

Discussão a respeito da agilização do licenciamento ambiental



Talden Farias
Advogado e professor

É certo que uma das discussões mais importantes da área ambiental na

atualidade é sobre a possibilidade ou não de flexibilização do licenciamento ambiental. O pano de fundo é sempre o da busca pelo estímulo às atividades econômicas, facilitando a obtenção da licença ambiental ou mesmo instituindo a desnecessidade da mesma.

A despeito de algumas vozes contrárias, o fato é que a flexibilização pode e deve ser almejada, pois a eficiência é um dos princípios constitucionais da administração pública^[1]. Afora a evidente obrigação de se procurar aperfeiçoar as instituições e os institutos públicos, impende dizer que a Constituição Federal de 1988 dispõe que em matéria de meio ambiente as exigências devem ser proporcionais aos impactos ambientais gerados^[2].

Existe, todavia, um limite para tanto, pois a supressão ou a fragilização do sistema de controle ambiental é inconstitucional. É que o inciso V do parágrafo 1º do artigo 225 da Lei Maior reza que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente, incumbe ao poder público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”^[3]. Não se pode esquecer que o licenciamento é apontado por parte da doutrina especializada como o mais importante mecanismo de controle ambiental no Brasil^[4].

Por visar dar concretude ao *caput* do artigo 225 da Carta Magna, o qual consagra o meio ambiente como direito difuso e como direito fundamental da pessoa humana, a flexibilização do licenciamento deve se dar sobretudo no aspecto instrumental. Quanto ao aspecto material, a sua facilitação só pode ocorrer quando houver comprovação técnica de não comprometimento do controle ambiental, uma vez que estão em jogo valores como proteção dos processos ecológicos essenciais, qualidade de vida, saúde etc.

O maior exemplo de tentativa equivocada de flexibilização é a institucionalização da dispensa da exigência de licença ambiental para as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, o que contraria o inciso V mencionado e o artigo 10 da Lei 6.938/81^[5]. Com efeito, a dispensa só poderá acontecer se o



órgão ambiental constatar no caso concreto que a atividade em questão não é capaz de gerar uma poluição socialmente relevante (vide [artigo anterior](#)).

Daí ser mais adequado falar em agilização do que em flexibilização ou facilitação do licenciamento ambiental, já que essa expressão pode levar a entendimentos equivocados. Nessa ordem de ideias, é possível citar os seguintes exemplos de possibilidade de agilização do licenciamento ambiental:

Incorporação da licença prévia à licença de instalação

O modelo trifásico é a regra no licenciamento ambiental brasileiro, segundo o artigo 19 do Decreto 99.274/90 e o artigo 8º da Resolução 237/97 do Conama, estando o mesmo dividido nas etapas de licença prévia, licença de instalação e licença de operação. É na primeira fase que se aprova a localização e a concepção da atividade, atestando assim a sua viabilidade ambiental, sendo por isso considerada a mais importante de todas. A despeito disso, o fato é que se cuida de uma licença de concepção, pois a princípio não ocorre qualquer alteração no mundo dos fatos. Por isso, nada impede a sua incorporação em uma fase preliminar da licença de instalação, como acontecia em alguns estados antes da edição do Decreto 88.351/83 (o primeiro a regulamentar a Lei 6.938/81), o que poderia se dar na forma de uma certidão ou relatório técnico aprovado pela autoridade competente. Isso deverá contribuir para a diminuição da burocracia sem causar prejuízo à qualidade do controle ambiental. Importa recordar que no início da implementação do licenciamento ambiental no país o modelo predominante não previa a licença prévia, pois se espelhava no modelo estadunidense, o qual abarcava apenas o correspondente à licença de instalação e à licença de operação.

Licenciamento autodeclaratório na renovação

O licenciamento ambiental autodeclaratório nasceu inspirado no sistema do pagamento de Imposto de Renda, quando o contribuinte repassa informações diretamente à Receita Federal, sendo essas tomadas a princípio como verdadeiras. Depois, no entanto, o órgão pode confrontar tais informações e pedir esclarecimentos ou mesmo punir o interessado por conta de uma informação equivocada. É evidente que no Direito Ambiental a absorção desse sistema é problemática em razão do princípio da prevenção e da precaução, posto que muitas vezes o dano ambiental é de irreversível ou de difícil reversibilidade. Realmente, não há como saber se aquela atividade vai ou não destruir sítio arqueológico, uma área de mangue ou uma área de mata atlântica primária a não ser com a fiscalização *in locu*. Por isso o licenciamento autodeclaratório é e deve ser mesmo visto com tanta desconfiança, a não ser quando se tratar do pedido de renovação da licença ambiental. Nessa situação não há razões objetivas para a não aceitação dessa sistemática, desde que não haja alterações quantitativas nem qualitativas no objeto da licença. Não se pode esquecer que a própria legislação prevê a prorrogação automática caso o interessado tenha feito o pedido com 120 dias de antecedência^[6].

Regulamentação da facilitação no pagamento do licenciamento ambiental em casos de relevância social

A administração pública pode regulamentar a dispensa do pagamento do custo de análise ou da taxa de licenciamento ambiental no intuito de estimular determinadas atividades econômicas, sempre levando em consideração a dimensão social do desenvolvimento. Os melhores exemplos, nesse cenário, seriam a construção de habitação social, os pequenos empreendedores de maneira geral e as populações tradicionais. O estímulo às microempresas e às empresas de pequeno porte pode se dar por meio da dispensa, do desconto ou da divisão desse tipo de despesa, o que inclusive estaria em consonância com o



artigo 179 do texto fundamental[7].

Publicação do requerimento e da concessão da licença ambiental apenas na página do órgão ambiental

A Resolução 06/86 do Conama dispõe sobre os modelos de publicação de requerimento e de concessão de licença ambiental, o que deveria ser feito em jornal de grande circulação e em publicação oficial do ente licenciador. Depois a Resolução 281/2001 do Conama estabeleceu que modelos mais simples de publicação poderiam ser usados nos casos de licenciamento ambiental sem EIA/Rima, embora mantendo a exigência de publicação tanto do requerimento quanto da concessão de cada licença ambiental, seja licença prévia, licença de instalação, licença de operação ou a renovação desta.

Mais recentemente a Lei Complementar 140/2011, que regulamenta os incisos III, IV e VII do artigo 23 da Constituição Federal e dispõe a competência administrativa em matéria ambiental, alterou o artigo 10 da Lei 6.938/81, tratou das seguintes opções em matéria de publicidade: a) pode-se publicar o requerimento e a concessão da licença ambiental simultaneamente no jornal oficial e em um jornal de grande circulação ou b) pode-se publicar em página na rede mundial de computadores mantida pelo órgão ambiental competente[8]. Sendo assim, fica muito mais célere, econômico e transparente publicar na própria homepage do órgão ambiental tais informações (requerimento e concessão de cada licença ambiental), uma vez que não é mais obrigatório a publicação em jornal oficial e jornal de grande circulação.

Utilização de prazos maiores na concessão das licenças ambientais

Quando o inciso IV do artigo 9º e o parágrafo 1º do artigo 10 da Lei 6.938/81 previram respectivamente a revisão e a renovação do licenciamento, o legislador quis destacar o tempo limitado de eficácia de uma licença em face da necessidade de rever padrões de qualidade que a cada dia são mais rapidamente ultrapassados tecnologicamente[9]. Essa matéria foi regulamentada pelo Conama, que fixou os prazos de validade das licenças ambientais na Resolução 237/97: a) na licença prévia deve ser no mínimo aquele estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos à atividade, não podendo ser superior a cinco anos; b) na licença de instalação deve ser no mínimo aquele estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade, não podendo ser superior a seis anos; e c) na licença de operação deve ser de no mínimo quatro anos e no máximo dez anos[10].

Ocorre que, a despeito disso, muitas vezes as licenças ambientais são expedidas com prazos de dois anos, um ano ou até menos, o que ocorre especialmente com a licença de operação. A questão é que não faz sentido estabelecer prazos menores para a maioria dos empreendimentos, o que, além de não contribuir para aumentar a qualidade do controle ambiental no caso específico, ainda termina gerando uma burocracia desnecessária para o próprio órgão ambiental, que de repente se vê atolado em um número bem maior de processos do que deveria haver e por isso termina não dando conta direito de suas atribuições.

Regulamentação do licenciamento ambiental simplificado

Com relação às atividades de menor porte ou de menor potencial ofensivo, o órgão ambiental deverá estabelecer um procedimento simplificado para essas atividades, independentemente da fase em que se encontrarem, tendo em vista o parágrafo 1º do artigo 12 da Resolução 237/97 do Conama prever que “poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de



pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente”.

Realmente, não faz sentido submeter um lava a jato, um barzinho ou qualquer outro empreendimento de menor potencial poluidor ao licenciamento trifásico, posto que isso implica em perda de tempo e de dinheiro para o cidadão e para a administração pública. Logo, faz-se necessário justificar tecnicamente e, em seguida, regulamentar as situações em que o licenciamento ambiental simplificado é pertinente.

Articulação direta com os demais órgãos envolvidos no licenciamento ambiental

No que diz respeito às obras públicas ou de interesse público, por exemplo, é possível estabelecer a sua priorização dentro do cronograma de trabalho do órgão competente, bem como tentar fazer a articulação com os chamados órgãos ambientais intervenientes a fim de acelerar os tramites. Foi o que aconteceu com a Lei 13.334/2016, que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e que procura priorizar determinados licenciamentos, notadamente na área de infraestrutura^[11]. O objetivo é impedir que algum órgão interveniente suscite algum problema depois, quando o licenciamento ambiental já estiver consolidado ou prestes a sê-lo.

Inexigência de licenciamento ambiental para certas atividades cujo escopo diz muito mais respeito ao licenciamento urbanístico

É sabido que a licença ambiental não substitui a licença urbanística nem outros atos administrativos que podem ser solicitados a depender da situação, a exemplo da outorga de uso de recursos hídricos ou do título minerário. Isso implica dizer que para as questões urbanísticas se exige o alvará de construção, de reforma, de demolição e de localização ou funcionamento, que são os formatos dados a esse tipo de licença cuja competência é municipal por força do artigo 182 da Constituição Federal. Ocorre que por vezes os órgãos ambientais têm exigido o licenciamento de atividades cujos impactos poderiam ser adequadamente tratados pelo licenciamento urbanístico e/ou pelo plano de gerenciamento de resíduos, a exemplo da construção de casas em áreas com infraestrutura ou da edificação ou reforma de pequenas praças ou monumentos públicos.

[1] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).

[2] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (...).

[3] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (...).

[4] A título de exemplo: OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental



brasileira e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 367 e RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. O que é licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima? Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 10.

[5] Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

[6] Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. (...) § 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

[7] Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

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

[9] MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 494.

[10] Art. 18 – O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: I – O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos. II – O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. III – O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos. § 1º – A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II. § 2º – O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

[11] Art. 17. Os órgãos, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução. § 1º. Entende-se por liberação a obtenção de quaisquer licenças, autorizações, registros, permissões, direitos de uso ou exploração, regimes especiais, e títulos equivalentes, de natureza regulatória, ambiental, indígena, urbanística, de trânsito, patrimonial pública, hídrica, de proteção do patrimônio cultural, aduaneira, minerária, tributária, e quaisquer outras, necessárias à implantação e à operação do empreendimento. § 2º. Os órgãos, entidades e autoridades da administração pública da União com competências setoriais relacionadas aos empreendimentos do PPI convocarão todos os órgãos, entidades e autoridades da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, que tenham competência liberatória, para participar da estruturação e execução do projeto e consecução



dos objetivos do PPI, inclusive para a definição conjunta do conteúdo dos termos de referência para o licenciamento ambiental.

Date Created

12/01/2019