

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LEGISLAÇÃO

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Consultora Legislativa da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental,
Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

SETEMBRO/2002



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

1. NOTAS PRELIMINARES	3
2. A LEGISLAÇÃO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO	4
4. O TEMA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	11
5. A TÍTULO DE CONCLUSÃO	12
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LEGISLAÇÃO

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. NOTAS PRELIMINARES

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente licencia a implantação, ampliação e operação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental. Ele é efetivado perante um dos órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), na maior parte dos casos o órgão seccional (estadual).

Nas licenças ambientais, são estabelecidas as condições para que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, de direito privado ou de direito público, implante, amplie ou opere o empreendimento sob sua responsabilidade. O licenciamento ambiental envolve potencialmente um enorme campo de iniciativas humanas, de graus de complexidade bastante diferenciados.

Ponto importante a destacar é que a licença ambiental não tem caráter definitivo. Há previsão normativa de prazo de validade para os diferentes tipos de licença, bem como de monitoramento permanente do empreendimento. Após a expedição de qualquer das licenças, o cumprimento das condições nela estabelecidas é, em tese, acompanhado sistematicamente e pode ser cobrado por via administrativa ou judicial. Não sendo observados os compromissos constantes da licença ambiental, ela pode ser suspensa ou mesmo cancelada. A frequência das ações de fiscalização varia em função da natureza da atividade e dos seus cronogramas de planejamento, implantação e operação.

Alguns juristas, como Paulo Affonso Leme Machado, afirmam que a licença ambiental teria a natureza jurídica de autorização e não propriamente de licença. Essa questão traz consigo conseqüências relevantes: “se o órgão competente pode ou não recusar a licença; em que circunstância poderia recusá-la; a duração dessa licença; se pode haver retirada do ato

administrativo, sob que forma e em que condições; e as conseqüências jurídicas e econômicas dessa retirada”¹. A maior parte da doutrina, todavia, entende que a licença ambiental consiste, de fato, numa licença, ou seja, ela não pode ser negada ao empreendedor se forem satisfeitos todos os requisitos legalmente exigidos do empreendimento proposto.

Quando a degradação ambiental potencialmente gerada por um empreendimento é significativa, impõem-se a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), como requisitos prévios para a concessão da licença ambiental. Do EIA, obrigatoriamente é feito um resumo em linguagem acessível ao público em geral, o relatório de impacto ambiental (RIMA).

Tanto o licenciamento ambiental, quanto o EIA/RIMA, têm suas normas gerais estabelecidas em legislação federal. Essa legislação, hoje, com certeza está a merecer aperfeiçoamentos. Pretende-se, aqui, analisar quais são os principais ajustes e complementações demandados em relação a essas normas.

2. A LEGISLAÇÃO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO

O EIA foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que timidamente, pela Lei nº 6.803, de 1980, que estabelece diretrizes federais para o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição e que, em seu art. 10, torna obrigatória a apresentação de “estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto” para a localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

O licenciamento ambiental surgiu na Lei nº 6.938, de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. O art. 9º da lei cita expressamente “o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras”, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Em seqüência, o art. 10 da mesma lei dispõe:

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva e potencialmente poluidoras, 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.

.....
“§ 4º 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”.

Do artigo aqui transcrito, extrai-se a disciplina básica do licenciamento ambiental, qual seja:

- todos os empreendimentos potencialmente capazes de causar degradação ambiental em tese sujeitam-se a licenciamento;
- o licenciamento deve ser, em regra, efetivado perante o órgão seccional (estadual) do SISNAMA; e
- nos casos de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, o IBAMA atua como licenciador, no lugar do órgão seccional.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi regulamentada pelo Decreto nº 88.351, de 1983. Nessa regulamentação, explicitam-se os três tipos de licença ambiental, a saber:

- Licença Prévia (LP): concedida na fase preliminar do empreendimento, contém os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, os quais deverão orientar o projeto executivo;
- Licença de Instalação (LI): concedida com base no projeto executivo aprovado, autoriza o início de implantação do empreendimento; e
- Licença de Operação (LO): concedida após a verificação da compatibilidade da instalação com o previsto na LP e na LI, autoriza a operação do empreendimento.

A previsão desses três tipos de licença foi mantida no Decreto nº 99.274, de 1990, que substituiu o Decreto 88.351/83. Como a regulamentação da lei não abre exceções, deve-se entender que, em qualquer tipo de empreendimento, mesmo os mais simples, o processo de licenciamento constituirá na obtenção sucessiva de LP, LI e LO. Diga-se que alguns Estados não trabalhavam inicialmente com essa estrutura de licenças. A legislação do Estado de São Paulo, por exemplo, previa apenas as licenças de instalação e de funcionamento e teve que ser adaptada às normas federais.

Além da referência genérica à “avaliação de impactos ambientais” no seu art. 9º, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nada dispõe sobre EIA. As normas gerais sobre o EIA surgem com a Resolução CONAMA 01/86, editada com base na competência do conselho, estabelecida pelo art. 8º da Lei 6.938/81, de estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental, bem como na competência a ele expressamente delegada, pelo art. 18 do Decreto 88.351/83, de fixar os critérios segundo os quais se exigem EIA.

O art. 2º da Resolução 01/86 estabelece:

“Art. 2º Dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial de Meio Ambiente² em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I – estradas de rodagem com 2 (duas) ou mais faixas de domínio;*
- II – ferrovias;*
- III – portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;*
- IV – aeroportos conforme definidos pelo inciso I, art. 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966³;*
- V – oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;*
- VI – linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 KV;*
- VII – obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para quaisquer fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;*
- VIII – extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);*
- IX – extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;*
- X – aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;*
- XI – usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;*
- XII – complexo e unidades industriais e agro-industriais petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hidróbios;*
- XIII – distritos industriais e Zonas Estritamente Industriais – ZEI;*
- XIV – exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 (cem) hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;*

XV – projetos urbanísticos, acima de 100 (cem) hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA, dos órgãos estaduais ou municipais;

XVI – qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;

XVII – projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000ha, ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;

XVIII – nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.”

O fato do art. 2º da Resolução 01/86 optar por listar certos tipos de empreendimentos que demandam EIA tem gerado divergências de interpretação. A maior parte dos doutrinadores entendem que, nos casos enumerados nos incisos I a XVIII desse dispositivo, o EIA é obrigatório, e que, além disso, será obrigatório sempre que a legislação federal ou estadual assim estabelecer e toda vez que o licenciador no caso concreto, fundamentadamente, entender que o impacto potencial é significativo. Não obstante, há quem defenda que a lista tem caráter meramente exemplificativo, ou seja, mesmo nos casos previstos nos incisos I a XVIII do art. 2º da Resolução 01/86, o órgão licenciador teria a faculdade de exigir, ou não, o EIA, de acordo com sua avaliação sobre a significância do potencial impacto associado ao empreendimento proposto. Os órgãos ambientais do Estado de São Paulo adotam essa tese, ou pelo menos a adotavam até algum tempo atrás, com base numa decisão do conselho estadual de meio ambiente.

A Resolução 01/86 contém uma série de disposições sobre o conteúdo do EIA/RIMA que têm desempenhado importante papel tanto na orientação dos técnicos que trabalham na elaboração desses estudos, quanto dos agentes públicos que os analisam. No que se refere ao conteúdo do estudo, deve-se destacar que:

- o EIA compõe-se, no mínimo, de diagnóstico ambiental, análise dos impactos do empreendimento, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e programa de monitoramento;
- o diagnóstico ambiental deve considerar o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico, e suas inter-relações, como componentes do meio ambiente;
- devem ser ponderadas todas as alternativas tecnológicas e de localização, confrontando-as com a hipótese de não execução do empreendimento;
- devem ser avaliados os impactos potencialmente gerados tanto pela fase de implantação do empreendimento, quanto pela fase de operação; e
- o RIMA deve refletir as conclusões do EIA, incluindo recomendação quanto à alternativa mais favorável.

A Resolução 01/86 prevê expressamente que todas as despesas com a elaboração do EIA/RIMA correm por conta do proponente do empreendimento. Havia, ainda, previsão de que o EIA devia ser realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do empreendimento (art. 7º), mas essa norma foi revogada expressamente pela Resolução CONAMA 237/97, a qual será comentada mais adiante.

Além da Resolução 01/86, referem-se aos temas licenciamento ambiental ou EIA os seguintes atos:

- a Resolução CONAMA 02/85, que trata de providência no sentido de assegurar que a construção de barragens seja objeto de licenciamento ambiental;
- a Resolução CONAMA 05/85, que explicita que o transporte, a estocagem e o uso do pentaclorofenol e pentaclorofenato de sódio (“Pó da China”) demandam licenciamento ambiental;

- a Resolução CONAMA 06/86, que aprova os modelos de publicação de pedidos de licenciamento ambiental, sua renovação e respectiva concessão;
- as Resoluções CONAMA 23/86 e 24/86, que tratam de providências no sentido de assegurar a elaboração de EIA/RIMA para fins de licenciamento das usinas hidrelétricas;
- a Resolução CONAMA 06/87, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração, geração e distribuição de energia elétrica, especificando, entre outros pontos, a relação entre as diferentes fases de planejamento e implantação e a requisição de LP, LI e LO;
- a Resolução CONAMA 09/87, que regula as audiências públicas referidas na Resolução 01/86; e
- a Resolução CONAMA 05/88, que define os empreendimentos referentes a sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana que demandam licenciamento ambiental.

Não raro, encontram-se entendimentos equivocados de que os empreendimentos que não geram impacto ambiental definido pela legislação ou pelo licenciador como significativo não precisam ser licenciados. Eles dispensam EIA, mas não o licenciamento ambiental. Esse equívoco, em certo grau, é gerado pelas próprias normas que regulam o tema. O art. 2º da Resolução 01/86 não faz referência expressa à significância do impacto, apenas enumera uma série de empreendimentos que impõem EIA como requisito do licenciamento. A Resolução 05/88, outro exemplo, exige que sejam licenciadas apenas as obras de saneamento que possam causar modificações ambientais significativas, situação que, na verdade, impõe EIA e não apenas licenciamento ambiental.

3. A legislação pós-Constituição de 88

O § 1º do art. 225 da Constituição Federal estabelece:

“Art. 225.

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

.....
“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;

.....”

Com isso, o Legislador Constituinte assegurou berço constitucional ao EIA e, por conseqüência, ao licenciamento ambiental. O dispositivo acima transcrito norteia-se por dois princípios básicos, o princípio da significância e o princípio da publicidade. Para que um empreendimento imponha a elaboração de EIA, o impacto potencial a ele associado deve ser significativo, por disposição expressa da Constituição. Se não for, enfatize-se, o licenciamento ambiental ocorrerá, mas não será exigido o EIA. Além disso, a publicidade é elemento essencial do EIA. A não observância dessa diretriz gera a nulidade da licença ambiental eventualmente concedida.

Logo após a Constituição, editou-se novo regulamento para a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o Decreto nº 99.274, de 1990. Esse decreto praticamente não inovou no que se refere a licenciamento ambiental, mantendo o conteúdo do Decreto 88.351/83. As inovações sobre o tema foram trazidas por resoluções do CONAMA. Há uma extensa série de resoluções sobre o tema:

- a Resolução CONAMA 08/88, que explicita a necessidade de licenciamento ambiental para certas atividades de extração mineral;
- a Resolução CONAMA 15/89, que dispõe sobre o EIA referente ao uso do metanol como combustível em veículos automotores;

- a Resolução CONAMA 09/90, que trata do licenciamento ambiental de extração mineral das classes I, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX, e exige, entre outros pontos, a apresentação de Plano de Controle Ambiental (PCA) no ato de requerimento da LI;
- a Resolução CONAMA 10/90, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de extração mineral da classe II (areias), também exigindo o PCA;
- a Resolução CONAMA 16/93, que obriga o licenciamento ambiental, junto ao IBAMA, para as especificações, fabricação, comercialização e distribuição de novos combustíveis e sua formulação final para uso em todo o País;
- a Resolução CONAMA 11/94, que incumbe a ABEMA de proceder a uma avaliação do sistema de licenciamento ambiental e de elaborar proposta de revisão do mesmo;
- a Resolução CONAMA 23/94, que institui procedimentos específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de combustíveis líquidos e gás natural;
- a Resolução CONAMA 36/94, que se refere a providência sobre o licenciamento ambiental da Usina Nuclear de Angra II;
- a Resolução CONAMA 10/96, que trata do licenciamento ambiental em praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas;
- a Resolução CONAMA 237/97, que traz normas detalhadas sobre o sistema de licenciamento ambiental como um todo;
- a Resolução 264/00, que dispõe sobre o licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de co-processamento de resíduos;
- a Resolução CONAMA 265/00, que determina providência no sentido de avaliar-se o licenciamento ambiental das instalações industriais de petróleo e derivados;
- a Resolução 273/00, que dispõe sobre o licenciamento de postos de combustíveis;
- a Resolução 279/01, que prevê licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos elétricos de pequeno porte;
- a Resolução 281/01, que traz novas regras sobre a publicação dos pedidos de licenciamento;
- a Resolução 284/01, que trata do licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação;
- a Resolução 286/01, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos nas regiões endêmicas de malária;
- a Resolução 289/01, que trata do licenciamento ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária;
- a Resolução 305/02, que regula o licenciamento ambiental de empreendimentos com organismos geneticamente modificados e seus derivados; e
- a Resolução 308/02, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos gerados em municípios de pequeno porte.

Além dessas resoluções, foram editadas uma série de resoluções relacionadas ao licenciamento ambiental de atividades florestais na Mata Atlântica.

Entre os atos mencionados, o que merece maior atenção é, sem dúvida alguma, a Resolução 237/97, uma vez que ela em princípio comporta, hoje, a disciplina básica do licenciamento ambiental. Como primeiro tópico de análise em relação a essa resolução, tome-se o seu art. 3º, que dispõe:

“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 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.”

O parágrafo único do dispositivo acima transcrito não deve ser entendido como uma revogação tácita do art. 2º da Resolução 01/86. O licenciador tem o poder de decidir, fundamentadamente, que determinado empreendimento não constante do art. 2º da Resolução 01/86 demanda EIA, mas não de dispensar o EIA nos casos expressamente nomeados pelo referido dispositivo. Com a redação pouco clara da Resolução 237/97, pode-se originar interpretação equivocada de que o campo de discricionariedade do licenciador sobre o tema é atualmente pleno. Estudos como relatório ambiental preliminar, relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental e outros não substituem o EIA nos casos em que o mesmo se impõe, podem apenas integrá-lo ou complementá-lo.

O art. 4º da Resolução 237/97 define os empreendimentos cujo impacto é considerado regional ou nacional para efeitos de licenciamento, da seguinte forma:

“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 art. 10 da Lei nº 6.938/81, 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.

.....”

Quando o texto define que compete ao IBAMA o licenciamento de empreendimentos cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais Estados, entra em choque com a metodologia tradicionalmente usada para avaliação de impacto ambiental, que pondera não apenas o impacto direto potencialmente causado por um empreendimento, mas também o indireto. A Resolução 01/86 determina que sejam analisados no EIA todos “os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes”. É difícil imaginar como, antes de uma avaliação técnica consistente, será definido qual é o impacto direto potencialmente gerado por determinado empreendimento, para que se decida se ele deve ser licenciado em nível federal, estadual ou mesmo, por força da própria Resolução 237/97, municipal. É difícil imaginar, também, como serão definidos os limites entre impacto direto e indireto no caso, por exemplo, da poluição atmosférica.

Merecem comentário, também, as competências referentes ao licenciamento de empreendimentos que envolvam energia nuclear. O art. 19 do Decreto 99.274/00 estabelece:

“Art. 19.....”

“4º O licenciamento dos estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares ou a utilizar a energia nuclear e suas aplicações, competirá à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), mediante parecer do Ibama, ouvidos os órgãos de controle ambiental estaduais ou municipais.

Fica lançada a dúvida: o IBAMA licencia, mediante parecer da CNEN, na forma da Resolução 237/97, ou a CNEN licencia, mediante parecer do IBAMA, na forma do Decreto 99.274/00? Diante do § 4º do art. 10 da Lei 6.938/81, a opção feita pelo CONAMA parece mais correta.

Ao distribuir competências em termos de licenciamento ambiental, o texto do CONAMA apresenta questão extremamente mal resolvida: a previsão, pelo seu art. 6º, do licenciamento pelos Municípios de “empreendimentos e atividades de impacto local”, entendidos como aqueles cujo impacto ambiental direto não ultrapasse os limites territoriais do Município. Ocorre que o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é claro ao dispor que o licenciamento ambiental deve ocorrer, em regra, perante o órgão estadual do SISNAMA e, nos casos de significativo impacto regional ou nacional, pelo IBAMA. “Constata-se, em primeira análise, que o CONAMA, enquanto órgão executivo a quem cabe regular detalhadamente este procedimento, extrapolou suas atribuições legais ao conferir, mediante ato normativo infralegal, poderes aos municípios neste sentido.”⁴ A Resolução 237/97 contém outros dispositivos questionáveis sob o aspecto jurídico, como o que impõe a existência de conselhos de meio ambiente como condição para o exercício das competências licenciatórias pelos entes federados, mas o licenciamento municipal é, inegavelmente, o ponto da norma construído sobre a base jurídica mais frágil.

Mesmo para os que defendem que o Município pode, por lei própria, no âmbito de sua competência de legislar sobre assuntos de interesse local, impor processo de licenciamento ambiental a determinados empreendimentos e, nos casos de impacto potencialmente significativo, exigir EIA, é patente que a Resolução 237/97 colide com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. O licenciamento admissível de ser exigido por lei municipal não se confunde com o regulado pela lei federal e, se existente, deve ocorrer paralelamente ao previsto no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente, pelo menos até que o art. 10 da Lei 6.938/81 venha a ser alterado por outra lei. “(...) este licenciamento não teria o condão de afastar a exigibilidade do licenciamento estadual, uma vez que o art. 10 supratranscrito permite a existência de outras licenças concomitantes (*‘sem prejuízo de outras licenças exigíveis’*)”.⁵

Como não fica claro no texto da Resolução 237/97 quem tem o poder de solucionar os impasses entre Estados e Municípios nas decisões concretas sobre o que é, ou não, impacto ambiental local, pode-se afirmar, sem qualquer exagero, que o CONAMA, ao municipalizar parte do processo de licenciamento ambiental, criou uma grande confusão. Mesmo que seja plenamente aceitável que pequenos empreendimentos possam ser licenciados apenas pelo órgão ambiental municipal, exige-se, para que isso seja concretizado, uma alteração no art. 10 da Lei 6.938/81. Não se há de defender que a resolução, ao prever o licenciamento municipal, apenas ajustou o sistema de licenciamento às competências do Município definidas pela Constituição Federal. Se o entendimento for esse, estar-se-ia negando vigência ao art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o principal dispositivo sobre licenciamento ambiental presente em lei federal. Deve ser lembrado, inclusive, que é a própria Lei 6.938/81 que delega ao CONAMA a competência de regulamentar o tema licenciamento ambiental. Diante da confusão gerada, tem-se notícias de que algumas consultorias jurídicas estão aconselhando seus clientes a submeterem seus empreendimentos a dois licenciamentos, um perante o órgão estadual e outro perante o municipal.

Além dos aspectos já analisados, a Resolução 237/97:

· define, em seu Anexo 1, as categorias e os tipos de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental;

- mantém a divisão das licenças em LP, LI e LO, e estabelece seus prazos máximos de validade;
- explicita as etapas do procedimento licenciatório;
- prevê que o custo da análise para obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente; e
- exige que Estados e Municípios, para exercerem suas competências licenciatórias, devem ter implementados conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo e participação social, exigência que, salvo melhor juízo, afronta a autonomia dos entes federados.

Comente-se, por fim, que a Resolução 237/97 revogou expressamente o art. 7º da Resolução 01/86, que exigia que a equipe multidisciplinar responsável pelo EIA fosse independente do empreendedor. Encontra-se quem critique essa revogação, mas é forçoso reconhecer que, como o empreendedor contrata e responde pelo pagamento dos profissionais envolvidos no EIA, a independência exigida pela Resolução 01/86 sempre foi uma utopia.

Não caberia aqui uma análise detalhada das resoluções do CONAMA que tratam de regras específicas para o licenciamento de tipos determinados de empreendimentos. Deve-se dizer, todavia, que parece perceptível, nas resoluções mais recentes, a tendência de procurar-se a simplificação das exigências inerentes ao licenciamento ambiental. Como exemplos, citem-se a Resolução 279/01 e a Resolução 308/02. A Resolução 279/01, em particular, tem sido alvo de críticas severas:

“A Resolução CONAMA 279 fere frontalmente o ordenamento jurídico em vigor no tocante ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico em nome da celeridade administrativa. Este atropelamento das normas legais coloca em risco o estado de direito, a prevenção de possíveis danos irreversíveis ao meio ambiente e servirá apenas para aumentar os conflitos socioambientais que são inerentes ao licenciamento de atividades do porte das termoeletricas e hidroeletricas, uma vez que a Resolução em comento suprime a realização de audiências públicas inviabilizando que os interessados, como MAB, comunidade indígena e, no caso das termoeletricas, as comunidades urbanas, possam dirimir suas dúvidas impossibilitando também que o estado recolha dos presentes as suas críticas e sugestões a respeito.

“(…) qualquer ato do Conselho Nacional de Meio Ambiente que dispense a realização do EPIA de atividade ou obras baseado em RAS estará viciado de inconstitucionalidade e merece ser decretada a sua nulidade, de ofício, ou através de recurso, pelo próprio Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário, quando devidamente solicitado.”⁶

Por fim, deve ser citado que a Lei nº 9.605, de 1998, a Lei de Crimes Ambientais, define alguns tipos penais diretamente relacionados ao tema licenciamento. Destaquem-se os dois seguintes:

“Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

“Pena – detenção, de um a seis meses ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

“Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

“Pena – detenção, de um a três anos, e multa.

“Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.”

4. O TEMA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tramita na Câmara dos Deputados, desde 1988, projeto de autoria do ex-Deputado Fabio Feldmann que pretende disciplinar o estudo prévio de impacto ambiental. Apresentado antes da inserção do EIA no texto da Constituição Federal, o texto original do PL 710/88 intenta colocar em lei grande parte do conteúdo da Resolução CONAMA 01/86. A proposição foi distribuída para análise de três comissões: Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) e Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM).

O projeto foi aprovado pela CCJR em 1990, pela CDUI, na forma de um substitutivo elaborado pelo Deputado Antônio Carlos Pannunzio, em 1996, e pela CDCMAM, na forma de outro substitutivo, elaborado pelo Deputado Aroldo Cedraz, em 1998. Encontra-se em Plenário, pronto para a Ordem do Dia, desde 01.02.99, sem que se percebam, desde então, movimentações políticas no sentido de colocá-lo em discussão e votação final.

Apesar de ter uma proposta inicial acanhada que, em função da própria época de apresentação do projeto, não incorporou as contribuições sobre o tema originárias da prática concreta de elaboração e análise dos EIA, o PL 710/88 pode vir a ser a base de uma discussão importante no Legislativo.

No curso de sua tramitação, foram aprovados dois substitutivos que avançam bastante em relação ao texto apresentado inicialmente. O substitutivo aprovado na CDCMAM, especialmente, ampliou sobremaneira a abrangência do debate sobre o projeto, ao propor o disciplinamento, também, do tema licenciamento ambiental. A decisão de tratar do tema licenciamento ambiental no âmbito do processo do PL 710/88 motivou-se não só pela íntima relação entre os dois temas - EIA e licenciamento -, mas também pela aprovação da Resolução CONAMA 237/97, conforme explicitado pelo próprio relator em seu parecer.

A proposta de que a futura lei disponha sobre o tema licenciamento de forma integrada com a regulação do EIA apresenta, entre outras vantagens, a criação de uma oportunidade para que os problemas presentes nas normas atualmente em vigor, especialmente na Resolução CONAMA 237/97, sejam solucionados.

5. A TÍTULO DE CONCLUSÃO⁷

O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo, destinado à execução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, notadamente o de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico. Como componente do processo de licenciamento, o EIA também se marca por esse caráter preventivo e, antes de tudo, visa a dar à Administração Pública uma base séria de informação, de modo a que se pesem os interesses em jogo, especialmente os ambientais, quando da tomada de decisão. Procura-se, por meio do licenciamento ambiental e do EIA, garantir não apenas a prevenção do dano ao meio ambiente em si, mas também um adequado planejamento ambiental.

Crítica que pode ser feita é que a aplicação do licenciamento ambiental e do EIA tem abrangido, quase exclusivamente, empreendimentos individuais, situação que gera problemas muitas vezes insolúveis, uma vez que restringe em demasia as alternativas técnicas e locacionais referentes ao projeto. Outro problema é que, na hipótese de serem implantados vários empreendimentos utilizando a mesma base de recursos naturais, muitas vezes a análise feita no EIA em relação a cada um deles não pondera suficientemente o impacto global gerado pelo conjunto dos empreendimentos. Exemplo que pode ser lembrado é o caso das hidroelétricas, em relação às quais o EIA focaliza apenas uma determinada usina, quando o ideal é a análise da bacia como um todo e das possíveis alternativas de usinas a serem implantadas.

Em princípio, não há impedimento para que se utilize esse instrumento para apreciar, de forma mais ampla, planos e programas, mas a legislação poderia prever isso expressamente. No caso de planos e programas que envolvam vários empreendimentos, deve ser garantido ao licenciador o poder de exigir que os próprios planos e programas sejam submetidos a licenciamento ambiental.

Diga-se que o EIA ainda é realizado, muitas vezes, para cumprir uma formalidade e não para subsidiar a tomada de decisão. Parcela do próprio Governo Federal encara o estudo como uma etapa burocrática a ser vencida, como ficou patente nos debates que geraram a Resolução CONAMA 279/01 e a Resolução CONAMA 305/02.

Outro problema é que algumas empresas de consultoria elaboram estudos em série, sem maiores considerações com a realidade específica do empreendimento, com conteúdo supradimensionado e excessivamente descritivo, em alguns tópicos, e deficiente especialmente em relação à análise e ao prognóstico do impacto ambiental, objetivos maiores do próprio estudo. Outro fato, na maioria dos casos, é a inexistência de verdadeiras alternativas, ficando o EIA restrito à defesa de uma alternativa previamente escolhida. Essas distorções, com o amadurecimento da implantação do EIA no País, têm diminuído. No entanto, deve-se sempre ressaltar que a questão da qualidade do EIA é aspecto crucial para a sua eficácia enquanto instrumento de planejamento e de controle ambiental. Note-se que, mesmo para poderem exigir qualidade do estudo, os órgãos ambientais têm que possuir, ao menos, uma contra-equipe técnica eficiente.

Após tantos anos de experiência com licenciamento ambiental no País, outra crítica que pode ser feita é que não existem mecanismos para intervenção popular na tomada de decisão quanto à concessão da licença, exceto quando há exigência de EIA e a audiência pública é realizada. Mesmo nesses casos, pode-se afirmar que a audiência pública não tem sido capaz de garantir a efetiva participação da comunidade no processo de tomada de decisão. São necessários novos mecanismos de participação popular, que assegurem que as soluções adotadas para os empreendimentos sejam verdadeiramente compartilhadas. Isso é importante, até, para o controle ambiental do empreendimento após a sua implantação. A esse respeito, podem ser estudados caminhos como: a obrigatoriedade de realização de, no mínimo, uma audiência pública nos casos em que se demanda EIA; a instituição de audiências públicas intermediárias em situações mais complexas; a formação de grupos de assessoramento popular; a obrigatoriedade de audiências públicas quando da renovação das licenças, etc.

Como foi aqui demonstrado, as normas federais que regulam o licenciamento ambiental e o EIA, em sua maioria, estão em decretos e resoluções do CONAMA, não em lei. O conteúdo sobre os dois temas presente na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é insuficiente e, hoje,

colide parcialmente com as disposições trazidas pela Resolução CONAMA 237/97. Diante disso, parece-me extremamente bem vinda a proposta de aprovação de nova uma lei federal regulando, de uma forma ampla, o licenciamento ambiental e o EIA.

Entendo que essa nova lei deveria dispor, primeiramente, sobre a distribuição de competências em termos de licenciamento ambiental, inclusive definindo claramente o papel eventualmente desempenhado pelo Município. Normas sobre os diferentes tipos de licença também são importantes, notando-se que a LP, a LI e a LO podem não se ajustar a empreendimentos de menor complexidade ou a planos e programas. Deve ficar claro, também, como serão definidos os tipos de empreendimentos que demandam EIA, eliminado-se as divergências de interpretação hoje existentes. Além disso, o conteúdo do EIA e do RIMA devem ser trazidos para o nível de lei, bem como as normas sobre as audiências públicas.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ Fink, Daniel Roberto, Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental, p. 9.

² A Secretaria Especial do Meio Ambiente foi extinta pela Lei nº 7.735, de 1989, e substituída pelo IBAMA.

³ O Decreto-Lei 32, de 1966, foi revogado pela Lei 7.565, de 1986.

⁴ Baptista, Fernando Mathias, Municipalização do Procedimento de Licenciamento Ambiental.

⁵ Baptista, Fernando Mathias, *idem*.

⁶ Lima, Titan de, Nota técnica que aborda a Resolução do CONAMA 279/01.

⁷ Parte das conclusões aqui trazidas baseiam-se em trabalho anterior produzido na Consultoria Legislativa, em conjunto com Ilidia Juras.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

· Fink, Daniel Roberto *et al.* Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

· Machado, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro, 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1999.

: Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA/ pesquisa, organização, comentários e revisão de Waldir de Deus Pinto e Marília de Almeida. Brasília: Editora W. D. Ambiental, 1999.

· Lima, Titan de. Nota técnica que aborda a Resolução do CONAMA 279/01. Disponível em www.pt.org.br/assessor/ambiente.htm

· Baptista, Fernando Mathias. Municipalização do Procedimento de Licenciamento Ambiental. Disponível em www.socioambiental.org/website/noticias/naintegra/docs/rtf/licenco1.rtf