed. Toronto: John Wiley & Sons, 1979. (Scope, v. 5).

ODUM, E. P. *Ecologia*. 2 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

OREA, D. G. *El medio físico y La planificación*. Madrid: CFICA, 1980. (Cuadernos CFICA, n. 10-11).

OLIVEIRA, A. I. A. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: LUMENS JURIS, 2005.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva nº 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição – reformulação).

PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 27 de junho de 2001. DIRECTIVA 2001/42/CE DO relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* 21.7.2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&from=EN>. Acesso em: 20 de jun. 2016.

RAU, J. G.; WOOTEN, D. C. *Environmental impact analysis handbook*. Berkeley: McGraw Hill, 1980.

RESENDE, A. J. C. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. *Revista do Legislativo*. [Belo Horizonte], abr. 2009.

SANCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SACHS, I. *Rumos à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. Cortez: São Paulo, 2007.

SADLER, B. Environmental assessment in a changing world: Evaluating Practice to Improve Performance. *Canadian Environmental Assessment Agency; International Association for Impact Assessment*, [s. l.], 1996.

SADLER, B. *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*. Quebec: Canadian Environmental Assessment Agency, 1996. (International Study of Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report)

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Educação Ambiental. *Meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Documentos oficiais, 1993. (Série documentos).

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Educação Ambiental. *Meio ambiente e desenvolvimento: documentos oficiais*. Organização das Nações Unidas. Organizações não governamentais. São Paulo: Coordenadoria de Educação Ambiental, 1993. (Série documentos). Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/cea/cea/MeioAmbDesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2012.

SUMIRA, A. B. *Los estudios y evaluaciones de impacto ambiental*. Santiago: CEPAL/PNUMA, 1986. (Documento CDA, 46).

UNEP. *Goals and principles of environment impact assessment*. Nairobi: [s. n.], 1987. (Environmentml Guidehes and Principies, 9).

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY; HAZARDOUS WASTE ENGINEERING RESEARCH LABORATORY. *Waste Minimization Opportunity Assessment Manual*. Cincinnati: United States Environmental Protection Agency, jul. 1988.

UTRIA, R. D. La incorporación de La dimensión em La planificación Del desarrollo: uma posible guia metodológica, *In: SUNKEL, O.; GLICO, N (comp.). Estilos de desarrollo y médio ambiente em La America Latina*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 471-539. (El Trimestre Económico: Lecture, 36).

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Aarhus: s. n. 1998. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

VEROCAI, I. (org., ed.). *Vocabulário básico de meio ambiente*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 1997. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4231676-Vocabulario-basico-de-meio-ambiente.html>. Acesso em: 18 out. 2019.

VILLASBÔAS, P. de P. *A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental. Estudo de Caso do Porto da Barra Ltda*, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

Anexo I

RESOLUÇÃO CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997

Publicada no DOU no 247, de 22 de dezembro de 1997, Seção 1, páginas 3084130843

Correlações: Altera a Resolução no 1/86 (revoga os art. 3o e 7o)

Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente;

Considerando a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua;

Considerando as diretrizes estabelecidas na Resolução CONAMA nº 11/94, que determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento ambiental;

Considerando a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos;

Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981;

Considerando a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências, resolve:

Art. 1º. Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e

projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

IV – Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados. (Inciso reenumerado por erro no original, no DOU no 198, de 13 de outubro de 2003, pag. 41)

Art. 2º. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 2º Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual darseá publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio

ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear CNEN;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2o da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

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

Art. 7º Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I – Licença Prévia (LP) 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 Instalação (LI) autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III – Licença de Operação (LO) autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I – Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dandose a devida publicidade;

III – Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, dos documentos, projetos e estudos ambien-

tais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SIS-NAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII – Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Art. 11. Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

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

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

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

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

Art. 13. O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Facultar-se-á ao empreendedor acesso à planilha de custos realizados pelo órgão ambiental para a análise da licença.

Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º A contagem do prazo previsto no *caput* deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 15. O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação.

Parágrafo único. O prazo estipulado no *caput* poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 16. O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

Art. 17. O arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licen-

ça, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no artigo 10, mediante novo pagamento de custo de análise.

Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I – O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II – O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III – O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I – violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Art. 20. Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados.

Art. 21. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando seus efeitos aos processos de licenciamento em tramitação nos órgãos ambientais competentes, revogadas as disposições em contrário, em especial os artigos 3º e 7º da Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986.

Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho
Presidente do Conselho

Raimundo Deusará Filho
Secretário Executivo

ANEXO 1 da RESOLUÇÃO CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997

Atividades ou Empreendimentos Sujeitos ao Licenciamento Ambiental

Extração e tratamento de minerais

- Pesquisa mineral com guia de utilização
- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento
- lavra subterrânea com ou sem beneficiamento
- lavra garimpeira
- perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural

Indústria de produtos minerais não metálicos

- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração
- fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como: produção de
- material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros.

Indústria metalúrgica

- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos
- produção de fundidos de ferro e aço / forjados / arames / relaminados com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- metalurgia dos metais nãoferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro
- produção de laminados / ligas / artefatos de metais nãoferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- relaminação de metais nãoferrosos, inclusive ligas
- produção de soldas e anodos
- metalurgia de metais preciosos
- metalurgia do pó, inclusive peças moldadas

- fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- fabricação de artefatos de ferro / aço e de metais nãoferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície

Indústria mecânica

- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico e/ou de superfície

Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações

- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores
- fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática
- fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos

Indústria de material de transporte

- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios
- fabricação e montagem de aeronaves
- fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes

Indústria de madeira

- serraria e desdobramento de madeira
- preservação de madeira
- fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada
- fabricação de estruturas de madeira e de móveis

Indústria de papel e celulose

- fabricação de celulose e pasta mecânica
- fabricação de papel e papelão
- fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada

Indústria de borracha

- beneficiamento de borracha natural

- fabricação de câmara de ar e fabricação e acondicionamento de pneumáticos
- fabricação de laminados e fios de borracha
- fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha , inclusive látex

Indústria de couros e peles

- secagem e salga de couros e peles
- curtimento e outras preparações de couros e peles
- fabricação de artefatos diversos de couros e peles
- fabricação de cola animal

Indústria química

- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos
- fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo , de rochas betuminosas e da madeira
- fabricação de combustíveis não derivados de petróleo
- produção de óleos /gorduras/ceras vegetais/animais/óleos essenciais vegetais e outros produtos da destilação da madeira
- fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos
- fabricação de pólvora/explosivos/detonantes/munição para caçadesporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos
- recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais
- fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos
- fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas
- fabricação de tintas, esmaltes, lacas , vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes
- fabricação de fertilizantes e agroquímicos
- fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários
- fabricação de sabões, detergentes e velas
- fabricação de perfumarias e cosméticos
- produção de álcool etílico, metanol e similares

Indústria de produtos de matéria plástica

- fabricação de laminados plásticos
- fabricação de artefatos de material plástico

Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos

- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos
- fabricação e acabamento de fios e tecidos
 - tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos
- fabricação de calçados e componentes para calçados

Indústria de produtos alimentares e bebidas

- Beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares
 - matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal
- fabricação de conservas
- preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados
- preparação, beneficiamento e industrialização de leite e derivados
- fabricação e refinação de açúcar
- refino / preparação de óleo e gorduras vegetais
- produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação
- fabricação de fermentos e leveduras
- fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais
- fabricação de vinhos e vinagre
- fabricação de cervejas, chopes e maltes
 - fabricação de bebidas não alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação de águas minerais
- fabricação de bebidas alcoólicas

Indústria de fumo

- fabricação de cigarros/charutos/cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo

Indústrias diversas

- usinas de produção de concreto
- usinas de asfalto
- serviços de galvanoplastia

Obras civis

- rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitanos
- barragens e diques
- canais para drenagem
- retificação de curso de água
- abertura de barras, embocaduras e canais
- transposição de bacias hidrográficas
- outras obras de arte

Serviços de utilidade

- produção de energia termoelétrica
- transmissão de energia elétrica
- estações de tratamento de água
- interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário
- tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos)
 - tratamento/ disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros
 - tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas
- dragagem e derrocamentos em corpos d'água
- recuperação de áreas contaminadas ou degradadas

Transporte, terminais e depósitos

- transporte de cargas perigosas
- transporte por dutos
- marinas, portos e aeroportos
- terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos
- depósitos de produtos químicos e produtos perigosos

Turismo

- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos

Atividades diversas

- parcelamento do solo
- distrito e pólo industrial

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola
- criação de animais
- projetos de assentamentos e de colonização

Uso de recursos naturais

- silvicultura
- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais
- atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre
- utilização do patrimônio genético natural
- manejo de recursos aquáticos vivos
- introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas
- uso da diversidade biológica pela biotecnologia

*Este texto não substitui o publicado no DOU,
de 22 de dezembro de 1997.*

Anexo II

Artigo 225 da Constituição Federal

Capítulo IV (Constituição Federal)

– Do Meio Ambiente

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I – Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal MatoGrossense e a Zona Costeira são patrimônio nacionais, e sua utilização farseá, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.” (Brasil, 1988)

Apêndice A

Considerações sobre a proposta de Lei Geral de Licenciamento Ambiental¹

.....
1 PL n° 2159/2021 em apreciação no Senado referente à subemenda substitutiva do PL n° 3.729/2004, aprovado pela Câmara dos Deputados.

Introdução

O Licenciamento Ambiental (LA) foi instituído como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente² visando introduzir uma avaliação preventiva como forma de induzir formas apropriadas nas intervenções e atividades humanas que possam ocasionar significativas modificações ao ambiente. Para tanto, torna-se imperativo que as ações e atividades que possam ocasionar ameaças à qualidade ambiental, atual e futura, sejam submetidas a uma avaliação prévia dos impactos potenciais que elas possam representar. Este propósito foi consignado pela Constituição Federal,³ que incumbe ao poder público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. (BRASIL, 1988)

Para assegurar o propósito preventivo almejado, o LA foi concebido para que se realize uma apreciação prévia do empreendimento, desde o seu planejamento até a sua operação. Nesse sentido, o decreto⁴ que regulamenta a referida lei estabelece que, diante da complexidade de análise exigida, o processo de LA seja desenvolvido em etapas, abrangendo as fases de planejamento, instalação e operação, ampliação; e, quando couber, a sua desativação bem como a sua renovação. Assim, o LA foi estruturado para um ciclo de aprimoramento

.....

2 Art.9, inciso IV da lei nº 6.938/81.

3 Inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

4 Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, alterado pelo Decreto nº 99.274/90.

contínuo de apreciação encadeada do projeto ou ação ao longo das suas distintas fases quais sejam: Licença Prévia (LP) para se instituir um planejamento; Licença de Instalação (LI) prévia à implantação do empreendimento; Licença de Operação, prévia à operação ou funcionamento e a sua renovação periódica visando a ajustes e medidas complementares de instalação e de operação do empreendimento. (AGRA FILHO, 2014; OLIVEIRA, 2005) Este ciclo se efetiva com a renovação da licença a partir dos resultados do monitoramento exigido nas condicionantes. Como esclarece Benjamin (1993 *apud* OLIVEIRA, 2005), o procedimento do licenciamento ambiental compreende “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo”. O ciclo do LA torna-se então uma questão conceitual impositiva para se lograr o aprimoramento contínuo pretendido. (AGRA FILHO, 2014)

Nesses termos, o LA constitui-se em uma sucessão de avaliações modulares e cumulativas desde a fase de planejamento do empreendimento ou atividade, quando são definidos os seus aspectos locacionais e as suas concepções tecnológicas. Em complementação às medidas preventivas, adotadas nessa fase inicial, e diante das incertezas inerentes a qualquer processo de apreciação, a sistematização do LA preconiza também a possibilidade de revisão e atualização da avaliação procedida, propiciando ajustes e aprimoramentos permanentes ao longo da existência do empreendimento. Assim, imprime-se um processo contínuo de aprimoramento do gerenciamento ambiental. Nessa perspectiva, a sua operacionalização foi estabelecida pela resolução do Conama⁵, que define diretrizes, orientações relativas às exigibilidades, as competências de aplicação nas esferas governamentais, além de outras orientações necessárias para sua aplicação.

.....
5 Resolução Conama nº 237/1997.

Essa resolução foi ajustada pela Lei Complementar nº 140/2011. (BRASIL, 2011)

Para lograr seus propósitos preventivos e engendrar alternativas sustentáveis, o mérito de avaliação primordial do LA consiste na apreciação prévia da pertinência e da compatibilidade ambiental entre as formas de uso e interferências ambientais requeridos pelas ações e atividades, em cada realidade ambiental. Diante deste escopo analítico, torna-se indispensável que a apreciação desenvolvida compreenda uma análise procedimental e, sobretudo, uma análise substantiva. (SADLER, 1996) A análise procedimental restringe-se à apreciação da suficiência da informação e do cumprimento de requerimentos normativos estabelecidos, ou seja, se constitui essencialmente em uma aferição dos dados e do cumprimento de requisitos básicos preliminares para a análise dos impactos. A análise substantiva abrange uma apreciação técnica mais analítica da qualidade das informações e principalmente de considerações sobre a pertinência, consistência e suficiência das medidas previstas para o atendimento dos objetivos de uma gestão preventiva, ou seja, uma apreciação da potencial compatibilidade das medidas previstas com as condições ambientais do local em que se pretende implantar o empreendimento. (SÁNCHEZ, 2008) Dessa forma, a análise exigida requer um conhecimento suficiente de cada local em questão e das intervenções previstas para caracterizar o potencial de impacto de cada atividade.

Proposições do PL e considerações

O PL nº 2.159/2021 resultante da subemenda substitutiva propõe-se a regulamentar o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais para o licenciamento de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio

ambiente, como está previsto no art. 10 da lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. (BRASIL, 1981) Para tanto, as proposições desse PL apresentam ajustes e acréscimos aos substitutivos anteriores abrangendo os seguintes elementos principais: as definições dos termos e conceitos indicados; as tipologias e a sistemática do licenciamento ambiental bem como os requisitos de sua aplicação; os procedimentos de aplicação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), as formas e os procedimentos de participação pública; as entidades intervenientes e os prazos de validade.

Nas disposições preliminares, são reafirmados os objetivos e as diretrizes, sendo destacada a importância dos princípios da prevenção da participação pública. Observa-se também, nas disposições transitórias, a retirada da proposta anterior sobre a aplicação da avaliação ambiental estratégica, assim como de um dispositivo indicando que as atividades de mineração seriam tratadas em lei específica. Entre as principais proposições, destacamos a seguir as questões que comprometem a concepção e os objetivos preventivos do LA e, por essa razão, são consideradas mais preocupantes.

Sobre as definições (art. 3º)

Consideramos inadequadas e preocupantes as seguintes definições que compõem o art. 3º do PL nº 2.159/2021:

XXV – licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora, consideradas as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento sujeito a licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis;

A ênfase na vinculação nas disposições legais e normas técnicas vigentes sugere uma visão que prioriza a análise

procedimental em detrimento da análise substantiva, que depende das condições ambientais do local. Dessa forma, o LA transforma-se em algo meramente cartorial.

XXXV – potencial poluidor da atividade ou do empreendimento: avaliação qualitativa ou quantitativa baseada em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente que mede a capacidade de a atividade ou de o empreendimento vir a causar impacto ambiental negativo.

A ambiguidade na menção “ente federativo competente” pode induzir o entendimento de que a competência seria do órgão licenciador. O ente competente para o estabelecimento deve ser sempre o ente normativo, o Conselho Nacional ou Estadual ou Municipal, que deve considerar as diretrizes e normas gerais estabelecidas pelos colegiados. Em alguns estados, o conselho é o órgão licenciador. Cabe ressaltar também a omissão do referido PL no que se refere à análise substantiva, que envolve as condições ambientais do local, sendo essencial para se medir o impacto do empreendimento. Essa lacuna reitera a visão cartorial do PL.

IV – condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, de modo a prevenir, a mitigar ou a compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei;

Entre outros requisitos estabelecidos, tornam-se preo-
cupantes os dispostos no art. 13. § 1º, que determina:

As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seunexo causal com esses impactos, e não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situa-

ções nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia.

A avaliação de qualquer natureza, e sobretudo de algo que se inclua na questão ambiental, sempre será permeada de incertezas diante da complexidade inerente à caracterização das vulnerabilidades ambientais. O nexos causal preciso com a mensuração dos impactos sempre envolverá um grau de subjetividade, especialmente na análise substantiva. A ênfase na demonstração do nexos causal (condicionantes ambientais proporcionais à magnitude dos impactos) revela a preocupação em restringir as medidas relativas aos potenciais impactos de segunda ordem ou de ordem indireta que possam ocorrer na área de influência do empreendimento. Essa redação, além de sugerir um foco cartorial por desconsiderar a análise substantiva, possibilitará frequentes questionamentos e judicializações das condicionantes.

II – autoridade licenciadora: órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrante do Sisnama, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão, renovação, acompanhamento e fiscalização das respectivas licenças ambientais;

A fiscalização nem sempre é da autoridade licenciadora, uma vez que em alguns estados a autoridade licenciadora é do conselho estadual. A redação sugere a expectativa de se desconsiderar os conselhos.

A redação dos incisos XXIX e XXX sobre a Licença de Instalação (LI) e de operação (LO) definem que eles permitem a instalação ou operação. Na legislação vigente, adotam-se os termos concede ou autoriza. A mudança desse verbo pode ter implicações jurídicas mostra relação com o enfoque cartorial assinalado nas observações anteriores. Além de ter implica-

ções jurídicas, essa mudança mostra relação com o enfoque cartorial assinalado nas observações anteriores.

Sobre o Licenciamento Ambiental (LA), Capítulo II

No capítulo II, são estabelecidas diversas determinações e procedimentos de sistematização de aplicação do LA, entre os quais destacamos como preocupantes e/ou inadequados aos propósitos preventivos de gestão ambiental:

Art. 4º, § 1º Os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, atualizadas sempre que necessário e observado o disposto nos arts. 8º e 9º desta Lei.

A legislação vigente prescreve que a definição das tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitas ao licenciamento é competência exclusiva dos colegiados normativos, ou seja, dos conselhos nacionais, estaduais e municipais, respeitando-se as normas gerais estabelecidas pelas instâncias das esferas superiores. A redação lacônica, sem explicitar a atribuição desses colegiados, gera uma ambiguidade que pode induzir interpretações que propiciam um retrocesso na prática vigente pela possibilidade de transferir para o órgão licenciador essa competência.

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licença: I – Licença Prévia (LP); II – Licença de Instalação (LI); III – Licença de Operação (LO); IV – Licença Ambiental Única (LAU); V – Licença por Adesão e Compromisso (LAC); VI – Licença de Operação Corretiva (LOC).

As tipologias acrescentadas [Licença Ambiental Única (LAU); Licença por Adesão e Compromisso (LAC); Licença de Operação Corretiva (LOC)] já são praticadas em alguns estados a pretexto de se adotarem procedimentos simplificados, que não existem na esfera federal, para as atividades consideradas de baixo impacto. Esse acréscimo consolida, ou nacionaliza, as tipologias de cunho simplificado, especificamente mediante a Licença Ambiental Única (LAU) e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Entretanto, a aplicação dessas licenças tem favorecido a precarização dos principais propósitos preventivos e de aprimoramento contínuo do sistema de licenciamento ambiental.

A proposta de Licenciamento Ambiental Unificado (LAU) – a aprovação da LP, LI e LO em uma só etapa em único ato decisório – implica a pressuposição de que a atividade é de baixa complexidade, simples de ser analisada, e que as medidas de controle a serem exigidas estão restritas a elementos convencionais de boas práticas ou demandam pouco conhecimento tecnológico ou operacional, ou seja, são passíveis de serem compatibilizadas com as restrições ambientais locais prévias e devidamente caracterizadas. Suprimida a análise encadeada vigente (trifásica), o dispositivo proposto torna-se equivalente ao LO; sem que haja, no entanto, uma definição de como seriam aferidas as exigências relativas às medidas necessárias durante a instalação do empreendimento, entre outras indispensáveis para se autorizar a operação. O Licenciamento Ambiental **por** Adesão e Compromisso – o LAC está proposto para ser aplicado também em fase única e apenas mediante o compromisso, declarado pelo empreendedor, de observar as normas ambientais vigentes para atividades que se enquadrem nas seguintes condições: sejam conhecidas as características ambientais da área de implantação e as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento; sejam conhecidos e mensurados pre-

viamente os seus impactos ambientais, bem como definidas as medidas de controle dos impactos ambientais negativos. Nesses termos, seriam enquadradas no LAC as atividades de complexidade menor do que as submetidas ao LAU, o que na sua essência se configura como um compromisso equivalente a um Termo de Ajuste e Conduta (TAC).

Assim, a proposta de institucionalização nacional da flexibilização proposta pelo referido PL poderá tornar irreversível uma prática perniciosa, evidenciada nas seguintes consequências:

- A licença única torna-se uma licença de operação (LO) precária similar ao TAC. Ao suprimir a análise encadeada vigente (trifásica), substituindo-a por uma licença e instância única, a referida resolução torna a LO uma licença precária, uma vez que ela poderá ser concedida sem que seja aferida a disponibilidade efetiva das estruturas essenciais para o cumprimento das exigências relativas à instalação do empreendimento, entre outros requisitos indispensáveis para se autorizar a operação. As medidas antes exigidas transformam-se em promessas a serem cumpridas ou obrigações futuras, o que, além de exigir um esforço maior de fiscalização, torna-se algo de cunho corretivo, ou seja, rompe com a perspectiva preventiva.
- Suprimiu-se a análise substantiva. As apreciações procedidas restringem-se à aferição de documentações e de atendimento às normas gerais vigentes. Sem considerar que as normativas disponíveis são insuficientes para se avaliarem as diversidades locacionais e de tipologias, a análise torna-se meramente procedimental e de cunho meramente cartorial. Essa supressão inviabiliza o mérito das apreciações prévias impedido, desse modo, simultaneamente a aferição da melhor tecnologia disponível e a capacidade de suporte do ambiente.
- Possibilitou distorções ao incluir no Licenciamento Ambiental Unificado atividades de média complexidade, que seriam inquestionavelmente consideradas de potencial impactante sobretudo em locais com vulnerabilidades.

- Ampliou o universo de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, incluindo algumas que poderiam ser dispensadas desse processo em razão de sua baixa complexidade e que poderiam ser submetidas a outros mecanismos de controle ambiental, o que permitiria aos técnicos maior tempo empenhado em casos de maior complexidade.
- A redução das fases de análises do licenciamento ambiental compromete seus objetivos preventivos, tornando um processo meramente de aferição burocrática.

Cabe ressaltar ainda que a flexibilização legal se torna exacerbada no artigo Art. 4º, § 2º do PL:

Sem prejuízo das disposições desta Lei, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento, podem ser *definidas licenças específicas* por ato normativo dos entes federativos competentes, de acordo com a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 desta Lei.

A abertura proporcionada pela previsão de outras licenças específicas possibilita aberturas para abusos e criação de procedimentos que aprofundam a descaracterização do LA, eliminando sua ação preventiva. Em alguns estados esta tipologia específica tem sido aplicada para favorecer as atividades do agronegócio, em muitos casos responsáveis, por exemplo, pelo uso abusivo de agrotóxicos e supressão de vegetação em áreas protegidas.

A Licença de Operação Corretiva (LOC) – seria aplicada para a regularização das atividades existentes até a presente data. Nesses termos, a licença seria concedida com a condição de haver propostas de implementação de medidas a serem cumpridas posteriormente. Dessa forma, a LOC seria concedida com a mesmas características de uma LAC ou LAU, ou seja, baseada essencialmente na promessa de execução de medidas pelo empreendedor, sem que seja considerado o complexo conjunto de condições estabelecidas para a

sua aplicação. A LOC precede a emissão da LO⁶ tornando-se na prática um TAC. Caberia ainda ressaltar que além de representar uma anistia para atividades sem LA, essa proposta está baseada numa visão demasiadamente corretiva trazendo sobrecargas às ações de fiscalização dos órgãos ambientais.

Outros dispositivos de simplificação são indesejáveis e deveriam ser retirados, destacando-se:

Art. 7º § 4º - licença ambiental pode ser renovada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração do empreendedor em formulário disponibilizado na internet que ateste o atendimento simultâneo das seguintes condições: I – não tenham sido alterados as características e o porte da atividade ou do empreendimento; II – não tenha sido alterada a legislação ambiental aplicável à atividade ou ao empreendimento; III – tenham sido cumpridas as condicionantes ambientais aplicáveis ou, se ainda em curso, estejam sendo cumpridas conforme o cronograma aprovado pela autoridade licenciadora.

Este dispositivo, além de propiciar interpretações abusivas na sua aplicação, reitera a visão cartorial ao eliminar a análise de aprimoramento contínuo necessário na fase de renovação.

Art. 19 § 1º - A autoridade licenciadora deve definir na emissão do TR as licenças que podem ser aglutinadas, seja a LP com a LI (LP/LI), seja a LI com a LO (LI/LO).

A aglutinação LI/LO se torna um risco similar ao da LAU ao impossibilitar a avaliação das medidas instaladas, entre outras indispensáveis para se autorizar a operação.

.....

6 Conforme indicado no Art. 22, § 10. Durante a vigência da LOC, o empreendedor deverá solicitar a emissão de LO, conforme os prazos e os procedimentos definidos pela autoridade licenciadora.

Diante dessas considerações, sugerimos a retirada das tipologias simplificadas do PL e a busca de alternativas de controle que possam cobrir estes casos.

Sobre a dispensa de submissão ao licenciamento ambiental

Art. 8º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos: [...]

Art. 9º Quando atendido ao previsto neste artigo, não são sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades e empreendimentos: [...]

Esses dispositivos relacionam diversas tipologias de atividades que devem dispensadas do LA. Contudo, a dispensa de submissão ao licenciamento ambiental deve observar o que dispõe a Constituição Federal⁷, que incumbe ao poder público:

[...] exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (BRASIL, 1988)

A potencial degradação não se restringe à tipologia ou ao porte, mas, sobretudo, às condições de vulnerabilidade locais. As indicações lacônicas de algumas tipologias, além das ambiguidades, propiciam distorções ou interpretações abusivas, por exemplo:

Art. 9º § 5º *As atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso, respeitado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo. (grifo nosso)*

.....

⁷ Inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

Art. 8º VII – sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, exigível neste último caso outorga de direito de uso de recursos hídricos para o lançamento do efluente tratado, o qual deverá atender aos padrões de lançamento de efluentes estabelecidos na legislação vigente;

Art. 8º VIII – serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações pre-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas dragagens de manutenção;

Art. 9º II – pecuária extensiva e semi-intensiva;

Caberia ressaltar ainda alguns conflitos com as normas vigentes expressos na lei complementar nº 140/2011, que estabelece, por exemplo, o licenciamento de instalações militares pelo Ibama.

O mais apropriado para uma lei que deve se circunscrever às normas gerais seria indicar diretrizes e critérios para uma definição de enquadramento das atividades e dos empreendimentos pelas esferas estaduais e municipais. Especificar tipologias incorre em equívocos diante das diferentes condições locais.

Devem-se observar outras flexibilizações preocupantes estendidas a determinadas tipologias que desconsideram a exigência constitucional de avaliação prévia bem como as relações necessárias com as condições locais, tais como:

Art. 10. A autoridade ambiental competente assegurará procedimentos simplificados e prioridade na análise para o licenciamento ambiental, quando exigível, das atividades ou dos empreendimentos de saneamento básico abrangidos pelas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e 14.026, de 15 de julho de 2020.

Parágrafo único. A exigência de EIA para o licenciamento ambiental das atividades e dos empreendimentos referidos no caput deste artigo somente deve ocorrer em situações excepcionais, devidamente justificadas pela autoridade licenciadora.

Art. 11. O licenciamento ambiental de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação

em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão será realizado mediante emissão da LAC, precedida de apresentação de RCE, respeitado o disposto no inciso I do caput do art. 21 desta Lei.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à ampliação ou à instalação de linhas de transmissão nas faixas de domínio das rodovias.

Observa-se a mesma lógica de flexibilização em relação ao licenciamento municipal, quando o PL propõe em seu Art. 12:

Art. 12 – No licenciamento ambiental de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto de atividade ou de empreendimento deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integrada nos seguintes casos: I – regularização ambiental ou fundiária de assentamentos urbanos ou urbanização de núcleos urbanos informais; e II – parcelamento de solo urbano.

Este dispositivo é conflitante com o estatuto da cidade⁸, que prevê a necessidade de estudo de impacto de vizinhança para diversas obras e atividades.

Sobre o EIA e dos demais estudos ambientais

Os dispositivos previstos reiteram algumas práticas vigentes. Entre outros procedimentos acrescidos relativos à exigência do EIA, cabe destacar:

Art. 16. § 1º Os procedimentos e modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou relatório ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelas autoridades licenciadoras, no âmbito das competências definidas na

.....

8 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001/Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de 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. (BRASIL, 2001)

Lei Complementar nº 140, de 2011, por meio do enquadramento da atividade ou empreendimento de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor.

Atribuir a definição à autoridade licenciadora retira a competência normativa dos conselhos. Na prática e pela legislação vigente, os critérios de enquadramento e as automáticas definições de exigibilidade são estabelecidos em normas pelos conselhos. Denota-se, todavia, que a inclusão do critério de localização como uma melhoria.

Art. 16. § 3º Os tipos de estudo ou relatório ambiental, bem como as hipóteses de sua exigência, devem ser compatibilizados com o *potencial de impacto* da atividade ou empreendimento, com o impacto esperado em *função do ambiente no qual se pretende inseri-lo* e com o nível de detalhamento necessário à tomada de decisão em cada etapa do procedimento. (grifo nosso)

O dispositivo representa uma melhoria ao incluir o critério locacional e da natureza da atividade para o seu enquadramento na exigência dos estudos ambientais. Entretanto, torna-se contraditório com outros dispositivos sobre o TR, por exemplo:

Art. 24 § 8º As autoridades licenciadoras devem, preferencialmente, elaborar termos de referência padrão por tipologia de atividade ou de empreendimento, para os quais podem efetuar consulta pública do conteúdo com vistas ao acolhimento de contribuições, conforme previsto no art. 37 desta Lei.

O uso de TR padrão seria incompatível com o propósito de considerar as condições locais que o Art. 16. § 3º prevê, conforme comentado anteriormente. Têm sido realizadas consultas públicas sem qualquer discussão posterior, o que mostra um retrocesso em relação às práticas anteriores que adotavam a audiência pública.

Art. 24 § 4º A autoridade licenciadora tem o prazo máximo de 30 (trinta) dias para disponibilizar o TR ao empreendedor, contado da data do requerimento, prorrogável por igual período, por decisão motivada, nos casos de oitiva das autoridades envolvidas referidas no inciso III do caput do art. 3º desta Lei.

O dispositivo desconsidera que a elaboração do TR deve ser em função das condições ambientais em questão. Isso reflete mais uma vez a visão cartorial sobre o licenciamento como também uma aposta na fragilidade das instituições.

Art. 25. O EIA deve contemplar: X - Conclusão sobre a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento.

O propósito essencial do EIA é subsidiar a escolha no processo de identificação da melhor alternativa. Observa-se uma inconsistência desse dispositivo sobre o conteúdo do RIMA, quando prevê que o EIA chegue a um resultado.

Art. 26, VIII – recomendação quanto à alternativa mais favorável e conclusão sobre a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento.

Considerando que a aplicação do EIA deve indicar a melhor alternativa, torna-se necessário que sejam apresentadas as justificativas das alternativas selecionadas para o confronto dos potenciais impactos, e que a seleção e a justificativa apresentada não substituam a análise das alternativas, conforme previsto no art. 25, IV:

Art. 25, IV – análise dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, considerando as alternativas escolhidas, por meio da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, [...]

Sobre a participação pública

De um modo geral, as determinações vigentes que têm sido questionadas em face das insuficiências ressaltadas em diversos artigos são mantidas, como , por exemplo:

Art. 36 § 1º O Rima deve estar disponível para conhecimento público com pelo menos 45 (quarenta e cinco) dias de antecedência à realização da audiência pública prevista no caput deste artigo.

O prazo previsto mantém a prática vigente, que tem sido exaustivamente questionada pela sociedade civil. Com a manutenção desse procedimento, a audiência pública permanece sendo um evento meramente protocolar, o que não indica melhoria de postura no sentido de uma discussão democrática.

Outra prática vigente que tem sido questionada pela sociedade civil refere-se à realização da audiência pública com pendências de informações pelo proponente do empreendimento. Esta prática evidencia o caráter protocolar e a preocupação de apenas atender restritamente à legislação. De um modo geral, o PL carece de dispositivos que promovam melhoria no que tange à participação da sociedade. Observa-se a inclusão de alguns dispositivos, como o art. 24 § 8º, já mencionado, e os art. 37,38 e 39, que serão comentados a seguir. No entanto, de um modo geral, o PL carece de dispositivos que promovam melhoria nas práticas vigentes.

Sobre a participação das autoridades envolvidas

O envolvimento de mais autoridades tem o propósito de fazer valer o princípio fundamental da avaliação integrada indispen-

sável na questão ambiental e prevista no art. 25, III, que dispõe como sendo conteúdo do EIA:

Art. 25, III – diagnóstico ambiental da ADA e das áreas de influência direta e indireta da atividade ou empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que podem ser afetados;

O envolvimento do maior número possível de autoridades atingidas por um empreendimento é um expediente indispensável para a qualificação das informações e para a redução das incertezas existentes em qualquer avaliação ambiental. Entretanto, os dispositivos relativos à participação das autoridades envolvidas não destacam esse aspecto, prevendo sucintamente:

Art. 38. A participação das autoridades envolvidas referidas no inciso III do art. 3º, nos processos de licenciamento ambiental, obedecerá às seguintes premissas: I – não vinculam a decisão da autoridade licenciadora; II – devem ocorrer nos prazos estabelecidos nos arts. 39 e 40; III – sua ausência, no prazo estabelecido, não obsta a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental, nem a expedição da licença; [...]

Art. 39. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38 desta Lei, a autoridade licenciadora encaminhará o TR para manifestação da respectiva autoridade envolvida nas seguintes situações: I – quando nas distâncias máximas fixadas no Anexo desta Lei, em relação à atividade ou ao empreendimento, existir: a) terras indígenas com a demarcação homologada; b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos; II – quando na ADA ou na área de influência direta sugerida da atividade ou do empreendimento existir intervenção em: a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata; b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata; c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de

31 de maio de 2007, ou legislação correlata; III - quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA).

A definição proposta no anexo contraria a concepção constitutiva da avaliação de impacto que considera a área de influência do empreendimento. Dessa forma, seria inapropriado, sobretudo, em relação ao ambiente socioeconômico

Outra preocupação a destacar refere-se a não vinculação da manifestação à decisão da autoridade licenciadora. Essa determinação compromete gravemente a avaliação integrada e, sobretudo, a efetividade das manifestações nas audiências públicas. Deve-se ressaltar, inclusive, o grave risco ao processo decisório pelo que dispõe o artigo 16:

Art. 16. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Assim sendo, além de conflitantes, os dispositivos supracitados alteram desfavoravelmente a prática e a legislação vigente, desconsiderando a área de influência destinada à participação das autoridades envolvidas e reduzirem a possibilidade de haver mais autoridades envolvidas e, consequentemente, de haver maior amplitude para a escolha da melhor alternativa. Caberia ressaltar ainda que se evidencia mais uma vez a ênfase na análise de visão procedimental/cartorial em detrimento da necessidade de uma avaliação substantiva capaz de lograr uma avaliação integrada.

Tendo em vista ser um texto de uma lei geral, seria esperado haver a indicação de diretrizes para o estabelecimento de critérios nas esferas estaduais e municipais.

Sobre os prazos administrativos

Os prazos de análise envolvem uma diversidade de fatores, entre os quais destacamos: as informações disponíveis, as características locais e a capacidade institucional. Entretanto o PL prevê diversos dispositivos contrários, tais como:

Art.37, § 1º A consulta pública não suspende prazos no processo e ocorre concomitantemente ao tempo previsto para manifestação da autoridade licenciadora, devendo durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 60 (sessenta) dias.

Art. 43. O processo de licenciamento ambiental deve respeitar os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, [...]

Numa lei que formula normas gerais, seria mais pertinente constar apenas a indicação das diretrizes para orientar a formulação dos critérios específicos nas esferas estaduais e municipais. No entanto acontece o contrário, os dispositivos previstos sugerem uma aposta nas dificuldades e na fragilidade das autoridades licenciadoras sob o pretexto de uma "celeridade e segurança jurídica". A prática tem demonstrado que na maioria dos casos, os atrasos reclamados se devem às pendências de informações a serem fornecidas pelos empreendedores.

Considerações finais

Diante das observações indicadas, se torna possível inferir que o PL em questão se torna uma proposta essencialmente preocupada na flexibilização, em geral, nefasta aos objetivos preventivos do licenciamento ambiental e da participação pública. Denota-se ainda que o PL contraria a concepção de uma norma geral, ao preconizar, inadequadamente, proce-

dimentos específicos que seriam mais apropriados nas esferas estaduais e municipais.

Cabe ressaltar também que como lei geral o PL carece de diretrizes e critérios que poderiam, além de consolidar as melhores práticas existentes, induzir o aprimoramento na aplicação do licenciamento ambiental como instrumento efetivo de gestão ambiental, bem como de articulação com os demais instrumentos de gestão ambiental vigentes.

Referências

- AGRA FILHO, S. S. *Planejamento e gestão ambiental no Brasil: Os Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 248 p.
- BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial*. Poder Legislativo, Brasília, DF, 09 dez. 2011.
- MILARÉ, E.; BENJAMIN, E. H. V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 89-90.
- OLIVEIRA, A. I. de A. de. *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- SADLER, B. *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*. International Study of Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report. Quebec: Canadian Environmental Assessment Agency, 1996.
- SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

Formato: 14 x 22 cm
Fontes: Museo, Museo Sans & Roboto Slab
Miolo: Papel Off-Set 75 g/m²
Capa: Cartão Supremo 300 g/m²
Impressão: Gráfica FeF
Tiragem: 300 exemplares

Severino Soares Agra Filho

é doutor em Economia Aplicada na área de Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pós-doutor pela Universidade Nova de Lisboa. Mestre na área de Planejamento Energético pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduado em Engenharia Química pela Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente, é professor associado da UFBA no curso de Engenharia Ambiental e dos Programas de Pós-Graduação – Mestrado Saúde, Ambiente e Trabalho (SAT) do Departamento de Medicina Preventiva, Faculdade de Medicina, e vice-coordenador do Programa de Mestrado em Meio ambiente, Águas e Saneamento (MAASA) da Escola Politécnica da UFBA. Como docente e pesquisador, tem atuado na área de planejamento e de aplicação dos instrumentos de gestão ambiental e outros temas relacionados, enfatizando principalmente os seguintes temas: gestão ambiental, indicadores de sustentabilidade ambiental, licenciamento ambiental, avaliação de impactos ambientais, avaliação ambiental estratégica e política ambiental. Tem experiência profissional também na direção de instituições de gestão ambiental, estadual e federal. É autor do livro *Planejamento e gestão ambiental no Brasil: os instrumentos da política nacional de meio ambiente* (Elsevier, 2014).

A proposta desta publicação foi concebida para proporcionar subsídios técnicos aos profissionais que atuam direta ou indiretamente na gestão ambiental, em particular na engenharia ambiental, bem como em outras atividades e práticas que estão associadas ao cumprimento dos procedimentos do Licenciamento Ambiental (LA) e sua devida operacionalização técnica. Embora essa temática tenha sido objeto de outras publicações, que possuem uma predominância de abordagem no campo jurídico ou eventuais registros de experiências específicas, o seu conteúdo está focalizado em subsidiar as demandas nas práticas dos profissionais que atuam na aplicação e execução do LA.

ISBN 978-65-5630-258-4



9 786556 302584