

AS NOVAS REGRAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

SAIBA QUAIS SERÃO AS MUDANÇAS E ENTENDA
COMO FUNCIONA O LICENCIAMENTO



Fotos: Arquivo



2º SEMINÁRIO O FUTURO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Por *Andréa Struchel*

O licenciamento ambiental é regulamentado basicamente pela Lei 6.938/81 (art. 9º), definindo-o como instrumento de gestão ambiental, pela Lei Complementar 140/11, que sufraga a histórica lacuna de definição de competência dos entes federativos e pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, que estabelecem regras para o procedimento e respectivo estudos de impacto ambiental.

Este arcabouço jurídico determina que o órgão ambiental licenciador, vinculado ao Poder Executivo Federal Estadual ou Municipal, defina os elementos e estudos técnicos que previjam, mitiguem e/ou compensem os impactos que serão causados pelo empreendimento ou atividade pretendidos, se estabeleça um diálogo com a sociedade para se concluir se podem conceder as licenças ou autorizações ambientais compatíveis com a capacidade de suporte do meio ambiente em todas as suas formas, bem como sem prejudicar a qualidade de vida da população afetada direta ou indiretamente.

Nesse sentido, apresenta-se no panorama nacional, a tramitação de três propostas de normas gerais sobre o processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

Temos como principais contribuições ao PL 3729/2004

- **ampliar a participação da comunidade por meio dos Conselhos de Meio Ambiente nos processos de licenciamento ambiental;**
- **definir as atividades de impacto local e a consolidação de parcerias entre os entes federativos para a boa condução dos processos de licenciamento ambiental municipal;**
- **conferir a oitiva de órgãos públicos de interface, inclusive com dispositivo específico estabelecendo os principais trâmites do processo de licenciamento ambiental;**
- **incluir a avaliação de impactos ambientais, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente a (art. 9º, inciso III), e não somente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), uma vez que o órgão licenciador pode manejar outros estudos ambientais, a exemplo do Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA) e o Estudo Ambiental Simplificado (EAS), decorrentes direta ou indiretamente da implantação do empreendimento.**
- **inserir como modalidade de licença e/ou documento ambiental a Autorização Ambiental, que consiste em intervenção em áreas verdes (corte ou transplante de árvores isoladas, supressão de vegetação e intervenção em Área de Preservação Permanente – APP);**

A primeira delas é o Projeto de Lei nº 654/2015, de autoria do Senador Romero Jucá e relatoria do Senador Blairo Maggi, objeto de acelerada discussão no Senado Federal, por constar da Agenda Brasil, pauta-se em promover basicamente celeridade as aprovações de obras de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, padecendo de várias mazelas, dentre elas, a aprovação de licenciamento ambiental por decurso de prazo, ou seja, mediante aceitação tácita para o caso de ausência de manifestação dos órgãos intervenientes dentro dos prazos estabelecidos. Sobre esse documento, a ANAMMA manifesta séria preocupação, até mesmo porque não foi convidada a se manifestar e tampouco houve um debate amadurecido com a sociedade para a leitura comunitária do documento normativo.

A segunda proposta, veiculada pelo Projeto de Lei nº 3729/2004, de autoria do Deputado Luciano Zica e outros e relatoria do Deputado Ricardo Tripoli, tramita na Câmara dos Deputados.

Quanto a este documento, a ANAMMA pode participar e contribuir para as suas proposições ao encaminhar material analítico e propositivo em 07 de setembro de 2015, bem como de sediar, a posteriori, o Seminário Nacional com o tema o futuro do Licencia-

Temos como principais contribuições ao CONAMA:

- **excluir as modalidades de autolicensingamento ou licenciamento ambiental declaratório, intitulados licenciamento por adesão e compromisso e por registro por não contemplarem de prévia análise dos setores técnicos de meio ambiente;**
- **fortalecer o papel dos Municípios como entes subsidiadores do licenciamento ambiental a cargo da União e dos Estados, com o resgate do exame técnico (aspectos ambientais) e**
- **certidão do uso do solo (aspectos urbanísticos, contemplando não apenas o uso do solo, mas também o plano diretor);**
- **definir as atividades de impacto ambiental local por grupos e respectivas modalidades e estudos ambientais a serem apresentados, estabelecidas em grupos: atividades poluidoras, áreas verdes, infraestrutura, empreendimentos imobiliários e movimentação de terra.**

mento Ambiental no Brasil no dia 25 de setembro, na cidade de Campinas-SP, oportunidade em que contou com a presença do Deputado Federal Ricardo Tripoli, bem como Secretários Municipais de diversas regi-

ões do país, que debateram e apresentaram propostas para o licenciamento ambiental municipal, assunto estratégico para o aperfeiçoamento da gestão ambiental no Brasil.

A terceira proposta,

constante do processo no 02000.001845-32 tramita no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

A presente Resolução CONAMA visa compilar normativas anteriores, de mesma natureza, quais sejam: Resolução nº 01/86 e nº 237/96, bem como disciplinar sobre o licenciamento ambiental em nível nacional, abarcando o modus operandi de todos entes federativos (nacional, estadual, distrital e municipal).

Neste momento, encontra-se em análise pela Câmara Técnica de Controle Ambiental – CTCA, que criou um grupo de trabalho que, em 4 reuniões ocorridas em 14 e 15/jan/2016, 01 e 02/fev/2016, 25 e 26/fev/2016 e 10 e 11/março/2016 pode debater e estabelecer um texto-base para continuidade de análise junto às Câmaras Técnicas do CONAMA e final aprovação pelo seu Pleno. Também está prevista a consulta a sociedade por meio de 5 encontros regionais.

Como formas de contribuição, enviamos missiva à Presidência do CONAMA, bem como realizamos no dia 22 de fevereiro deste ano, o “2º Seminário: O Futuro do Licenciamento Ambiental no Brasil” para discutir e encaminhar os principais pontos do ato normativo. Participaram do evento cerca de 60 pessoas de mais de 20 cidades - dentre estes, dezenas de secretários municipais de meio ambiente.

Uma entrevista com o secre-

tário do verde, meio ambiente e desenvolvimento sustentável de Campinas e o atual Presidente da Anamma, Rogério Menezes, foi feita para esclarecer ainda mais sobre esse assunto.

Como funciona o licenciamento hoje?

O licenciamento decorre da atuação estatal no exercício do poder de polícia, a ser executada exclusivamente pelo Poder Executivo, por meio de seus agentes públicos.

O licenciamento ambiental, por sua vez, visa garantir que as medidas preventivas e de controle adotadas em um empreendimento ou atividade sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável, nelas evidentemente inseridas as premissas ambientais, ou seja, sua base é da supremacia do interesse públicosobre o particular, especialmente num período de escassez de recursos naturais, mudanças climáticas, crise hídrica, entre outras intempéries provocadas na natureza pelo ser humano.

Ele é manuseado por todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), podendo indicar a inviabilidade ou viabilidade da atividade ou empreendimento, com condicionantes, em que se inserem as medidas mitigadoras e/ou compensatórias pelo impacto ou degradação ambiental a ser suportado.

Qual a importância do li-

ciamento ambiental para os Municípios?

O aumento de urbanização das cidades é uma realidade do Brasil e da América Latina, o que faz com o meio ambiente urbano, composto por bairros, condomínios, edificações, espaços verdes, que proporcionam moradia, trabalho e lazer acabem centralizando a cidade no cenário estratégico do desenvolvimento e da proteção ambiental em nosso país.

Nesse contexto, o conceito de função socioambiental da propriedade direciona ao planejamento urbano das cidades e das aglomerações urbanas, sob o necessário viés do conceito tridimensional do desenvolvimento sustentável – social, econômico e ambiental, atualmente contextualizados em legislação urbanística como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/15).

Na seara ambiental e em harmonia com o princípio do desenvolvimento sustentável, a Constituição Federal conferiu aos Municípios a proteção do meio ambiente e, posteriormente, a Lei Complementar 140/11 reafirmou a sua competência para manejar o licenciamento ambiental (art. 9º, XIV).

Não podemos afastar também o seu caráter participativo, com a oitiva dos conselhos municipais de meio ambiente, bem como o educativo, em que os estudos ambientais realizados

fazem com o que os interlocutores do sistema apreciem a sua intervenção e interajam com os agentes de licenciamento e fiscalização do órgão ambiental integrante do SISNAMA. Afinal mais de 80 % da população brasileira mora, labuta, se desloca e exerce outras atividades essenciais as suas sobrevivência e qualidade de vida nas cidades.

Qual a posição da ANAMMA sobre o novo licenciamento?

O Brasil possui historicamente um panorama de evolução das normas que protegem o meio ambiente em todas as suas formas, com destaque à Constituição Federal 1988, que elege o meio ambiente como direito fundamental do ser humano e a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Municipal de Meio Ambiente, bem como alçou o licenciamento ambiental como um instrumento precípuo de gestão ambiental.

A preocupação da ANAMMA é que as legislações avancem na

linha evolutiva e não haja perdas nesse processo acelerado de aprovação de atos normativos em que estamos acompanhando, notadamente no interesse ambiental local.

Por que está em curso processos de mudanças do licenciamento ambiental no Brasil?

Mesmo com o advento da legislação citada, ainda há lacunas normativas de caráter geral sobre o licenciamento ambiental. Historicamente essas lacunas foram supridas por resoluções do CONAMA, notadamente as de nºs 01 e 237. Ocorre que a primeira da década de 80 e a segunda da de 90 merecem atualização, frente ao novo modelo de desenvolvimento do país. Apontamos dois exemplos: o processo de informatização da Administração Pública e a mudança de paradigma de o licenciamento ambiental ser apenas retratado como ferramenta de comando e controle e avançar também no processo de

fomento às práticas sustentáveis.

Todos os atores envolvidos também sinalizam vários gargalos do procedimento, a exemplo da subjetividade dos estudos e condicionantes exigidos, com excesso do poder discricionário dos agentes envolvidos, falta de estrutura e recursos humanos capacitados nos órgãos ambientais de aprovação, estudos de baixa qualidade apresentados pelos empreendedores (privados ou públicos), entre outros.

Nesse sentido, as cidades carecem de uma governança ambiental moderna, que conecte todas as políticas e ferramentas de gestão e a real preservação de seus recursos ambientais e a garantia da qualidade de vida.

Certamente o licenciamento ambiental consiste num mecanismo expoente, porque é por meio desse procedimento que se avalia a viabilidade da atividade ou empreendimento e em quais condições.



The new rules of environmental licensing

Learn what are the changes and understand how licensing works

Environmental licensing is regulated primarily by the Law 6.938/81 (art. 9 °), defining it as an environmental management tool, the Complementary

Law 140/11, which suffrages the historical gap of responsibility setting of the federal entities and the Resolutions from CONAMA 01/86 and 237/97, which establishes rules for the procedure and its environmental impact studies.

This legal framework provides that the environmental licensing agency, linked to the Federal Executive or Municipal State, set the elements and technical studies providing, mitigate and/or compensate for the impacts that will be

caused by the project or intended activity, to establish a dialogue with the society to concluded if they can concedethe licenses or environmental authorizations consistent with the environment bearing capacity in all its forms and without harming the population's quality of life affected directly or indirectly.

In this sense, it is presented in the national scene, the processing of three proposals for general rules on the environmental licensing process

of activities and potentially causing projects of significant environmental degradation.

The first is the Law Project No. 654/2015, authored by Senator Romero Juca and reporting of Senator Maggi, subject of accelerated discussion in the Federal Senate, due to Agenda Brasil, is guided to basically promote speed to approvals of infrastructure projects considered strategic and of national interest, suffering from various ailments, among them the adoption of environmental licensing by lapse of time, that is, by tacit acceptance to the absence of manifestation of the bodies involved within the set deadlines. On this document, the ANAMMA expresses serious concern, even because it was not invited to manifest, nor was a mature debate with society for community reading of the normative document.

The second proposal, conveyed by the Law Project No. 3729/2004, authored by Deputy Luciano Zica and others and reported by Deputy Ricardo Tripoli, currently in the House of Representatives.

In this document, the ANAMMA can participate and contribute to their propositions to forward analytical and propositional material on September 7th of 2015, as well as to host, a posteriori, the national seminar with the theme the future of environmental licensing in Brazil on September 25th, in the city of Campinas-SP, which was attended by the Federal Deputy Ricardo Tripoli as well as the municipal Secretaries of various regions of the country, which have debated and submitted proposals to the municipal environmental licensing, strategic issue for the improvement of the environmental management in Brazil.

Our main contributions to the text of PL 3729/04:

expand the community participation through the Environment Councils in environmental licensing processes;

check the hearing of public agencies of interface, including specific device establishing the main procedures of the licensing process;

insert as a form of license and/or environmental document the environmental authorization, which consists of intervention in green areas (cut or isolated trees transplanting, remove vegetation and intervention in Permanent Preservation Area - APP);

set the local impact activities and the consolidation of partnerships between federal agencies for the good conduct of the municipal environmental licensing processes;

include environmental impact assessment, an instrument of the National Environmental Policy to (art. 9, section III), and not only the Estudo de Impacto Ambiental- EIA (Environmental Impact Assessment) and the Avaliação Ambiental Estratégica - AAE (Strategic Environmental Assessment), as the body licensor can handle other environmental studies, such as the Relatório Ambiental Simplificado - RAS (Simplified Environmental Report), the Estudo de Viabilidade Ambiental - EVA (Environmental Feasibility Study) and the Estudo Ambiental Simplificado - EAS (Simplified environmental Study), arising directly or indirectly from the implementation of the project.

The third proposal, included in the process in 02000.001845-32 is pending in the Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA (National Council for the Environment).

This CONAMA resolution aims to compile previous regulations, of the same nature, namely: Resolution

No. 01/86 and No. 237/96 as well as discipline on the environmental licensing at national level, covering the modus operandi of all federal entities (national, state, district and municipal). At this time, is under review by the Environmental Control Technical Board - CTCA, which created a working group on 4 meetings held on 14th and 15th of January of 2016, 01st and 02nd of February of 2016, 25th and 26th of February of 2016, 10th and 11th of March of 2016 can discuss and establish a basic text for continuity analysis with the Technical Chambers of CONAMA and final approval by its Plenum. It is also planned to consult the company through five regional meetings.

As forms of contribution, we sent a letter to the President of CONAMA, as well as performed on the 22th of February this year, the "2nd Workshop: The Future of Environmental Licensing in Brazil" to discuss and forward the main points of the normative act. Participants included about 60 people from more than 20 cities - among them, dozens of municipal secretaries of environment.

Our main contributions to CONAMA: exclude arrangements auto licensing or declaratory environmental licensing, entitled to membership and commitment licensing and record as it does not contemplate prior analysis of the technical areas of the environment; strengthen the role of municipalities as subsidizing entities of the environmental licensing in charge of the Union and the States, with the rescue of the technical examination (environmental aspects) and certificate of land use (urban aspects, covering not only land use but also the master plan); define the local environmental

impact activities by groups and their modalities and environmental studies to be presented, established in groups: polluting activities, green areas, infrastructure, real estate and land movement.

An interview with the secretary of the green, environment and sustainable development of Campinas and the current President of ANAMMA, Rogério Menezes was made to clarify further on this subject.

How does licensing work today?

The licensing stems from state action in the exercise of police power, to be performed exclusively by the Executive Power, through its public officials.

The environmental licensing, in turn, seeks to ensure that preventive and control measures adopted in a project or activity is consistent with sustainable development in them evidently entered the environmental requirements, i.e., its base is the supremacy of public interest over particular, especially in a period of scarcity of natural resources, climate change, water crisis, among other weather caused in nature by humans.

It is handled by all federal agencies (Federal, State, Federal District and Municipalities), which may indicate the impracticability or viability of the activity or project, with conditions, they are part of the mitigating and/or compensatory measures by the impact or environmental degradation be supported.

How important is the environmental licensing for the municipalities?

The Increase of the urbanization of cities is a reality in Brazil and Latin America, which makes the urban environment, composed of neighborhoods, condominiums, buildings, green spaces, which provide housing, work and leisure end up centralizing the city in the strategic scenario of the development

and environmental protection in our country.

In this context, the concept of environmental function of property directs the urban planning of cities and urban agglomerations in the required bias of the three-dimensional concept of sustainable development - social, economic and environmental, now contextualized in planning legislation as the City Statute (Law 10.257/01) and the Statute of the Metropolis (Law 13.089/15).

In the environmental harvest and in accordance with the principle of sustainable development, the Federal Constitution gave the municipalities environmental protection and thereafter the Complementary Law 140/11 reaffirmed its competence to manage the environmental licensing (art. 9, XIV).

We must not alienate its participatory nature, with the hearing of municipal environmental councils, as well as educational, in which conducted environmental studies do what the system partners appreciate your intervention and interact with the licensing agents and monitoring the environmental agency member of SISNAMA. After more than 80% of the population live, toil, moves and performs other activities essential to their survival and quality of life in cities.

What is the position of ANAMMA about the new licensing?

Brazil historically has an evolving panorama of the rules that protect the environment in all its forms, especially the Federal Constitution from 1988, which elects the environment as a fundamental human right and the Law 6.938/81, which established the Municipal Environment Policy, as well as reached the environmental licensing as a primary tool for environmental

management.

The ANAMMA concern is that the legislation advance in the evolutionary line and that there is no loss in that accelerated approval of normative acts that we are following, especially in local environmental interest.

Why is ongoing the process of changes of the environmental licensing in Brazil? Even with the advent of the said legislation, there are still regulatory gaps of general character on the environmental licensing. Historically these gaps were filled by CONAMA resolutions, notably in paragraphs 01 and 237. It turns out that the first of the 80's and the second of 90's deserve update, opposite the new country's development model. We point out two examples: the process of computerization of public administration and the change of the environmental licensing paradigm only be portrayed as command and control tool and also advance the development process for sustainable practices.

All stakeholders also indicate several bottlenecks in the procedure, such as the subjectivity of the required studies and conditions with excess discretion of the agents involved, lack of infrastructure and human resources trained in environmental agencies for approval, low quality studies presented by entrepreneurs (private or public), among others.

In this sense, the cities lack modern environmental governance, which connect all policies and management tools and the actual preservation of its environmental resources and ensuring quality of life.

Certainly the environmental licensing is an exponent mechanism because it is through this procedure that it is assessed the viability of the activity or project and in what conditions.