

DIRETRIZES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ARRANJO TRANSFRONTEIRIÇO CORUMBÁ E LADÁRIO (BRASIL); PUERTO QUIJARRO (BOLÍVIA)

Guidelines for Environmental Licensing in the Cross-Border Arrangement Corumbá and Ladário (Brazil); Puerto Quijarro (Bolivia)

DOI 10.55028/geop.v18i35

Cristina de Arruda Ferreira Fleming*
Luciana Escalante Pereira**

Resumo: A área de estudo do trabalho é o arranjo transfronteiriço formado pelas cidades de Corumbá e Ladário, no Brasil, e Puerto Quijarro, na Bolívia com objetivo de apresentar as legislações ambientais e os procedimentos administrativos do licenciamento ambiental, relacionados à operação de atividades potencialmente poluidoras. Ambos os países possuem hierarquia entre as autoridades ambientais quanto a competência do licenciamento pelas características da atividade. Porém, no Brasil há um movimento para a descentralização do processo de licenciamento ambiental, fortalecendo o poder local. Verifica-se que Corumbá possui maior controle sobre atividades de impacto local por possuir legislação municipal própria de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Normas ambientais, Fronteira, Impacto ambiental.

Abstract: The study area of the work is the cross-border arrangement formed by the cities of Corumbá and Ladário, in Brazil, and Puerto Quijarro, in Bolivia with the objective of presenting environmental legislation and administrative procedures for environmental licensing, related to the operation of potentially polluting activities. Both countries have a hierarchy among environmental authorities regarding licensing competence based on the characteristics of the

Introdução

O arranjo transfronteiriço formado pelas cidades de Corumbá e Ladário, no Brasil, e Puerto Quijarro, na Bolívia, comporta a operação de muitas atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais com alto potencial poluidor. Conforme classificação disposta na Política Nacional de Meio Ambiente, atividades com alto potencial poluidor são aquelas relacionadas com a extração mineral; com a indústria metalúrgica; com os modais de transporte de escoamento de materiais e produtos perigosos; com o comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos; com os portos e aeroportos e terminais de minério (Brasil, 1981).

É de conhecimento que as atividades econômicas podem gerar impactos

* Engenheira Ambiental, Mestranda no programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços do CPAN-UFMS, UFMS, cristina.afleming@gmail.com.

** Docente no programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços do CPAN-UFMS. Doutora em Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos pela UFMS. E-mail: escalante.pereira@ufms.br.

activity. However, in Brazil there is a movement towards decentralization of the environmental licensing process, strengthening local power. It appears that Corumbá has greater control over activities with local impact as it has its own municipal environmental licensing legislation.

Keywords: Environmental standards, Border, Environmental impact.

ambientais, relacionados aos aspectos de cada uma, com efeitos negativos nos recursos naturais. A maior parte dos setores de atividades econômicas está sujeita ao licenciamento ambiental (Farias, 2014). O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de controle ambiental que pode contribuir para a proteção e conservação do meio ambiente e, ainda, para a garantia da qualidade de vida dos cidadãos.

Diante disso, o estudo dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental para as atividades de alto potencial poluidor aplicados no arranjo transfronteiriço Brasil-Bolívia, pode, além de compilar a base legal e os requisitos ambientais exigidos no processo, possibilitar a elaboração de políticas públicas ambientais integradas de controle para o desenvolvimento sustentável da região. Pode-se dizer que somados todos os licenciamentos ambientais os resultados benéficos em prol do ecossistema regional podem ser multiplicados (D'Estefano; Struchel; Barbosa, 2019).

Assim, o objetivo dessa pesquisa foi o de apresentar as legislações ambientais vigentes e os procedimentos administrativos públicos, no âmbito do licenciamento ambiental, relacionados à operação de atividades potencialmente poluidoras na área de estudo.

Metodologia

A área de estudo do trabalho é o arranjo transfronteiriço formado pelas cidades de Corumbá e Ladário, no Brasil, e Puerto Quijarro, na Bolívia. Corumbá e Ladário formam uma grande mancha de ocupação contínua, visto que Ladário se encontra conurbado a Corumbá. Assim como, o município de Puerto Quijarro também se localiza conurbado a essa mancha. Verificam-se serviços e atividades ao longo da rodovia, caracterizando, portanto, o arranjo transfronteiriço que agrega povoados e potencialidades, com riquezas ambientais, culturais e minerais (Pêgo *et al.*, 2018).

O procedimento técnico adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental, visto que buscou-se identificar e levantar todo o procedimento de licenciamento ambiental público e a legislação ambiental pertinente junto aos órgãos competentes, além da revisão de conceitos relacionados à matéria objeto do estudo. De acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida baseado em material já existente, sendo a maior parte dos trabalhos exploratórios podendo ser estipulados como pesquisas bibliográficas. A pesquisa documental é aquela que a fonte de coleta está restrita a documentos, escritos ou não, compondo as fontes primárias (Lakatos; Marconi, 2003). A fonte dos documentos foram os arquivos públicos nacionais, estaduais e municipais.

Quanto ao recorte temporal tratou-se de um estudo transversal, uma vez que foi realizado o levantamento da legislação ambiental e dos procedimentos atuais do licenciamento ambiental público vigentes no momento da pesquisa.

Aspectos Gerais do Licenciamento Ambiental no Brasil

O marco legal nacional que estabeleceu instrumentos que visam a prevenção e o controle ambiental foi a publicação da Lei Federal nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e institui o licenciamento e a avaliação de impacto ambiental (art. 9º, incisos III e IV). De acordo com a lei, ficou instituído que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é o órgão consultivo e deliberativo, possuindo algumas competências quanto ao licenciamento ambiental, destacando-se as questões normativas.

Assim, após cinco anos da Lei Federal, foi promulgada a Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986, estabelecendo as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, vinculando, assim, o emprego da AIA no licenciamento ambiental (Carmo; Silva, 2013).

Em relação a aplicabilidade da AIA, a Resolução Conama n° 001/1986 prevê as atividades passíveis da elaboração dos estudos de impacto ambiental a serem submetidos para aprovação em licenciamento ambiental, sendo atualmente listadas 18 atividades. Com o aprimoramento das legislações foi redigida a Resolução Conama n° 237/1997, um documento direcionador que define o processo de licenciamento ambiental em nível nacional (D'Estefano; Struchel; Barbosa, 2019). Conforme o artigo 1°, inciso I, da resolução supracitada:

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 (CONAMA, 1997).

Tal resolução também determinou a composição do Licenciamento Ambiental brasileiro, sendo três licenças (modelo trifásico) a depender da fase da atividade/empreendimento, e o respectivo prazo de validade de cada uma, sendo: Licença Prévia (LP) – máximo de cinco anos; Licença de Instalação (LI) – máximo de seis anos; Licença de Operação (LO) – mínimo de quatro anos e máximo de 10 anos (Brasil, 1997).

Na esfera da União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama é que possui atribuições de executar as ações relativas ao licenciamento ambiental federal (BRASIL, 2016). Os estudos ambientais compreendidos no licenciamento ambiental, a depender da fase e do potencial poluidor da atividade, pelo Ibama são: Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima); Relatório Ambiental Simplificado (RAS); Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (RDPA); Relatório de Controle Ambiental (RCA); Projeto Básico Ambiental (PBA); Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (Prad); Plano de Controle Ambiental (PCA); Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial (Pacuera) e Relatório de Desempenho Ambiental do Empreendimento.

Verifica-se, que a PNMA, em suas alterações de 27 de dezembro de 2000, institui o potencial de poluição em pequeno, médio e alto das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais a nível federal. É de conhecimento que as atividades que não ameaçam o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado não têm motivo para se sujeitarem ao licenciamento ambiental.

Com o advento da Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011, a qual determina a competência de cada ente federado junto ao licenciamento

ambiental, homologando os termos do artigo 23 da Constituição Federal, foram ratificadas e reguladas em forma constitucional, as normas já previstas na Resolução Conama n° 237/1997 quanto às atribuições dos entes federados.

Devido às lacunas no rol de empreendimentos, obras e atividades isentas de licenciamento ambiental pelos órgãos superiores, mas que causavam impactos ambientais locais, alguns municípios iniciaram, por conta própria, o processo de licenciamento ambiental das atividades que pelas particularidades territoriais e econômicas havia a necessidade de regularização (D'Estefano; Struchel; Barbosa, 2019). Além disso, a falta de celeridade nos processos de licenciamento ambientais causada pela deficiência de conhecimento das peculiaridades das questões municipais também contribuiu para a municipalização do licenciamento ambiental (D'Estefano; Struchel; Barbosa, 2019).

Para tanto, alguns estados firmavam convênios e termos de cooperação com os municípios interessados mesmo antes da Lei Complementar n° 140/2011. Foi a lei que consolidou o movimento de municipalização do licenciamento ambiental, sendo facultado ao município a definição de regras específicas quanto ao rito que será seguido como: forma de protocolização do requerimento, check list de documentação necessária, prazo de análise e taxas a serem cobradas (D'Estefano; Struchel; Barbosa, 2019). Assim, cabe também aos órgãos municipais a definição das atividades de impacto local isentas ou não de licenciamento.

Apesar da descentralização ou municipalização do licenciamento ambiental ser uma tendência, há a necessidade de investimentos na estruturação da gestão ambiental local com o intuito do controle ambiental, realizado por meio do licenciamento e da fiscalização, de maneira a atender todas as demandas inerentes (Struchel, 2016).

Licenciamento Ambiental em Mato Grosso do Sul - Brasil

A primeira normativa do estado de Mato Grosso do Sul quanto ao licenciamento ambiental estadual foi a Lei n° 2.257, de 09 de julho de 2001, dispondo quanto as diretrizes do licenciamento e prazos para a emissão de Licenças e Autorizações Ambientais. A Resolução conjunta Sema-Imap n° 04, de 13 de maio de 2004, regulamentou o licenciamento ambiental com a publicação do Manual. Após isso, houve as alterações pela Resolução Semade n° 09, de 13 de maio de 2015, vigente atualmente.

No estado, o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – Imasul foi criado pela Lei n° 3.345, de 22 de dezembro de 2006, e atualmente regido pelo Decreto n° 16.228/2023, sendo previsto que dentre as competências das unida-

des de gestão e de execução operacional consta a função de dirigir e orientar o gerenciamento do licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras industriais e não industriais (Mato Grosso do Sul, 2023).

A Resolução n° 09/2015 dispõe que o licenciamento ambiental será efetivado mediante Autorizações Ambientais e Licenças Ambientais possuindo as seguintes definições: Autorização Ambiental (AA), Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO) e Licença de Instalação e Operação (LIO).

A resolução estadual define, em seu artigo 5°, que as atividades devem ser enquadradas nas seguintes categorias: Categoria I - pequeno impacto ambiental, Categoria II - médio impacto ambiental, Categoria III - grande impacto ambiental, Categoria IV - significativo impacto ambiental. O artigo 6°, por sua vez, trata dos estudos ambientais elementares para conforme cada categoria, sendo: Comunicado de Atividade (CA) - Categoria I quando menos impactante; Proposta Técnica Ambiental (PTA) - Categoria I; Relatório Ambiental Simplificado (RAS) - Categoria II; Estudo Ambiental Preliminar (EAP) e Relatório de Controle Ambiental (RCA) - Categoria III; Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), acompanhado de Estudo de Análise de Risco - Categoria IV. As atividades delegadas ao estado foram definidas a partir do critério da competência licenciatória residual, ou seja, as que não são atribuição da União e nem dos municípios (IMASUL, 2014).

Diferentemente do licenciamento federal, a resolução estadual prevê um total de 489 (quatrocentos e oitenta e nove) tipos de enquadramentos de atividades conforme o porte, a capacidade, o volume, a área útil ou a área construída.

O estado de Mato Grosso do Sul publicou o Decreto n° 10.600, de 19 de dezembro de 2001, baseado nos artigos 4° e 5° da Resolução Conama 237/97, que firma os requisitos básicos legais que os municípios interessados em estabelecer o Termo de Cooperação Técnica - TCT de concessão do licenciamento ambiental devem atender. Entre os quais, destacam-se: Política Municipal de Meio Ambiente instituída por lei; órgão colegiado de instância deliberativa, com participação da sociedade civil em pleno funcionamento; órgão técnico-administrativo da estrutura do Poder Executivo Municipal com quadro de profissionais legalmente habilitados e com atribuições específicas ou compartilhadas na área do licenciamento ambiental; instrumento legal que institui sistema de fiscalização ambiental estabelecido que preveja multas pelo descumprimento de obrigações de natureza ambiental.

Assim, caso a atividade que o empreendedor deseja realizar não esteja elencada na legislação estadual e o município onde se localiza a atividade estiver de-

vidamente habilitado a realizar o licenciamento, o empreendedor deve realizar o procedimento no município. No estado de Mato Grosso do Sul, dos 79 (setenta e nove) municípios existentes, apenas 18 (dezoito) estão aptos a licenciar atividades de impacto local (IMASUL).

Licenciamento Ambiental em Corumbá – Brasil

O município de Corumbá licencia atividades de impacto local desde o ano de 2001, com a promulgação da Lei Municipal nº 1665/2001, que instituiu o Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental - SILAM. Atualmente, o licenciamento ambiental é executado pela Fundação de Meio Ambiente do Pantanal, constituída como pessoa jurídica de direito público, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, e que compete a proposição de normas sobre controle, fiscalização e licenciamento de atividades que têm impacto sobre o meio ambiente e seu disciplinamento, no que tange à proteção, conservação, preservação e recuperação e melhoria do meio ambiente (Município de Corumbá).

A lei municipal supracitada é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 150/2001. Além de toda a definição quanto aos instrumentos da referida Lei, estão fixados, no Anexo I do decreto, os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental municipal e a classificação do potencial poluidor. Verifica-se que a listagem de atividades é similar ao do Anexo 1 prevista na Resolução Conama nº 237/1997 com o acréscimo de outras tipologias, sem que houvesse atualização, até o momento, compatibilizando com as tipologias de atividades do estado.

As modalidades de licenças emitidas nos municípios são: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). O artigo 12 ainda traz em sua redação a modalidade da Licença Ambiental Simplificada (LAS) sendo adotada quanto a dispensa do Plano de Controle Ambiental – PCA possa ser tecnicamente fundamentada e atendendo aos critérios firmados no referido artigo. Os prazos de validade estabelecidos para cada modalidade de licença também seguem o determinado na Resolução Conama nº 237/1997, exceto a modalidade de LAS em que a validade máxima é de cinco anos.

Conforme o decreto, os estudos que podem ser solicitados no licenciamento ambiental são: Estudo de Impacto Ambiental - EIA, Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, Estudo Ambiental Preliminar - EAP, Relatório Ambiental Simplificado - RAS, Plano de Controle Ambiental - PCA, Projeto de Recuperação de Área Degradada - PRAD, Projeto de Monitoramento Ambiental - PMA e Estudo de Risco - ER. A definição da modalidade do estudo a ser exigido ocorre mediante consulta ao órgão ambiental informando as principais características do empreendimento

da atividade, bem como a localização pretendida. Porém, tem-se no artigo 7º que o requisito básico necessário à análise para a emissão de Licença de Instalação é a entrega do Plano de Controle Ambiental - PCA.

Quanto ao potencial poluidor o decreto classifica em alto (a), médio (m) e pequeno (p) potencial poluidor. Contudo, foi verificado que outro diploma legal municipal também consta o nível de risco e o potencial poluidor degradador das atividades sendo a Lei Municipal Complementar nº 100/2006, Anexo XIV, que dispõe sobre o sistema tributário municipal e as normas gerais de direito tributário aplicáveis ao município.

A lei e o decreto quanto ao licenciamento ambiental municipal datam do ano de 2001, porém o primeiro Termo de Cooperação Técnica com o Imasul foi o nº 005 de 16 de outubro de 2003, com vigência de 2 (dois) anos. Com as renovações dos termos, atualmente, tem-se o Termo de Cooperação Técnica nº 005/2020, com vigência de 4 (quatro) anos, delegando competências quanto ao controle de atividades poluidoras. As atividades objeto do licenciamento ambiental do município de Corumbá, portanto, são as formalizadas no Anexo Único do TCT e estão descritas, conforme a tipologia e categoria, de acordo com a Resolução Semade nº 9/2015.

As demais atividades licenciadas pelo município, porém não listadas no TCT são aquelas isentas de licenciamento ambiental pelo Estado, pelo entendimento do impacto ser local, ficando a critério do município e de acordo com sua normativa legal considerar essas atividades como passíveis de licenciamento ambiental ou não. Portanto, observa-se que apesar das atividades listadas no Anexo I do decreto municipal, Corumbá apenas licencia aquelas delegadas e as consideradas isentas pelo Imasul.

Licenciamento Ambiental em Ladário – Brasil

O município de Ladário possui instituída a Fundação do Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural – FMAD, criada pela Lei nº 898, de 12 de dezembro de 2012 e regida pelo Decreto nº 2.267, de 07 de maio de 2013. Entre as competências da FMAD constam a proposição e a elaboração de normas sobre controle, fiscalização e licenciamento de atividades que têm impacto sobre o meio ambiente, assim como, o controle, a fiscalização e o monitoramento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

Apesar disso, o município de Ladário não possui Termo de Cooperação Técnica celebrado com o Imasul, não estando habilitado para realizar o licenciamento ambiental, e nem possui instrumentos legais específicos para a fiscalização e controle ambiental. Portanto, a legislação direcionadora para os empreendimentos

e atividades efetiva e/ou potencialmente poluidora desenvolvidas no município é a Resolução Semade n° 09/2015, devendo o processo ser realizado pelo órgão ambiental estadual, o qual atua em caráter supletivo.

Aspectos Gerais do Licenciamento Ambiental na Bolívia

A principal Lei que regula a ação do homem com relação a natureza a fim de promover o desenvolvimento sustentável e a proteção e conservação do meio ambiente e recursos naturais é a Lei n° 1.333, de 27 de abril de 1992 (Bolívia, 1992). Um dos instrumentos básicos, previstos na Lei, do planejamento ambiental são os Estudos de Avaliação de Impacto Ambiental e os meios de avaliação, controle e monitoramento da qualidade ambiental (Bolívia, 1992).

Ainda, de acordo com a referida Lei, entende-se por Avaliação de Impactos Ambientais (Evaluación de Impacto Ambiental – EIA) o conjunto dos procedimentos administrativos, estudos e sistemas técnicos que permitam estimar os efeitos que a execução de uma determinada obra, atividade ou projeto pode causar sobre o meio ambiente (Bolívia, 1992). Assim, todas as atividades públicas ou privadas devem obrigatoriamente ter a identificação de categoria da Avaliação de Impacto Ambiental, devendo ser realizada de acordo com os seguintes níveis 1, 2, 3 e 4 (Bolívia, 1992).

Conforme o Decreto Supremo n° 3856/2019, a identificação do nível de Categorização da Avaliação de Impacto Ambiental será de acordo com o seguinte:

Art. 17 –

Nível de Categoria 1: Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental Analítico Integral. Nível que pelo grau de efeitos no ecossistema, deverá incluir nos seus estudos a análise detalhada e a avaliação de todos os fatores do sistema ambiental: físico, biológico, socioeconômico, cultural, jurídico-institucional, para cada uma das suas respectivas componentes ambientais, sendo concedida uma Declaração de Impacto Ambiental - DIA, prévia apresentação e aprovação do Estudo de Avaliação de Impacto ambiental - EEIA. Conforme o Anexo “B” e “E”, adjuntos ao presente Decreto Supremo.

Nível de Categoria 2: Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental Analítico Específico. Nível que pelo grau de incidência dos efeitos em alguns atributos do ecossistema considera nos seus estudos a análise detalhada e a avaliação de um ou mais dos fatores do sistema ambiental: físico, biológico, socioeconômico, cultural, jurídico-institucional; assim como a análise geral do resto dos fatores do sistema, sendo concedida uma Declaração de Impacto Ambiental - DIA, prévia apresentação e aprovação do Estudo de Avaliação de Impacto ambiental - EEIA. Conforme o Anexo “B” e “E”, adjuntos ao presente Decreto Supremo.

Nível de Categoria 3: Programa de Prevenção e Mitigação – Plano de Execução e Monitoramento Ambiental. Nível que pelas características já estudadas e conhecidas de Ati-

vidades, Obras e Projetos, permita definir ações precisas para evitar ou mitigar efeitos adversos. Será emitido um Certificado de Dispensa, prévia apresentação e aprovação do Programa de Prevenção e Mitigação – Plano de Execução e Monitoramento Ambiental – PPM-PASA. Conforme o Anexo “C-1”, adjunto ao presente Decreto Supremo.

Nível de Categoria 4: Não requerem de Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental e nem de Programa de Prevenção e Mitigação – Plano de Execução e Monitoramento Ambiental. Conforme o Anexo “A”. As Atividades, Obras e Projetos, identificados neste nível que se encontrem dentro de uma Área Protegida, devem comunicar o início das atividades a Autoridade Ambiental Competente respectiva, anexando o Certificado de Compatibilidade de Uso emitido pelo SERNAP (Bolívia, 2019, tradução nossa).

Para efeitos legais e administrativos possuem caráter de licença ambiental a Declaração de Impacto Ambiental (DIA), o Certificado de Dispensa de Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental (CD) e a Declaração de Adequação Ambiental (DAA) (Bolívia, 1995). As licenças possuem prazo de 10 (dez) anos.

A Declaração de Adequação Ambiental (Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA) é o documento emitido pela Autoridade Ambiental Competente que aprova o prosseguimento de um projeto ou obra que esteja em fase de operação ou descomissionamento. O documento é específico para adequação das atividades que já estavam em funcionamento quando da promulgação dos regulamentos ambientais (Bolívia, 1995).

O Regulamento de Prevenção e Controle Ambiental (RPCA) regulamenta a Lei de Meio Ambiente, especificamente, ao que se refere a Avaliação do Impacto Ambiental e Controle da Qualidade Ambiental (Bolívia, 1995). As competências e atribuições quanto a análise se dão da forma descrita no regulamento.

A listagem das atividades passíveis de licenciamento ambiental com a devida categorização encontra-se disposta nos seguintes dispositivos: a) Resolução Administrativa n° 024/2018, que contém a listagem das atividades Categoria 4; b) Resolução Administrativa n° 023/2018 que contém a listagem das atividades Categoria 1, 2 e 3. O Decreto Supremo n° 3856/2019 compila todas as Categorias em seu Anexo e modifica o instrumento Ficha Ambiental para Formulário de Nível de Categorização (FNCA). As atividades estão separadas por setores sendo: Agropecuário; Hidrocarbonetos; Energia; Comunicação; Saúde; Saneamento Básico; Planejamento Urbano e Habitação; Recursos Hídricos; Ordem e Segurança Pública; Meio Ambiente; Turismo; Segurança Social; Cultura; Educação; Esportes; Multisetorial; Transporte. Além das listagens supracitadas, há o Decreto Supremo n° 26736, de 30 de julho de 2002, Regulamento Ambiental para o Setor de Manufatura Industrial (RASIM) que estabelece também a categorização das indústrias por risco de contaminação de 1 a 4.

Os estudos ambientais previstos são: Programa de Prevenção e Mitigação (PPM); Plano de Aplicação e Monitoramento Ambiental (PASA); Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental Analítico Integral (EEIA-AI); Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental Analítico Específico (EEIA-AE); Plano de Adequação Ambiental (PAA). Outros estudos complementares também estão previstos como: Plano de Manejo de Resíduos; Análise de Risco; Plano de Contingência; Plano de Encerramento e Abandono. Para o setor da Indústria, é estabelecido o Plano de Manejo Ambiental.

Conforme o Decreto Supremo nº 3549/2018, as Declarações de Impacto Ambiental (DIA) emitidas pela Autoridade Ambiental Competente Departamental (AACD) deverão ser encaminhadas para a Autoridade Ambiental Competente Nacional (AACN) para conhecimento e homologação, o qual consiste no ato administrativo de confirmação ou reconhecimento das licenças ambientais emitidas pela AACD.

O Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente possui a competência dos processos de prevenção e controle ambiental sobre todos os projetos, obras ou atividades que tenham impactos internacionais transfronteiriços e, também, daqueles que estão geograficamente localizados em mais de um departamento; que a área de impacto possa afetar mais de um departamento e/ou que estejam ou afetem áreas protegidas que compõem o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) e suas zonas de influência.

Aos Governadores dos Departamentos compete todos os processos de projetos, obras ou atividades que estejam localizados em mais de um município do departamento; que a zona dos possíveis impactos abranja mais de um município do departamento; que estejam em áreas de reserva florestal e/ou aqueles que não sejam nem de competência da Autoridade Nacional e nem da Municipal (Bolívia, 1995).

Cabe aos governos municipais, a análise do formulário da Ficha Ambiental, do Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental e Manifesto Ambiental e submeter os respectivos pareceres às instâncias ambientais de acordo com os procedimentos e prazos estabelecidos (Bolívia, 1995).

Quanto a delegação das competências ambientais, a norma complementar estabelecida no Decreto Supremo nº 28592/2006 prevê que a Autoridade Ambiental Competente Nacional (AACN) ou Departamental (AACD) assinará as Licenças Ambientais, Certificados, Autorizações podendo delegá-las às Instâncias Ambientais de sua dependência por Resolução. Enquanto os governos municipais não possuam instância ambiental competente, com a devida capacidade técnica e

operacional, a Autoridade Departamental deverá exercer as funções previstas no Regulamento de Gestão Ambiental Geral e de Prevenção e Controle Ambiental.

Licenciamento Ambiental no Departamento Santa Cruz - Bolívia

A Lei Departamental n° 51/2012, do Governo Autônomo Departamental de Santa Cruz, definiu as funções da Secretaria Departamental de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente). Em relação as atividades, obras e projetos, havia a menção apenas do controle ambiental daquelas que afetassem o meio ambiente, os recursos naturais e o patrimônio natural em geral. A partir da nova organização estrutural de 2015 (Lei Departamental 101/2015), passou a vigorar a redação incluindo o exercício das funções delegadas a AACD como instância administrativa responsável por realizar os processos de Avaliação de Impacto e Controle da Qualidade Ambiental para as AOPs no âmbito de sua jurisdição e competência, além de implementar um sistema departamental específico para tal assunto. A primeira Direção de Qualidade Ambiental (Dirección de Calidad Ambiental) foi criada com a Lei Departamental n° 150/2017, sendo modificada com as posteriores alterações.

Atualmente, está em vigor o Manual de Procedimento para a Concessão de Licenças Ambientais, promulgada pela Resolução Departamental n° 708, de 31 de outubro de 2018, que consiste em um instrumento normativo com a finalidade de orientar quanto ao licenciamento ambiental das AOPs Categorias 1, 2, 3, e 4, esclarecendo as etapas do procedimento, a responsabilidade de cada unidade administrativa, o tempo de cada etapa, fluxogramas, entre outros.

A normativa geral utilizada pelo Governo Autônomo Departamental segue o regulado pelo governo central da Bolívia. A listagem de atividades e a categorização presentes no referido Manual de Procedimento é similar àquela estabelecida pelo nível central, assim como os estudos solicitados, as licenças previstas e os prazos. As Declaratórias de Impacto Ambiental (DIA) emitidas para as categorias 1 e 2 são submetidas a homologação do Ministério de Meio Ambiente e Água.

Licenciamento Ambiental em Puerto Quijarro – Bolívia

No Governo Autônomo Municipal de Puerto Quijarro, a Autoridade Ambiental Competente é a Prefeitura, por intermédio da Direção de Meio Ambiente. A Direção de Meio Ambiente se embasa nas leis e normativas nacionais e departamentais e somente licencia as AOPs que possuam Categoria 3 e 4, conforme as Resoluções Administrativas n° 023/2018 e 024/2018 (Dados informados pela autoridade ambiental competente de Puerto Quijarro).

Licenciamento ambiental comparado

A revisão das diretrizes e da legislação ambiental vigente permite realizar a análise do licenciamento ambiental na área transfronteiriça Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suárez nos âmbitos institucionais, regulatórios e procedimentais, a partir da síntese dos dados do Quadro 1:

Quadro 1 - Aspectos Gerais do Licenciamento Ambiental Brasil - Bolívia

Âmbito Institucional, Regulatório e Procedimental	Brasil		Bolívia	
	União	Mato Grosso do Sul	Nível Central	Departamento Santa Cruz
Principal Legislação de Licenciamento	Lei nº 6938/1981; Resolução Conama 237/1997	Lei nº 2.257/ 2001; Resolução Semade nº 09/2015	Lei nº 1333/1992, Decreto Supremo nº 24176/ 1995 e alterações	Lei nº 1333/1992, Decreto Supremo nº 24176/ 1995 e alterações
Legislação para especificação de tipologias e atividades licenciadas	Decreto nº 8437/2015	Resolução Semade nº 09/2015	Resoluções Administrativas nº 023/2018 e 024/2018 e RASIM.	Resoluções Administrativas nº 023/2018 e 024/2018 e RASIM.
Principal Instituição Licenciadora	Ministério do Meio Ambiente - Ibama	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - Imasul	Ministerio de Medio Ambiente y Agua – Dirección General de Medio Ambiente y Cambios Climaticos	Secretaria Departamental de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente - Servicio Departamental de Calidad Ambiental
Modalidade de Licenças Ambientais emitidas	LP, LI, LO	AA, LP, LI, LO, LIO	DIA, DAA, CD-3	DIA, DAA, CD-3, Certificado Ambiental Categoría 4
Prazo para as licenças	A depender da fase da licença	A depender da fase da licença	10 anos	10 anos
Principais Estudos Ambientais exigidos	EIA/RIMA, RAS, RDPA, RCA, PBA, Prad, PCA	CA, PTA, RAS, EAP, RCA, EIA/RIMA	PPM, PASA, EEIA-AI, EEIA-AE, PAA	PPM, PASA, EEIA-AI, EEIA-AE, PAA
Âmbito Institucional, Regulatório e Procedimental	Brasil		Bolívia	
	Municípios		Municípios	
	Corumbá	Ladário	Puerto Quijarro	
Principal Legislação de Licenciamento	Lei nº 1665/2001, Decreto nº 150/2001	Lei nº 2.257/ 2001; Resolução Semade nº 09/2015	Lei nº 1333/1992, Decreto Supremo nº 24176/ 1995 e alterações	

continua >

> continuação

Legislação para especificação de tipologias e atividades licenciadas	Decreto n° 150/2001 e TCT n° 05/2020	Resolução Semade n° 09/2015	Resoluções Administrativas n° 023/2018 e 024/2018 e RASIM
Principal Instituição Licenciadora	Prefeitura Municipal de Corumbá -FMAP	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - Imasul	Alcaldía - Dirección de Medio Ambiente
Modalidade de Licenças Ambientais emitidas	LP, LI, LO, LAS	AA, LP, LI, LO, LIO	-
Prazo para as licenças	A depender da fase da licença	A depender da fase da licença	10 anos
Principais Estudos Ambientais exigidos	EIA/RIMA, EAP, RAS, PCA, PRAD, PMA, ER	CA, PTA, RAS, EAP, RCA, EIA/RIMA	PPM, PASA

Fonte: Elaboração da própria autora.

É previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988 que compete à União e aos Estados, de forma concorrente, legislar sobre as questões ambientais, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais e aos Estados a suplementar quando necessário. Na inexistência da legislação federal sobre uma norma geral, o Estado poderá exercer a competência legislativa de forma plena. Por outro lado, compete ao Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, possuindo competência residual.

Portanto, o entendimento é de que os municípios também podem suplementar a legislação federal e estadual, desde que façam, respeitando a disciplina estabelecida pelos entes (Brasil, 1988). Por isso, tem-se legislações próprias para o Estado e para o município de Corumbá quanto ao licenciamento ambiental.

Situação não vista no país boliviano, onde a competência de legislar, na temática ambiental, é do governo central da Bolívia, podendo ser delegadas as funções de regulamentação e execução. As leis ambientais têm origem assim, no governo central da Bolívia, de acordo com a Constituição de 2009 e a Lei de Autonomias e Descentralização de 2010 (Almeida, 2021).

Assim como no Brasil, a competência do licenciamento ambiental na Bolívia também possui uma hierarquia entre as autoridades ambientais competentes pelas características da atividade como a abrangência do impacto ambiental, se local ou regional, magnitude e aquelas que sejam de competência originária da União ou do Governo Central. Porém, a diferença é que no Brasil há um movimento para a descentralização do processo de licenciamento ambiental, fortalecendo o poder

local, enquanto, na Bolívia, as licenças ambientais das atividades, classificadas como mais significativas, emitidas pelos Departamentos ainda são homologadas pelo Governo Central na figura do MMAyA, não havendo também, a tendência da municipalização do licenciamento ambiental.

Corroborando com a afirmativa acima, tem-se a Instrução Normativa do Ibama nº 8, de 20 de fevereiro de 2019, que estabelece os procedimentos administrativos, no âmbito do Ibama, para a delegação de licenciamento ambiental de competência federal para os órgãos ambientais estaduais ou municipais, incluindo as competências originárias federais, porém avaliadas como passíveis de delegação por oportunidade ou conveniência.

A existência de vários entes federados com competências e atribuições compartilhadas, por outro lado, faz com que não exista uma uniformidade entre prazos, normas, procedimentos, modalidades de licenças e até mesmo entre questões de fiscalizações e sanções administrativas, causando dificuldades de cooperação entre eles. Resultando, assim, em demandas judiciais para a tratativa da competência formal de cada ente sobre o tema e a insegurança jurídica para empreendedores (Mosimann, 2018). Cenário tratado, inclusive, na Instrução Normativa do Ibama:

§ 2º Em casos de controvérsia judicial ou extrajudicial quanto à competência para o licenciamento, cujo deslinde puder causar mora administrativa, poderá o Ibama realizar a delegação cautelar do licenciamento ambiental ao OEMA ou ao OMMA, ainda que não se entenda, a priori, competente, nos termos do artigo 7º da Lei Complementar nº 140/2011.

§ 3º A delegação cautelar subsistirá até o deslinde final da controvérsia, convertendo-se em definitiva, caso definida a competência do Ibama, ou perderá seu objeto, caso entendido que a OEMA ou o OMMA detém a competência para o licenciamento (Brasil, 2019).

O processo de licenciamento ambiental na Bolívia é uno, ou seja, uma única licença que aprova a instalação e a operação, constando as condicionantes ambientais para as fases de instalação, de operação e de encerramento. No Brasil, o sistema de licenciamento é, comumente, trifásico com licença prévia, de instalação e operação.

Tal situação reflete diretamente na celeridade e no prazo para a emissão da licença ambiental e operação de um empreendimento. Na Bolívia, é estipulado o prazo de, aproximadamente, 4 meses, para que todos os procedimentos de análise pelos organismos setoriais envolvidos e as solicitações de complementações de estudo ocorra, até mesmo quando necessários estudos de Avaliação de Impacto Ambiental Analítico Integral ou Específico.

O prazo fixado no Brasil varia de 30 dias a 6 meses, a depender da complexidade do estudo apresentado e fase do licenciamento, levando em consideração que os prazos são paralisados em caso de solicitação de complementação ao requerente. Nota-se a variação entre os prazos administrativos praticados pelos entes federativos Ibama, Imasul e Município de Corumbá (FMAP), o qual pratica o maior prazo entre eles para as fases de instalação e de operação, sendo de 3 meses para cada uma delas.

Observados os prazos de vigência das licenças ambientais, máximo de 5 anos para LP e 6 anos para a LI, pode ser analisado que no Brasil, desde o início do planejamento de um empreendimento, com a fase da Licença Prévia, até a sua operação, com a fase da Licença de Operação, poderá ter um lapso temporal de até 11 anos, não considerando os prazos de análise dos órgãos responsáveis (Pirajá Júnior, 2010).

Além das divergências dos procedimentos, outro ponto é a incompatibilidade a quanto a isenção do licenciamento ambiental de algumas atividades desenvolvidas no arranjo transfronteiriço. Como exemplo, tem-se que na Bolívia as construções de estações de tratamento de água residuais e de água potável para até 50 mil habitantes são isentas, portanto tanto em Puerto Quijarro, cuja população é de 16.659¹ mil habitantes, as atividades não são passíveis de ato licenciatório. Enquanto no município de Corumbá, a FMAP é a responsável pelo licenciamento e, em Ladário, o Imasul é o órgão licenciador.

Sob outro enfoque, a descentralização e, por conseguinte, a municipalização do licenciamento ambiental permite com que haja um controle e fiscalização maior das atividades potencialmente poluidoras, inclusive, daqueles cujos impactos são caracterizados como local, quando a área de abrangência se manifesta somente na área diretamente afetada pelo empreendimento ou na área de influência direta (Sánchez, 2013).

Considerações finais

Tomando como ponto de referência a fronteira Brasil-Bolívia, e a mancha de ocupação contínua das cidades, em um raio de aproximadamente 11,50 quilômetros, foi possível verificar a existência de ao menos: 4 leis diferentes que regem o licenciamento ambiental; 4 decretos ou resoluções diferentes que classificam as atividades conforme o grau de impacto e a tipologia; 4 procedimentos diferentes para a obtenção da licença ambiental; 7 órgãos ambientais que devem zelar pela proteção do meio ambiente; diversos tipos de estudos ambientais pertinentes aos processos de licenciamento; 9 modalidades de licenças ambientais aplicáveis.

¹ Dados do INE - Instituto Nacional de Estadística (2012).

Dentre os municípios envolvidos, Corumbá é o que possui maior protagonismo na gestão ambiental e controle das atividades de impacto local por possuir a delegação do licenciamento ambiental para certas atividades. Com isso, as atividades consideradas de menor abrangência, mas com potencial para causar poluição local, como os geradores de resíduos perigosos, são licenciadas e controladas pelo órgão ambiental municipal, o que não ocorre com os demais municípios da fronteira.

Referências

ALMEIDA, F. L. R. **Análise da legislação ambiental aplicável ao Pantanal pelo Brasil e Bolívia**. 56p. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, Corumbá, 2021. Disponível em: <https://ppgefcpan.ufms.br/repositorio-de-dissertacoes-2021/>. Acesso em: 16 set. 2022.

BOLÍVIA. **Lei n.º 1.333, de 27 de abril de 1992**. Lei de Meio Ambiente. La Paz, BO: Palácio do Governo [1992]. Disponível em: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/contenidos/spa_inicios. Acesso em: 15 jan. 2021.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n.º 24176, de 8 de dezembro de 1995**. Regulamenta a Lei de Meio Ambiente – Regulamento de Prevenção e Controle Ambiental. La Paz, BO: Palácio do Governo [1995]. Disponível em: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/contenidos/spa_inicios. Acesso em: 15 jan. 2021.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n.º 3549, de 02 de maio de 2018**. Modifica o Regulamento de Prevenção e Controle Ambiental – RPCA, aprovado pelo Decreto Supremo n.º 28592. La Paz, BO: Palácio do Governo [2018]. Disponível em: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/contenidos/spa_inicios. Acesso em: 15 jan. 2021.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n.º 3856, de 03 de abril de 2019**. Modifica o Regulamento de Prevenção e Controle Ambiental – RPCA, aprovado pelo Decreto Supremo n.º 24176. La Paz, BO: Casa Grande do Povo [2019]. Disponível em: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/contenidos/spa_inicios. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 04 fev 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. **Instrução Normativa n.º 8 de 20 de fevereiro de 2019. Estabelece os procedimentos administrativos no âmbito do Ibama para a delegação de licenciamento ambiental de competência federal para Órgão Estadual de**

Meio Ambiente - OEMA ou Órgão Municipal de Meio Ambiente - OMMA. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-8-de-20-de-fevereiro-de-2019-191451016>.

CARMO, A. B.; SILVA, A. S. Licenciamento ambiental federal no Brasil: perspectiva histórica, poder e tomada de decisão em um campo de tensão. **Confins**, n. 19, nov. 2013. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/8555>. Acesso em: 11 jul. 2023.

D'ESTEFANO, G. F.; STRUCHEL, A. C. DE O.; BARBOSA, R. V. Municipalização do Licenciamento Ambiental. In: MENEZES, R.; STRUCHEL, A. C. DE O. **Gestão ambiental para cidades sustentáveis**. São Paulo: Oficina de Textos, 2019.

FARIAS, T. Licenciamento ambiental e controle das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). **Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais**. Dados Eletrônicos. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Sustentabilidade_ambiental_ebook.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DE MATO GROSSO DO SUL. **Gestão ambiental em Mato Grosso do Sul: conceitos e práticas**. Elaine Crisóstomo Dias Ribeiro e Elaine Maria Garcia (orgs.). Dourados: UEMS, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Decreto nº 16.228, de 7 de julho de 2023. Estabelece a Estrutura Básica e a Competência do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), e dá outras providências. Campo Grande, 2023. Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PÊGO, B. *et al.* Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública. **Ipea**, Rio de Janeiro, v. 1, 2018.

PIRAJÁ JÚNIOR, C. M. **Licenciamento Ambiental – Estudo comparado entre os procedimentos adotados na Espanha e no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica e Direito Ambiental e Sustentabilidade) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2010.

SANCHÉZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

STRUCHEL, A. C. DE O. **Licenciamento Ambiental Municipal**. 1. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.