

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL E OS SEUS DESAFIOS NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Maria Sarajane Farias da Costa¹
Helder Neves de Albuquerque²

1. Licenciada em Ciências Biológicas. Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande-PB.

2. Biólogo. Prof. Dr. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão de Recursos Naturais—PPGEGRN. Universidade Federal da Paraíba (UFCG).

RESUMO: A presente pesquisa buscou respostas sobre o processo de licenciamento ambiental no Brasil, quais as legislações que o define e quais os desafios enfrentados por ele que inviabilizam a proteção ambiental. Neste contexto, o objetivo deste trabalho é buscar o entendimento de como o licenciamento ambiental é articulado no Brasil por meio da legislação existente e da funcionalidade dos órgãos ambientais, apresentando as dificuldades que o impede de ser eficiente na proteção do meio ambiente. Para obter o objetivo proposto, utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica a partir da análise de materiais já publicados como leis, resoluções, cartilhas, manuais e artigos científicos publicados no meio eletrônico, procurando nas referências pesquisadas o conceito de licenciamento ambiental, sua importância para o meio ambiente e os seus desafios. Portanto, concluiu-se que o licenciamento ambiental torna-se indispensável para combater ameaças de danos ambientais, impondo sua valorização, pois quando o ambiente é impactado de forma negativa quase nunca é totalmente recuperado, e em que pese todas as críticas, insatisfações, desafios e a percepção de que o licenciamento ambiental seja um obstáculo a ser superado.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Desafio. Proteção. Meio Ambiente.

Environmental Licensing in Brazil and its challenges in Environmental Protection

ABSTRACT: This research sought answers about the environmental licensing process in Brazil, what laws define it and what challenges it faces that make environmental protection unfeasible. In this context, the objective of this work is to seek an understanding of how environmental licensing is articulated in Brazil through existing legislation and the functionality of environmental agencies, presenting the difficulties that prevent it from being efficient in protecting the environment. In order to obtain the proposed objective, bibliographic research was used as a methodological resource, based on the analysis of materials already published, such as laws, resolutions, booklets, manuals and scientific articles published in electronic media, looking in the researched references for the concept of environmental licensing, its importance for the environment and its challenges. Therefore, it was concluded that environmental licensing becomes indispensable to combat threats of environmental damage, imposing its valuation, because when the environment is negatively impacted it is almost never fully recovered, and despite all criticisms, dissatisfactions, challenges and the perception that environmental licensing is an obstacle to be overcome.

Keywords: Environmental Licensing. Challenge. Protection. Environment.

EL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL EN BRASIL Y SUS DESAFÍOS EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

RESUMEN: Esta investigación buscó respuestas sobre el proceso de licenciamiento ambiental en Brasil, qué leyes lo definen y qué desafíos son enfrentados en el sentido de hacer que la protección ambiental sea inviable. En este contexto, el objetivo de este trabajo es buscar una comprensión de cómo se articulan las licencias ambientales en Brasil a través de la legislación existente y la funcionalidad de las agencias ambientales, presentando las dificultades que impiden que sea eficiente en la protección del medio ambiente. Para obtener el objetivo propuesto, se utilizó la investigación bibliográfica a partir del análisis de materiales ya publicados, como leyes, resoluciones, folletos, manuales y artículos científicos disponibles en medios electrónicos, buscando en las referencias investigadas el concepto de licencia ambiental, su importancia para el medio ambiente y sus desafíos. Por lo tanto, se concluyó que las licencias ambientales se vuelven indispensables para combatir las amenazas de daños ambientales, imponiendo su valoración, porque cuando el medio ambiente se ve afectado negativamente casi nunca se recupera por completo, y a pesar de todas las críticas, insatisfacciones, desafíos y la percepción de que las licencias ambientales son un obstáculo a superar.

Palabras clave: Licenciamiento Ambiental. Desafío. Protección. Medio ambiente.

Introdução

O presente trabalho tem como temática o licenciamento ambiental no Brasil e os seus desafios na proteção do meio ambiente, apesar das numerosas obras existentes sobre o tema, a ideia emergiu como uma forma de responder aos seguintes questionamentos: quando o licenciamento ambiental surge no Brasil?; Como ele é executado e quem o executa?; Qual a influência que ele exerce sobre o desenvolvimento do país e se pode auxiliar no desenvolvimento sustentável?; e quais os seus desafios na proteção do meio ambiente?

Pois o que se tem nas literaturas são relatos de como o licenciamento ambiental é conceituado na legislação, as suas modalidades, ou seja, elementos mais teóricos que de fato auxiliam no entendimento acerca do licenciamento, porém para um leitor leigo torna-se complexo, portanto, objetivou-se reunir informações básicas sobre o conceito, os seus produtos que são as licenças, além de contextualizar a sua importância no cenário de desenvolvimento do país e verificar quais os seus desafios, de fato, este artigo servirá como uma pequena introdução ao licenciamento, indicando onde o leitor pode buscar mais informações acerca do tema.

Cientes dos danos causados por seus próprios processos de desenvolvimento, os países desencadearam uma série de ações com vistas ao controle ambiental. Com isso foi estipulado que todo empreendimento que possa causar impacto ambiental teria que colocar o seu projeto para que fossem avaliados todos os impactos produzidos durante as suas fases¹.

No país inexistia uma lei ambiental geral e sim apenas normas jurídicas que regulam especificamente determinados recursos naturais²: Código de Águas (década de 1930), antigo Código Florestal, de Pesca, de Caça e de Mineração (década de 1960).

Com o advento da Lei 6.938/81, que aprovou a Política Nacional do Meio Ambiente, surgia finalmente no Brasil uma lei ambiental geral, objetivando 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 humana³. A insurgência da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) brasileira foi, destarte, um reflexo da realidade ambiental e social do país à época⁴.

A Lei nº 6.938/1981 estabelece princípios, objetivos e instrumentos para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), dispõe sobre a avaliação de impactos ambientais - AIA, a servidão ambiental, além de apresentar conceitos ambientais inovadores e diretrizes básicas sobre o Licenciamento Ambiental.

Conforme determina a Política Nacional do Meio Ambiente, o processo de avaliação de impacto ambiental e seus estudos ambientais é um trabalho realizado com vistas à obtenção de uma licença ambiental junto ao órgão competente, para que um determinado empreendimento, que seja potencial causador de impactos, possa se instalar e operar em um determinado local⁵.

Portanto, a licença ambiental é o resultado do procedimento administrativo denominado licenciamento ambiental que se trata de um instrumento da PNMA, previsto no artigo 9º, inciso IV, da Lei 6.938/81, regulamentado pela Resolução CONAMA 237/1997 e pela Lei Complementar 140/2011, denotando a existência de um conjunto de formalidades e etapas definidas a serem observadas pelo interessado para que obtenha um resultado final e conclusivo da Administração Pública sobre o consentimento da utilização de recursos naturais⁶.

Nesta perspectiva, o objetivo deste trabalho é buscar o entendimento de como o licenciamento ambiental é articulado no Brasil por meio da legislação existente e funcionalidade dos órgãos ambientais, apresentando as dificuldades que o impede de ser eficiente na proteção do meio ambiente, para obter o objetivo proposto, utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica a partir da análise de materiais já publicados.

Dessa forma, este estudo teve como objetivo identificar as publicações que abordam o tema “Licenciamento Ambiental no Brasil”, bem como, as Leis e Normas para o tema que estão em vigor no País.

Tratou-se de um estudo descritivo com abordagem qualitativa, realizado a partir de pesquisa bibliográfica integrativa, procurando identificar um problema com base em referências teóricas já publicadas. A revisão integrativa da literatura é considerada um método de estudo que possibilita a síntese do conhecimento de um determinado assunto, além de apontar lacunas, que precisam ser preenchidas com a realização de novos estudos⁷.

Para tanto, foi utilizado na seleção dos artigos na ferramenta de busca “Google Acadêmico, no período de 2010 a 2019”. Na busca, empregaram-se os descritores “Licenciamento Ambiental”, “Impacto Ambiental e suas Leis”, “Análise do Licenciamento Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA-UFMS-Três Lagoas, v. 12, n. 02, p.101-115, janeiro/julho. 2021, Edição Especial. ISSN: 2447-8822.

Ambiental” e “Empreendimentos e Legislações Ambientais”, resultando em um total de 20 publicações. Ainda nesta etapa foi realizada leitura criteriosa dos títulos e resumos, a fim de verificar a adequação aos seguintes critérios de inclusão: artigos originais disponibilizados em texto completo disponível online, disponíveis de 2010 a 2019, nos quais os resumos descrevessem a Legislação Ambiental no Brasil, cujos dados fossem coletados no Brasil, objetivando uma análise ajustada à nossa realidade.

Descartaram-se artigos e publicações relacionados ao Licenciamento Ambiental de formal técnica específica, abordagem jurídica, social, educacional e de crenças. Ao final, foram selecionadas 20 publicações: uma dissertação, três artigos, quatro livros, um livro ebook quatro Cartilhas com Legislação Ambiental e sete Legislações Específicas (Resoluções, Decretos e Leis).

Desenvolvimento

Legislação aplicada ao licenciamento ambiental no Brasil

No Brasil o licenciamento ambiental antecede a Constituição Federal de 1988, através da Lei 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). A Constituição Federal recepcionou esta lei, e inovou ao estabelecer a competência ambiental comum dos entes federativos, elevando à condição de preceito constitucional a proteção e defesa do Meio Ambiente, bem como a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente⁸.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi a primeira lei geral, considerada para muitos a certidão do nascimento do Direito Ambiental². Essa lei geral dispõe sobre a PNMA, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental³.

Com a criação do SISNAMA foi possível articular vários órgãos em uma só estrutura, já que possui o Órgão Superior, Órgão Consultivo e Deliberativo - o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Órgão Central, Órgãos Executores - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Órgãos Seccionais - entidades estaduais, e Órgãos Locais - entidades municipais³.

Para a execução da PNMA foram arrolados na Lei 6.938/81 princípios, objetivos, a constituição do SISNAMA e um rol exemplificativo dos seguintes instrumentos: o Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA-UFMS-Três Lagoas, v. 12, n. 02, p.101-115, janeiro/julho. 2021, Edição Especial. ISSN: 2447-8822.

estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão e ambiental e outros³.

Nesta perspectiva o licenciamento ambiental por ser um dos instrumentos que dispõe a PNMA, ele é um procedimento administrativo que tem como principais normas legais a Lei nº 6.938/81; a Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA nos processos de licenciamento ambiental; e a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que estabelece procedimentos e critérios, e reafirmou os princípios de descentralização presentes na PNMA e na Constituição Federal de 1988⁸.

O licenciamento ambiental também está presente na Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, no seu artigo 2º, que o conceitua como um procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental. Em seus artigos 7º, 8º e 9º dispõem sobre as ações administrativas e competências de licenciar para a União, Estados e Municípios⁹.

Para regulamentar a Lei 6.938/81 foi editado o Decreto Federal 99.274, de 6 de junho de 1990, que figura como uma das principais normas legais a dispor sobre licenciamento ambiental. Em seu Art. 17 e seguintes o Decreto 99.274/90 fixa critérios gerais a serem adotados no licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais e potencialmente poluidoras¹⁰.

Porém, tanto a Lei 6.938/81 quanto o Decreto 99.274/90 atribuem ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a competência para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Isto é, elas dão linhas gerais de como deve ser o licenciamento ambiental no Brasil. O CONAMA no exercício das competências que lhe foram atribuídas instituiu uma série de resoluções que tratam do licenciamento ambiental, sendo as mais importantes a Resolução 01, de 23/01/1986 e a Resolução 237, de 19/12/1997⁸.

A criação de regras específicas para o licenciamento através de resoluções foi necessária, pois era perceptível que uma regra geral não iria comportar uma infinidade de

Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA-UFMS-Três Lagoas, v. 12, n. 02, p.101-115, janeiro/julho. 2021, Edição Especial. ISSN: 2447-8822.

atividades desenvolvidas no Brasil. Como era competência do CONAMA ele editou resoluções específicas para o licenciamento de alguns tipos de empreendimentos, para exemplificar a diversidade de resoluções estabelecidas pelo CONAMA, a Tabela 1 apresenta algumas resoluções¹¹.

Tabela 1: Síntese das resoluções para o licenciamento ambiental de diversos de empreendimentos.

Ord.	Resolução	Síntese
01	006, de 16/09/87	Dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos do setor elétrico.
02	009, de 06/12/90	Dispõe sobre procedimentos para o licenciamento de atividades de pesquisa mineral, lavra e beneficiamento de minérios.
03	010, de 06/12/90	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de atividades de exploração de bens minerais de uso na construção civil.
04	013, de 06/12/90	Dispõe sobre a obrigatoriedade de licenciamento de qualquer atividade que possa afetar a biota, caso se situe em um raio de 10 km de uma unidade de conservação.
05	023, de 07/12/90	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de atividades de exploração, perfuração e produção de petróleo e gás natural.
06	264, de 20/03/00	Dispõe sobre o licenciamento para o coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de clínquer para a fabricação de cimento.
07	279, de 27/01/01	Dispõe sobre estabelecimento do procedimento simplificado para o licenciamento de empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica com pequeno potencial de impacto ambiental.
08	273, de 29/11/00	Dispõe sobre obrigatório o licenciamento ambiental de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas e postos flutuantes de derivados de petróleo e outros combustíveis.
09	284, de 30/08/01	Dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação e os classifica em três categorias.
10	286, de 30/08/01	Dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de estudos epidemiológicos para o licenciamento de empreendimentos cujas atividades potencializam os fatores de risco para a ocorrência de malária em regiões endêmicas.
11	289, de 25/10/01	Dispõe sobre a diretriz para o licenciamento ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária.
12	334, de 03/04/03	Dispõe sobre as diretrizes gerais e os procedimentos mínimos para a avaliação do material a ser dragado.
13	249, de 16/08/04	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação.
14	350, de 06/07/04	Dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição.

FONTE: Autores, 2020.

Órgãos Ambientais e as competências para licenciar

As competências são repartidas em materiais/administrativas (exclusivas/comuns) e legislativas (privativas/concorrentes). As primeiras concedem legitimidade para a prática de atos administrativos, ao passo que as segundas permitem que as pessoas políticas editem atos jurídicos primários sobre determinadas matérias². Na federação brasileira os municípios são pessoas políticas e não meramente administrativas, sendo imprescindível analisar a repartição de competências ambientais entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O Art. 23 da Constituição Federal, incisos VI e VII, estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (i) proteger o meio ambiente; (ii) combater a poluição em qualquer de suas formas; e (iii) preservar as florestas, a fauna e flora (BRASIL, 1988). Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são competentes para promover a execução de diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental, bem como exercer o poder de polícia, cumprindo as tarefas em forma de cooperação⁶.

Já o art. 24, estabelece como competência de legislar à União, aos Estados e ao Distrito Federal sobre: (vi) florestas, caça, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio e controle da poluição; (vii) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (viii) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores artísticos, estéticos, histórico, turístico e paisagístico¹².

Ainda na Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, impôs ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem comum do povo para as presentes e futuras gerações¹². A garantia desse direito foi atribuída ao poder público que, por meio dos instrumentos estabelecidos na PNMA, promove o controle da exploração dos recursos naturais e da qualidade do meio ambiente⁵.

Enquanto a Lei Complementar nº 140 de 2011 apresenta critérios de definições de competências, delineando os campos de atuação administrativas dos entes federados. No seu artigo 7º destacam-se as competências administrativas da União, dentre elas podemos destacar, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; gestão dos recursos ambientais; integrar ações com União, Estados, Distrito Federal e Municípios; proteção e gestão ambiental; zoneamento

ambiental; biodiversidade brasileira; controle de transporte interestadual, fluvial ou terrestre de produtos perigosos; promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades⁹.

Nos artigos 8º e 9º são elencadas as competências administrativas dos Estados e Municípios, respectivamente, que irão executar e fazer cumprir as exigências da PNMA e outras atribuições impostas pela União, além daquelas que são próprias dos Estados como, promover o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais potencialmente ou capazes de degradação ambiental⁹.

A Resolução CONAMA 237/97, considerando as competências comuns em matéria ambiental previstas na Constituição Federal, instituiu um sistema de licenciamento ambiental em que as competências para licenciar são atribuídas aos diferentes entes federativos em razão da localização do empreendimento, da abrangência dos impactos diretos ou em razão da matéria¹³.

Com isso ela estabeleceu parâmetros a partir dos quais se define a competência da União, Estados e Municípios para liderar cada processo de licenciamento, embora exerçam a liderança dos processos de maneira que outras esferas possam ser solidárias e até corresponsáveis¹⁴.

As competências da União estão bem definidas no artigo 4º da resolução 237/97. Já a competência dos Estados e do Distrito Federal para o licenciamento é determinada pelo art. 5º da Resolução CONAMA 237, de 199713.

Os órgãos ambientais municipais somente poderão realizar o licenciamento ambiental dos empreendimentos cujos impactos ambientais forem locais, bem como daqueles que tenham sido delegados pelo Estado por meio de instrumento legal ou pelo estabelecimento de convênios. Ressaltam que o licenciamento nas instâncias superiores dependerá do parecer técnico das esferas inferiores em que se pretende instalar o empreendimento ou atividade⁵.

O IBAMA, por exemplo, somente irá iniciar o licenciamento ambiental de determinada atividade após considerar o parecer técnico do estado e do município onde ela será desenvolvida. O mesmo acontecerá com os estados em relação aos municípios. Cabe lembrar que os empreendimentos e as atividades somente poderão ser licenciados em um único nível de competência¹³.

Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental configura um relevante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, cujo objetivo é agir preventivamente sobre a proteção do bem comum do povo

Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA-UFMS-Três Lagoas, v. 12, n. 02, p.101-115, janeiro/julho. 2021, Edição Especial. ISSN: 2447-8822.

- o meio ambiente – e compatibilizar sua preservação com o desenvolvimento econômico-social. Ambos, essenciais para a sociedade, são direitos constitucionais, cuidando para que o exercício de um direito não comprometa outro igualmente importante¹⁵. É o procedimento no qual o poder público, representado por órgãos ambientais, autoriza e acompanha a implantação e a operação de atividades, que utilizam recursos naturais ou que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras^{17,18}.

A Cartilha de licenciamento ambiental do Tribunal de Contas da União destaca que o procedimento, neste sentido, é um encadeamento de atos que visam um fim a concessão da licença ambiental. O que reforça a ideia de que esse procedimento é conduzido no âmbito do Poder Executivo, na figura de seus órgãos ambientais nas várias esferas, e advém do regular exercício de seu poder de polícia administrativa¹⁶.

Enquanto o licenciamento ambiental é definido como procedimento administrativo adotado pelo poder público para a concessão da licença ambiental, a Resolução Conama 237/97¹³.

A licença ambiental como documento com prazo de validade definido, em que o órgão ambiental estabelece regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem seguidas por sua empresa. Devido à natureza autorizativa da licença ambiental, ela possui caráter precário, podendo ser suspensa ou cancelada caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas^{13, 15}.

Portanto, a licença ambiental é uma autorização emitida pelo órgão público competente, concedida ao empreendedor para que exerça seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas as precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁴. Entre as principais características avaliadas no processo podemos ressaltar: o potencial de geração de líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e o potencial de riscos de explosões e de incêndios¹⁷.

A Resolução CONAMA 237/97 destaca que não existe apenas uma espécie de licença ambiental, e sim três tipos de licenças, cada uma é exigida em uma etapa específica do licenciamento, de acordo com artigo 8º são elas I - Licença Prévia (LP); II - Licença de Instalação (LI) e III - Licença de Operação (LO)¹³.

No livro “Avaliação do impacto ambiental e licenciamento”, na seção 2, é abordado o que é importante que o empreendedor tenha pleno conhecimento das oito etapas a serem cumpridas no processo de licenciamento⁵.

Por ser complexo o processo de licenciamento ambiental deve ser realizado com critério de maneira que as etapas sejam cumpridas, evitando atrasos desnecessários para obter as licenças. No site do IBAMA (www.ibama.gov.br) estão dispostas as informações sobre o processo de licenciamento ambiental. São disponibilizados os fluxogramas com os passos a serem percorridos para a obtenção das licenças ambientais (Primeira Fase – Licença Prévia - LP), (Segunda Fase – Licença de Instalação - LI) e (Terceira Fase – Licença de Operação - LO).

Portanto, na LP encontra-se o alicerce para a edificação de todo o empreendimento, nesta etapa, são definidos todos os aspectos referentes ao controle ambiental da empresa. De início o órgão licenciador determina, se a área sugerida para a instalação da empresa é tecnicamente adequada, este estudo de viabilidade é baseado no Zoneamento Municipal^{15,17}. Ainda na LP podem ser solicitados o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Controle Ambiental - RCA que auxiliaram na identificação de possíveis impactos ambientais do projeto⁵.

Após a obtenção da LP, o empreendedor deverá formular o Projeto Básico Ambiental (PBA), que corresponde ao projeto do empreendimento acrescido de mudanças necessárias à implementação dos programas e medidas de controle dos impactos ambientais que foram determinadas pelo EIA. A resolução CONAMA 237/97 estipula o prazo de validade da licença prévia a partir do que foi estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos¹³.

Com o Projeto Básico Ambiental em mãos, o IBAMA avalia e apresenta um parecer técnico dizendo se o projeto contempla, satisfatoriamente, todas as exigências determinadas pelo EIA. Caso esteja tudo certo e não haja necessidade de adequações, o órgão ambiental emitirá a Licença de Instalação (LI), que pode apontar condicionantes a serem seguidas para a próxima etapa⁵.

Depois de ter a LP aprovada pelo órgão, o empreendedor deve solicitar a Licença de Instalação (LI). Só após essa aprovação do órgão e com a consequente emissão da LI é que o projeto pode ser iniciado.

O órgão ambiental responsável realizará o monitoramento das condicionantes determinadas na concessão da licença. O acompanhamento é feito ao longo do processo de instalação e será determinado conforme cada empreendimento¹. O prazo de validade da licença de instalação deverá ser, no mínimo, ao estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos¹³.

O IBAMA, após comprovar o cumprimento de todas as condicionantes das LP e LI e atestar a efetividade dos Programas implementados, emite a Licença de Operação (LO), que também pode conter condicionante⁵. A LO autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do cumprimento do que consta das licenças anteriores¹.

Cabe ressaltar que a manutenção dessa licença fica condicionada aos resultados obtidos nas fiscalizações ambientais, realizadas pelo órgão licenciador. Esse trabalho está caracterizado na etapa de “Acompanhamento” do processo de Avaliação de Impacto Ambiental⁵. Uma vez que as medidas de controle ambiental atendam aos parâmetros ambientais estabelecidos e que as condicionantes estejam sendo devidamente cumpridas, a licença é mantida e poderá ser renovada na ocasião de seu vencimento.

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) anos¹³. É possível a prorrogação dos prazos de validade das licenças, a critério do órgão ambiental licenciador. Contudo, na renovação da LO de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após a avaliação de desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior².

A Resolução CONAMA 237/97 prevê que a renovação da LO de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração do prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental¹³.

Contudo, ao invés da concessão de três licenças ambientais (LP, LI e LO) é possível a adoção de procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente, com a expedição de uma licença única simplificada².

Desafios do licenciamento ambiental no Brasil

Neste tópico serão abordados alguns dos desafios que inviabilizam o licenciamento ambiental no Brasil e, consequentemente, a proteção do meio ambiente. Entre os profissionais atuantes e envolvidos nesse processo muitos costumam dizer que ele é como uma “Caixa de Pandora”, pois ao mesmo tempo em que foi criado visando a proteção e manutenção do meio ambiente, em algum momento pode se tornar um processo longo e moroso, com efeitos e

obrigações consideradas, na maioria das vezes, como punitivos, sem um fio de esperança de se obter a licença almejada no prazo e nas condições ideais¹⁸.

Em 2009 o documento elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, relata que o licenciamento ambiental se tornou um dos temas mais controvertidos e menos compreendidos do país, esse fato se deve às críticas à demora injustificada, exigências burocráticas, decisões pouco fundamentadas e à insensatez desenvolvimentista de empreendedores⁸.

Já a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) esclarece que são muitos os fatores que contribuem para o atual “colapso do Sistema Nacional de Licenciamento”. Entre eles estão: a extensa e, por vezes, sobreposta legislação ambiental nos âmbitos federal e estadual; a exigência de normas ultrapassadas e imprecisas; a fragilidade institucional do SISNAMA; e a demanda crescente de regularização dos empreendimentos, a par da qualidade discutível dos estudos ambientais apresentados por grande número de empreendedores¹⁹.

Com isso, pode-se verificar que o processo de licenciamento ambiental há muito tempo vem passando por desafios, principalmente por causa da “anomia”, isto é, a ausência de lei, que teria transformado o procedimento em um reino de discricionariedade administrativa. Ela destaca que de 2009 até 2015, inúmeros atos normativos infrelegais foram lançados, além da Lei Complementar nº 140/2011, sem que isso tenha eximido a má fama do licenciamento^{18,20}.

Apesar da legislação que disciplina o licenciamento ambiental ter sido criada há mais de vinte anos, é fato que muitos empreendimentos operam sem as devidas licenças ambientais. Contudo, torna-se contraditório, pois se de um lado existe o desafio pela falta de legislação mais específica para o licenciamento, por outro lado, a criação da Política Nacional do Meio Ambiente e a publicação da Lei Complementar nº 140 não inibiram que alguns empreendimentos operassem na ilicitude, dificultando assim o monitoramento pelos órgãos ambientais das atividades que causam danos significativos ao meio ambiente⁵.

Essa situação também pode ser atribuída a fatores como a dimensão territorial do Brasil e as dificuldades de acesso à informação, estes fatores fragilizam a fiscalização por parte dos órgãos ambientais⁵.

Muitas críticas são repetidas como um hino até hoje, de fato o licenciamento ambiental está à beira de um colapso, os seus dois lados têm se atacado intensamente, a fim de apontar um culpado para a demora na emissão de licenças, que estaria, segundo afirmam, “impedindo o pleno desenvolvimento do país”. Em contrapartida, normalmente, a questão ambiental é a Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA-UFMS-Três Lagoas, v. 12, n. 02, p.101-115, janeiro/julho. 2021, Edição Especial. ISSN: 2447-8822.

última a ser vista, de maneira reativa e quando capturado o licenciamento tem enormes dificuldades²⁰.

Considerações Finais

Como descrito no transcorrer deste texto, o licenciamento ambiental no Brasil foi criado com o real objetivo de conciliar o desenvolvimento das atividades humanas com o respeito ao meio ambiente. Porém o sistema de desenvolvimento adotado pela sociedade hodierna encontra-se fundamentado em uma lógica política e econômica sem considerar os fatos sociais e ambientais.

Durante o levantamento bibliográfico foi possível perceber que o licenciamento possui dificuldades a partir da legislação, pois a Política Nacional do Meio Ambiente e Lei Complementar nº 140 são diretrizes básicas acerca do tema, o número de servidores é reduzido mediante a demanda de processos. Entretanto, é perceptível que o SISNAMA através do CONAMA busca torná-lo mais próximo e específico com as resoluções na tentativa de abranger os diversos empreendimentos que surgem em um país em desenvolvimento como o Brasil.

Frise-se, que neste contexto, o licenciamento ambiental torna-se indispensável para combater ameaças de danos ambientais, impondo sua valoração, pois quando o ambiente é impactado de forma negativa quase nunca é totalmente recuperado. Em que pese todas as críticas, insatisfações, desafios e a percepção de que o licenciamento ambiental seja um obstáculo a ser superado, ou um instrumento falho e que precisa ser melhorado, não há dúvidas de que ele tem sido um instrumento importante de contribuição para o desenvolvimento sustentável do país.

Outra observação que a pesquisa proporcionou foi que além dos órgãos oficiais que promovem o licenciamento ambiental, outros órgãos como o Tribunal de Contas da União, Universidades e outras instituições que promovem o conhecimento buscam através de cartilhas, manuais e dissertações tornar o licenciamento entendível, já que, para maioria ele é complexo por possuir várias etapas.

Com isso conclui que apesar do licenciamento ser constituído de várias exigências e etapas é uma obrigação legal, que poderá ser simplificado quando as empresas buscarem trabalhar com o órgão ambiental desde o início, buscando de forma transparente as soluções para o desenvolvimento sustentável de suas atividades.

REFERÊNCIAS

Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA-UFMS-Três Lagoas, v. 12, n. 02, p.101-115, janeiro/julho. 2021, Edição Especial. ISSN: 2447-8822.

1. Leite MM. Análise comparativa dos sistemas de avaliação de impacto ambiental. In: Lira WS, Cândido GA. orgs. Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2013, pp. 273-293.
2. Amado F, Pavione L. Direito Ambiental - Coleção resumos para concursos. Salvador: Editora: JusPodivm; 2018.
3. Brasil. Lei nº 6938, 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. 1981.
4. Colleti RN. A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira. Desenvolvimento e meio ambiente. jan/jun 2012; nº 25, p 39-51. Editora UFPR.
5. Rincão VP, Trigueiro RM. - Avaliação do impacto ambiental e licenciamento - Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A, 2018.
6. Thomé R. Direito Ambiental em provas discursivas. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.
7. Minayo MCS. O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde (8. ed.). São Paulo, SP: Hucitec, 2004.
8. Brasil.. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 2009.
9. Brasil. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Brasília. 2011.
10. Brasil. Decreto nº 99274, de 6 de junho de 1990. Brasília. 1990.
11. Sánchez LE. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
12. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.1988.
13. Brasil. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disposição Sobre o Licenciamento Ambiental. LEX: Legislação Ambiental, Rio de janeiro, 1997.
14. Brasil. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília. 007.
15. Sousa AN. Licenciamento Ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental/ USP, São Paulo, 2009.
16. 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 : TCU, 4^a Secretaria de Controle Externo, 2007.

17. Feitosa IR, Lima LS, Fagundes RL. Manual de Licenciamento Ambiental: guia de procedimento passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004.
18. Cota L. Desafios do licenciamento ambiental. Instituto Minere. 2020.
19. Abema, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil. Organização: José Carlos Carvalho - Brasília: Abema. 2013.
20. Hoffmann RM. Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, jul. 2015.