

A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS

THE IMPORTANCE OF ENVIRONMENTAL LICENSING FOR POTENTIALLY POLLUTING ACTIVITIES

LA IMPORTANCIA DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES PARA ACTIVIDADES POTENCIALMENTE CONTAMINANTES

Josimar dos Santos Mateus - josimarburitis@gmail.com

William da Silva Pereira - willgarfield2@gmail.com

Submissão em: 02/04/2025

Aceito em: 09/04/2025

RESUMO

Este estudo analisa a eficácia do licenciamento ambiental como instrumento regulatório essencial para a mitigação de impactos ambientais e prevenção de desastres ecológicos, à luz do cenário atual brasileiro. A pesquisa, de natureza qualitativa e bibliográfica, adota uma abordagem dedutiva e examina criticamente todas as etapas do processo de licenciamento — desde a solicitação até a emissão das licenças, incluindo os relatórios e estudos exigidos em cada fase. Também são analisados os custos envolvidos, os prazos de validade das licenças, os perfis de empreendimentos abrangidos, bem como os parâmetros específicos da Licença de Operação. Os resultados evidenciam preocupações recorrentes entre órgãos ambientais, especialistas, estudiosos e o Ministério Público, quanto aos riscos associados à flexibilização das normas ambientais. Tais mudanças podem gerar maior insegurança jurídica e produzir efeitos adversos, como a redução da atratividade do país para investimentos.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Meio ambiente, Desenvolvimento sustentável

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of environmental licensing as a key regulatory instrument for mitigating environmental impacts and preventing ecological disasters, in light of Brazil's current context. The research adopts a qualitative, bibliographic approach with a deductive methodology, and critically examines all stages of the licensing process — from the initial application to the issuance of licenses, including the required reports and studies at each phase. It also assesses associated costs, license validity periods, the types of projects covered, and specific parameters for the Operating License. The findings reveal consistent concerns among environmental agencies, experts, scholars, and the Public Prosecutor's Office regarding the risks posed by recent regulatory flexibilizations. Such changes may lead to increased legal uncertainty and potentially counterproductive effects, including a decline in the country's attractiveness to investors.

Keywords: Environmental licensing, Environment, Sustainable development

RESUMEN

Este estudio analiza la eficacia de las licencias ambientales como instrumento regulatorio esencial para la mitigación de impactos ambientales y la prevención de desastres ecológicos, a la luz del escenario actual brasileño. La investigación, de

naturaleza cualitativa y bibliográfica, adopta un enfoque deductivo y examina críticamente todas las etapas del proceso de licenciamiento, desde la solicitud hasta la emisión de las licencias, incluyendo los informes y estudios exigidos en cada fase. También se analizan los costos involucrados, los plazos de validez de las licencias, los perfiles de los emprendimientos abarcados, así como los parámetros específicos de la Licencia de Operación. Los resultados evidencian preocupaciones recurrentes entre órganos ambientales, especialistas, estudiosos y el Ministerio Público, en cuanto a los riesgos asociados a la flexibilización de las normas ambientales. Tales cambios pueden generar mayor inseguridad jurídica y producir efectos adversos, como la reducción de la atractividad del país para inversiones.

Palabras clave: Licencias ambientales, Medio ambiente, Desarrollo sostenible

1 INTRODUÇÃO

A relação entre a sociedade humana e o meio ambiente sempre foi marcada pela utilização intensiva dos recursos naturais, desde os primórdios da civilização até os dias atuais. Com o avanço tecnológico, especialmente durante a Revolução Industrial, essa exploração intensificou-se, desequilibrando a harmonia entre o homem e o meio ambiente. A produção em massa, característica desse período, contribuiu para o esgotamento de muitos recursos ambientais, gerando escassez e degradação.

Crises e desastres ambientais de grandes proporções são recorrentes, demonstrando os impactos negativos dessa exploração descontrolada. Eventos como o rompimento da barragem do Fundão em 2015 no município de Mariana-MG e em Brumadinho, também naquele estado, evidenciam as consequências devastadoras para o meio ambiente e para as comunidades afetadas. Deste modo, o controle estatal das atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente é essencial para prevenir novas tragédias. As licenças ambientais, concedidas após criteriosas análises dos empreendimentos, têm o papel primordial de garantir a conformidade com as normas ambientais, prevenindo danos significativos ao ecossistema.

Assim sendo, a presente pesquisa visa responder o seguinte questionamento: Qual é a efetividade do processo de licenciamento ambiental na mitigação dos impactos causados por atividades potencialmente poluidoras e quais são os principais desafios enfrentados nesse processo? Para tanto, o estudo tem por objetivo, discriminar os dois princípios basilares do Direito Ambiental, Precaução e Prevenção, demonstrando a relação direta entre este e o processo de Licenciamento Ambiental pelo Poder Público, como forma de compatibilizar a efetividade máxima da atividade econômica a ser desenvolvida e o uso sustentável do Meio Ambiente em que essa atividade será instalada.

Utiliza-se da revisão bibliográfica e análises qualitativas para se obter uma compreensão abrangente da efetividade do licenciamento ambiental e dos principais desafios enfrentados e comparar os resultados com a literatura existente para contextualizar as descobertas. Na análise dos resultados, foram discutidos sobre os caminhos percorridos para obtenção das licenças prévias, de instalação e de operação, bem como os custos de solicitação e validade dessas licenças, além das dificuldades e gargalos do procedimento administrativo licenciatório.

O presente artigo, além desta introdução, apresenta-se com revisão da literatura, seguido da apresentação e discussão dos resultados, e por fim as considerações finais em que se discorre sobre as proposições acerca do estudo realizado.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção apresenta a literatura relevante sobre a temática ambiental e o processo de licenciamento ambiental, abordando seus fundamentos, objetivos e a classificação de suas diferentes modalidades. Busca-se contextualizar o licenciamento como instrumento de política pública e destacar sua importância na preservação do meio ambiente e na regulação de atividades potencialmente poluidoras.

2.1 Meio ambiente e licenciamento ambiental

Visando o balanceamento entre desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente, nossa Constituição Federal de 1988 recepcionou as diretrizes da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e buscou salvaguardar o direito do seu povo ao uso dos recursos ambientais presentes e futuros, determinando uma série de medidas a serem tomadas pelo Poder Público a fim de promover o uso sustentável dos recursos naturais frente ao progresso econômico e social do Brasil.

O Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é premissa legal do ordenamento jurídico brasileiro, impondo-se ao Poder Público e a sociedade em geral o dever de salvaguardá-lo, de modo a promover o desenvolvimento sustentável na utilização dos recursos ambientais (Brasil, 1988). O Relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987, pág. 46), conceituou e popularizou a definição de desenvolvimento sustentável como sendo aquelas que atendem “às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”.

No exercício do dever constitucional da proteção ao Meio Ambiente, o Estado submete atividades potencialmente poluidoras à autorização prévia para a concessão do Licenciamento Ambiental, através de instrumentos legais como as descritas na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), criada pela Lei nº 6.838/1981, como também infra legais, destacando-se o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Relatório Ambiental Preliminar (RAP), entre outros (Milaré, 2014).

A definição normativa trazida pela legislação conceitua poluição ambiental como sendo a degradação da qualidade ambiental que possa prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população, impactando as atividades econômicas e sociais desenvolvidas, causando estragos à biota, afetando as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, ou ainda, lançando materiais ou energia em desacordo com as normas ambientais estabelecidas (Brasil, 1981).

Conforme preceitua Milaré (2014, pág. 789):

Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento ambiental constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

Os critérios e procedimentos para o Licenciamento Ambiental no Brasil desenvolvem-se por intermédio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), através de suas resoluções. A Resolução CONAMA nº 237/1997, art. 2º, estabelece que os empreendimentos e atividades que utilizem dos recursos naturais e possuam o potencial de causar danos ao Meio Ambiente terão o controle de suas

atividades exercido pelo Poder Público através da concessão de Licenças Ambientais, apresentando, em seu Anexo I, o rol de empreendimentos e atividades que estão sujeitas a esse controle.

2.2 Licenciamento Ambiental e suas espécies

Como nos ensina Milaré (2014), a qualidade ambiental assim como as significativas ou potenciais alterações que atividades ou empreendimentos possam lhe causar, estão intimamente ligadas à concessão de licenciamento ambiental, sendo o licenciamento pautado em preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos para sua aprovação.

Assim, conforme disposição normativa, conceitua-se Licenciamento Ambiental como:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art. 1º, I, da Res. n. 237/97 do CONAMA).

Trata-se, portanto, de um conjunto de sucessivas etapas no qual o órgão ambiental “definirá, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento. (TCU, 2007, pág.23)

De acordo com Milaré (2014, pág. 265) “[...] os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para momento anterior à da consumação do dano”.

Percebe-se assim a clara aplicação do Princípio da Prevenção no Direito Ambiental pois, conforme o Tribunal de Contas da União (2007, pág. 17):

Esse princípio se desenha quando, diante da ineficácia ou pouca valia em se reparar um dano e da impossibilidade de se recompor uma situação anterior idêntica, a ação preventiva é a melhor solução. Nesse conceito se encaixam os danos ambientais, cujo impacto negativo muitas vezes é irreversível e irreparável.

Buscando antever eventos danosos ao Meio Ambiente, o Poder Público busca exercer o controle constitucional dessas atividades através da concessão das licenças ambientais. Os tipos de licenciamentos emitidos pelo órgão estão descritos na Resolução CONAMA nº 237/1997 e contemplam a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO):

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (Resolução 237/1997 do CONAMA)

Nessa configuração, os empreendimentos e atividades devem se submeter a uma série de avaliações e análises de documentos por parte do ente licenciador, avaliando inclusive a inter-relação entre esses e os demais empreendimentos existentes naquela localidade, visando o uso sustentável dos recursos naturais utilizados e cobrando medidas eficazes para prevenção de possíveis danos ao Meio Ambiente local.

Conforme o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA 2024), o empreendedor deve iniciar os processos de licenciamento e autorização para intervenção ambiental com o preenchimento do Cadastro Técnico Federal (CTF) no site do Ibama, obtendo o Certificado de Regularidade. Em seguida, deve preencher o Formulário de Abertura de Processo de Licenciamento Ambiental Federal (FAP) no mesmo site e fornecer as informações básicas do empreendimento. Após a avaliação das informações, e definida a competência federal, o empreendedor deverá abrir o processo de licenciamento exclusivamente na sede do Ibama e, quando necessário, encaminhados aos Núcleos de Licenciamento Ambiental (NLAs).

Após aberto, o processo é encaminhado para uma coordenação-geral que define a instância de tramitação, os estudos a serem apresentados, o Técnico Responsável pelo Processo (TRP) e a equipe de análise. O empreendedor é convocado para uma reunião com a equipe técnica do Ibama para esclarecimento de dúvidas e definição do Termo de Referência (TR) para elaboração do estudo ambiental.

Ainda conforme o PNLA, o escopo dos estudos é definido caso a caso com base nas informações fornecidas pelo empreendedor e o envio da proposta do Termo de Referência deve ocorrer pelo site do Ibama, solicitando este, manifestação de órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental em um prazo de 15 dias.

Assim, verificamos a definição de licenciamento ambiental e as fases as quais o empreendedor necessita percorrer para ter seu pedido avaliado, possibilitando a emissão do licenciamento pelo órgão licenciador competente no âmbito federal.

3 ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Esta seção destina-se à apresentação dos principais achados da pesquisa, estruturados em três eixos temáticos: (1) os procedimentos relativos à solicitação, análise e obtenção das licenças ambientais; (2) os custos associados e os prazos de validade das licenças concedidas; e (3) as principais dificuldades e entraves identificados no processo administrativo de licenciamento ambiental no Brasil.

3.1 Caminhos para a solicitação, análise e obtenção das licenças ambientais

Da Licença Prévia (LP) – A primeira etapa para solicitação do licenciamento ambiental inicia-se com vistas aos documentos, estudos e projetos que o órgão ambiental tem requisitado para o tipo de atividade ou empreendimento a ser instalado.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são estudos exigidos na fase do licenciamento prévio nos casos de atividades

e empreendimentos que possam causar significativos impactos ambientais, de acordo com a Resolução CONAMA nº 01/1986 (Brasil, 1986).

Conforme art. 15 da Instrução Normativa IBAMA nº 184/2008:

Art. 15. O EIA e o RIMA deverão ser elaborados pelo empreendedor em conformidade com os critérios, as metodologias, as normas e os padrões estabelecidos pelo TR definitivo aprovado pela Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC.

Parágrafo Único O RIMA deverá ser elaborado em linguagem acessível ao entendimento da população interessada.

De outro lado, conforme a Resolução CONAMA nº 279/2001 (Brasil, 2001), temos que os empreendimentos ou atividades com baixo impacto ambiental devem apresentar o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), elaborado geralmente para o licenciamento prévio de usinas hidrelétricas.

Da Licença de Instalação (LI) – A Licença de Instalação outorga, de fato, o estabelecimento do empreendimento ou atividade naquela localidade, uma vez cumpridas as exigências da fase anterior do pedido.

Nas palavras de Milaré (2014, pág. 794):

A licença de instalação expressa consentimento para o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.

A Instrução Normativa IBAMA nº 184/2008 descreve os estudos e projetos necessários para a emissão da Licença de Instalação:

Art. 27. A concessão da Licença de Instalação - LI é subsidiada pelo Projeto Básico Ambiental - PBA, Plano de Compensação Ambiental e quando couber o PRAD e Inventário Florestal para emissão de autorização de supressão de vegetação.

§ 1º O PBA, o Plano de Compensação Ambiental e o Inventário Florestal deverão ser elaborados em conformidade com os impactos identificados no EIA e com os critérios, metodologias, normas e padrões estabelecidos pelo IBAMA, bem como aos fixados nas condicionantes da LP.

Após cumpridas as medidas mitigadoras exigidas pelo órgão na licença prévia, o estabelecimento estará apto a solicitar e receber a Licença de Instalação do empreendimento.

Da Licença de Operação (LO) – A Licença de Operação representa a fase final do licenciamento ambiental. Uma vez cumpridas as etapas anteriores e as condicionantes determinadas pelo órgão de controle ambiental, ocorre a sua manifestação e concordância para que as operações possam ser desenvolvidas pelo empreendimento (Milaré, 2014).

Os requisitos dessa fase encontram-se disciplinados na IN IBAMA nº 184/2008:

Art. 32. Para subsidiar a concessão da Licença de Operação - LO, o empreendedor deverá elaborar os seguintes documentos técnicos:

I. Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais;

II. Relatório Final das Atividades de Supressão de Vegetação, quando couber; e

III. No caso de licenciamento de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas o Plano de Uso do Entorno do reservatório - PACUERA.

Com a concessão da licença de operação, o empreendedor deve manter-se atento aos demais requisitos e exigências a que se mantém obrigado. Conforme o TCU, (2007, pág. 28):

Concedida a licença de operação, fica o empreendedor obrigado a implementar as medidas de controle ambiental e as demais condicionantes estabelecidas, sob pena de ter a LO suspensa ou cancelada pelo órgão outorgante. Normalmente as condicionantes visam à implementação correta dos programas de monitoramento e acompanhamento ambiental do empreendimento. Também objetivam prevenir riscos à saúde e ao meio ambiente.

Quadro 1. Fases do licenciamento ambiental e principais estudos solicitados pelo órgão

LICENÇA PRÉVIA	LICENÇA DE INSTALAÇÃO	LICENÇA DE OPERAÇÃO
EIA/Rima. RAS.	PBA. PCA. RCA. Plano de Compensação Ambiental PRAD (quanto couber). Inventário Florestal para emissão de ASV	Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais. Relatório Final das Atividades de Supressão de Vegetação (quanto couber) Pacuera (no caso de licenciamento de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas.

Fonte: Elaborado a partir do PNLA – IBAMA (2024).

Conforme observa-se, o Quadro 1 acima demonstra os documentos, relatórios e demais estudos exigidos em cada fase do licenciamento ambiental no Brasil, ressaltando os principais documentos a que o empreendedor estará obrigado no momento do licenciamento.

3.2 Custos de Solicitação e Validade das Licenças Ambientais Concedidas

As licenças ambientais, uma vez concedidas pelo órgão competente, estão sujeitas às avaliações periódicas para sua renovação. A Lei 6.938/1981, ao prever tal revisão, garantiu eficácia temporal – característica fundamental – à licença ambiental, pois pressupõe avaliação contínua das condições de operação do empreendimento, visando coibir desvios na implementação dos compromissos assumidos com o meio ambiente (Milaré, 2014).

Assim sendo, o procedimento licenciatório em cada uma de suas fases é efetuado pelo órgão ambiental competente, mediante o pagamento dos seus custos, os quais serão suportados pelo empreendedor. A Portaria Interministerial MF/MMA nº 812/2015 apresenta o quadro de referência de preços, determinando o valor das licenças ambientais e de sua renovação em função do porte da empresa e do potencial de danos ambientais advindos do empreendimento. Para ilustrar, o Quadro 2 a seguir apresenta esses custos por atividades:

Quadro 2. Custos envolvendo porte e atividades da empresa

EMPRESA DE PEQUENO PORTE			
Impacto Ambiental	Pequeno	Médio	Alto
Licença Prévia	5.426,84	10.853,69	21.707,37
Licença de Instalação	15.195,16	30.390,32	60.780,64
Licença de Operação	7.597,58	15.195,16	30.390,32
EMPRESA DE PORTE MÉDIO			
Impacto Ambiental	Pequeno	Médio	Alto
Licença Prévia	7.597,58	15.195,16	30.390,32
Licença de Instalação	21.164,69	42.329,38	84.658,75
Licença de Operação	9.768,32	21.164,69	42.329,38
EMPRESA DE GRANDE PORTE			
Impacto Ambiental	Pequeno	Médio	Alto
Licença Prévia	10.853,69	21.707,37	43.414,75
Licença de Instalação	30.390,32	60.780,64	121.561,29
Licença de Operação	15.195,16	30.390,32	60.780,64

Fonte: Portaria Interministerial MF/MMA nº 812/2015

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2007, pág. 10), cada tipo de licença emitida “refere-se a uma fase distinta do empreendimento e segue uma sequência lógica de encadeamento”. Além disso, as exigências de cada fase deverão ser integralmente cumpridas sem transferência para fase seguinte de licenciamento, não se admitindo diferir, sob forma de condicionantes do licenciamento, a realização posterior de obrigação a qual cabia à fase anterior de licença (TCU, 2007).

Quanto à validade, seus prazos estão discriminados na Resolução Conama nº 237/1997, a qual estabelece que cada órgão ambiental tem autonomia e discricionariedade para, avaliando o desempenho ambiental da atividade ou do empreendimento, prorrogar os prazos de validade da Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, ressalvados os limites nela estabelecidos.

Quadro 3. Prazo de Validade das Licenças Ambientais emitidas

Instrumento	Validade
Licença Prévia (LP)	No mínimo estabelecido no cronograma do empreendimento e no máximo 5 anos.
Licença de Instalação (LI)	No mínimo estabelecido no cronograma do empreendimento e no máximo 6 anos.
Licença de Operação (LO)	De 4 a 10 anos.

Fonte: Dados da pesquisa conforme Resolução Conama nº 237/1997 (2024).

Conforme se verifica, cada licença possui prazo específico, a depender do tipo a que se destina, possuindo prazo máximo de 10 anos para a Licença de Operação.

3.3 Dificuldades e gargalos do procedimento administrativo no Brasil

Conforme Texto para Discussões do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Pego *et al.*, 2017, pág. 10):

No Brasil, o licenciamento vem passando, nos últimos anos, por alterações no seu marco regulatório, que tem sido um tema ainda pouco compreendido e objeto de crítica permanente, particularmente pelo setor produtivo e ligado aos grandes projetos de infraestrutura econômica.

Críticas apontadas no estudo dizem respeito principalmente à demora das análises e decisões com baixa fundamentação e com viés ideológico no procedimento,

no que contribuem, conforme aventado, para atrasos injustificados e aumento do custo do licenciamento, além de judicialização dos processos.

a complexidade e a morosidade do processo de LA – não obstante as diversas tentativas de aperfeiçoá-lo – têm levado a críticas de que ele estaria criando entraves ao desenvolvimento, principalmente na área de infraestrutura econômica, pelo fato de gerar atrasos, insegurança jurídica e aumento de custos de obras. Estes questionamentos causam a judicialização frequente dos processos e ocorrem tanto por parte de agentes públicos e empreendedores privados quanto de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF) e o Poder Judiciário, o que torna o processo de LA ainda mais moroso. (Pego *et al.*, 2017, pág. 14)

Conforme o estudo do IPEA, o Licenciamento Ambiental foi concebido inicialmente para empreendimentos de grande porte, como as indústrias, vindo a se estender aos demais setores econômicos de pequeno e médio porte com a aprovação da Lei no 6.938/1981 e com o consequente estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Isso contribuiu para aumento da demanda por licenciamento e formação de passivos não absorvidos pelos órgãos ambientais. Além disso, pontua, a definição de competência para análise e emissão das licenças baseia-se na primazia de interesses locais, regionais e nacionais, contribuindo para conflitos de competência na análise ambiental das atividades (Pego *et al.*, 2017).

Devido ao excesso de regras e condicionantes impostas no processo de licenciamento, inclusive quanto à dificuldade de articulação entre os vários órgãos responsáveis envolvidos, o estudo do IPEA sugere ser essa a causa da demora e do aumento dos custos do licenciamento.

Segundo este argumento, o licenciamento, que foi concebido como peça fundamental na busca do desenvolvimento sustentável – na medida em que busca conciliar os princípios constitucionais de direito ao meio ambiente equilibrado com o desenvolvimento econômico e social –, estaria em verdade atuando como um empecilho ao desenvolvimento econômico e, portanto, seria um impeditivo ao desenvolvimento sustentável (Pego *et al.*, 2017, pág. 14).

Muitas críticas ao licenciamento ambiental buscam identificar um culpado para as deficiências apontadas na emissão das licenças. Digladiam-se, de um lado os representantes dos setores empresariais e econômicos, e de outro as instituições e ambientalistas, pois aqueles afirmam que essa morosidade causa verdadeiro impedimento ao “pleno desenvolvimento do país” (Hofmann, 2015).

Como exemplo, podemos citar o posicionamento da Confederação Nacional da Indústria (CNI), na pessoa do seu executivo Shelley Carneiro, quando afirmou:

“Ninguém é contra a licença ambiental, e alguns empreendimentos de fato podem ser muito agressivos, por isso é preciso ter todo o cuidado. Mas, do jeito como ela vem sendo feita, só gera uma burocracia imensa que não resulta em nada de bom para o meio ambiente” (Otta, 2014).

A CNI assinala ainda o que considera como os principais problemas relacionados ao licenciamento ambiental estadual, atribuindo a insatisfação do setor empresarial especialmente aos altos custos, à lentidão das análises - ao que reputam excesso de burocracia pelo órgão responsável - além da imprevisibilidade do processo de obtenção das licenças ambientais. Apresenta uma série de propostas que visam

assegurar efetividade e aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental, com vistas ao aumento da capacidade competitiva da indústria e o aproveitamento dos recursos e vantagens comparativas do Brasil (CNI, 2014).

Apresentando visão diversa do setor empresarial, instituições e pesquisadores ambientais argumentam que o licenciamento ambiental se afigura como um importante instrumento do Poder Público para exercer seu dever constitucional de preservação do patrimônio ambiental brasileiro, conciliando desenvolvimento econômico e social com a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais do país, embora reconheçam a necessidade de aperfeiçoamento.

Conforme pondera Philip Fearnside, doutor em biologia, cientista norte-americano e pesquisador titular do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), um dos problemas a que o atual sistema de Licenciamento Ambiental brasileiro está sujeito são as pressões políticas e também daqueles interessados em que obras de construção e infraestrutura se dê de forma rápida e sem obstáculos. Assim, defende que os procedimentos de avaliação de impacto ambiental e de licenciamento sejam feitos antes da decisão sobre a realização de construções de infraestrutura, sobretudo que se avalie seus impactos ambientais em confronto com os potenciais benefícios, a fim de se tomar uma decisão consciente sobre a implantação ou não do empreendimento (Fearnside, 2015).

De acordo com Volney Zanardi, então presidente IBAMA, em seminário realizado em 2013, a demora na análise do processo de licenciamento ambiental federal não está atrelada a deficiências do órgão. Pelo contrário. Aponta três principais fatores para a ocorrência desses atrasos:

1. “Políticas Públicas no licenciamento” – grande maioria dos estudos apresenta diagnósticos de carência de infraestrutura para serviços públicos (saúde, educação, segurança, saneamento e outros) e propõe reforço dessas estruturas como medida de mitigação de impactos ambientais e sociais → não necessariamente correlacionados com o empreendimento.
2. Devolução de estudos inadequados ou em desacordo com o TR acordado entre empreendedor e IBAMA: estudos contratados via de regra por batelada em licitações de menor preço.
3. Não apresentação de documentos obrigatórios pelo empreendedor: manifestação de prefeituras, órgãos intervenientes, outorga para uso de recursos hídricos (IBAMA, 2013. pág. 4-6).

Hofmann (2015, pág. 13) alega que “Uma das maiores críticas à AIA no Brasil é o fato de ela se concentrar no licenciamento quando o projeto já está bastante avançado, sem muita margem para discussão”. De acordo a autora, a criação da licença prévia teve como escopo a fase preliminar do planejamento para o empreendimento, aprovando sua localização e concepção, justamente a fase em que a administração pública pode analisar e propor mudanças no projeto, pois menores serão os custos e mínima a resistência das alterações por parte dos empreendedores. As principais críticas que a autora aponta podem ser observadas no quadro abaixo:

Quadro 4. Críticas atribuídas ao licenciamento ambiental

Estudos extensos e de baixa qualidade	Na maioria das vezes, os estudos realizados para o licenciamento ambiental são extensos e de baixa qualidade, comprometendo o processo de análise e dificultando a decisão para emissão da licença.
Excesso de condicionantes e falta de acompanhamento	Reconhece o excesso de condicionantes impostas sem controle efetivo por parte do órgão licenciador, o que compromete a eficácia do licenciamento.
Falta de foco no que	Os impactos ambientais do empreendimento, que deveriam ser

realmente importa	perseguidos e analisados detidamente, perdem-se em meio a uma gama de detalhes irrelevantes, a qual considera acessórios e por vezes diminuto.
Ausência de AAE (Avaliação Ambiental Estratégica)	Trata-se de uma fragilidade do sistema a ausência de plano de avaliação ambiental estratégica, pois a AAE tem natureza política e de decisão maior que de técnica, objetiva a avaliação dos impactos ambientais com uma visão estratégica, de modo a subsidiar as tomadas de decisões e ser empregada na avaliação de políticas, planos e programas governamentais (PPP) no país.
Multiplicidade de atores com poder discricionário	Alerta para uma confusão institucional de atores envolvidos no processo. Interpretações diferentes levam à decisões conflitantes, podendo comprometer o processo de análise das licenças ambientais e gerar atrasos.
Frequente judicialização dos processos	Como consequência direta da postergação de condicionantes para fases posteriores de licenciamento, disputas judiciais são frequentes no processo de licenciamento, o que prolonga ainda mais a emissão de licenças e contribui para insegurança jurídica no procedimento.
Falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais	A autora avaliou a composição do quadro de servidores em 26 ministérios, estando o do Meio Ambiente em 11 ^a na lista, sugerindo o “grau de importância do órgão” para o governo federal. Paralelamente, demonstrou que a maior remuneração para os ocupantes dos quadros do IBAMA, a qual se leva mais de 10 anos para alcançar, é menor que a inicial de outros ministérios, como a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Ainda enfatiza que, não se pode esperar qualidade equivalente nem maior no trabalho desses profissionais, frente à uma evidente sobrecarga de demandas de técnicos, aliado à relatos de desmotivação e estresse desses servidores.

Fonte: Dados da pesquisa com base em Hofmann (2015).

Ainda segundo a autora, existe uma crise institucional e normativa enfrentada pelos órgãos ambientais licenciadores. Ela ressalta a indefinição na responsabilidade de cada agente e a imposição de funções atípicas ao procedimento. Soma-se a tudo isso a ausência de mecanismos importantes de apoio e eficácia, como a AAE e o Zoneamento ambiental, a multiplicidade de normas e regramentos e a dificuldade de coordenação entre os *stakeholders* responsáveis pela análise e decisão, não havendo uma conexão hierárquica no mesmo processo, o que dificulta a gestão ambiental.

A autora ainda discorre que propostas de uma gestão focada em resultados enfrenta resistência por parte das instituições e ambientalistas, que defendem manutenção do procedimento atual, mesmo reconhecendo fragilidades e desafios a serem superados, sob pena de redução de sua racionalidade e efetividade do processo, comprometendo a preservação do meio ambiente.

Em entrevista intitulada “O descaso da política com a crise climática”, a jornalista Natuza Nery conversou com a ex-presidente do IBAMA (2016-2018), Suely Araújo, urbanista, advogada e doutora em Ciência Política, atualmente coordenadora de políticas públicas no Observatório do Clima. Indagada sobre a crise hídrica histórica que se abateu sobre o sul brasileiro, especialmente o estado do Rio Grande do Sul, Suely afirmou que o estado tem alterado sua legislação ambiental de forma negativa, com efeitos gravíssimos:

“Foi flexibilizado o Licenciamento Ambiental de uma forma inaceitável! O Licenciamento Ambiental é a principal ferramenta na prevenção de danos da Política Nacional de Meio Ambiente [PMNA]. O estado do Rio Grande do Sul está trabalhando com licenciamento ambiental baseado em declarações do empreendedor, e a gente chama isso de licenciamento por adesão e compromisso. Você aperta o botão e a licença sai impressa, sem estudos ambientais específicos. É um horror! Tem inclusive dispositivos

que levam à possibilidade de terceirização dos analistas desse processo ambiental, segundo denunciam organizações locais” (Araújo; Castello Branco, 2024, 09min00seg).

A entrevistada faz referência à Lei Estadual nº 15.434/2020 – RS, a qual encontra correspondência no Projeto de Lei nº 3.729/2004, que fora aprovado pela Câmara dos Deputados e encontra-se em apreciação do Senado Federal sob o PL nº 2.159/2021. O texto flexibiliza vários procedimentos no licenciamento ambiental e cria o chamado Licenciamento por Adesão e Compromisso (LAC), onde o empreendedor solicita o licenciamento simplificado apresentando o Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE), o qual é conferido e analisado pela autoridade licenciadora por meio de amostragem, igualmente realizada nas vistorias *in loco* dos empreendimentos e atividades (PL 3729/2004, art. 21, § 2º e 3º).

Nota Técnica apresentada pela Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal (NT 08/2019 – 4ª CCR 4CCR/MPF) faz críticas ao projeto e aponta como seu maior problema a previsão da LAC solicitada pelo empreendedor sem a devida verificação ou fiscalização do ente licenciador. Na visão do MPF, o texto desconsidera a importância da elaboração prévia de estudos ambientais para o empreendimento, ignorando os possíveis impactos ambientais humanos daquela atividade. Ainda segundo o texto, faz-se necessária análise e estudos ambientais que considerem as peculiaridades de cada caso, o que se subverterá caso a licença se dê pela simples adesão e compromisso prestados pelo empreendedor. Nesse caso, a prevenção ao meio ambiente estará em risco. Na mesma nota o MPF defende a formulação central de normas ambientais pelo IBAMA, estando o CONAMA como responsável pela definição e diretrizes sobre os empreendimentos dispensados do licenciamento a nível federal, pois os Estados federativos possuindo tal atribuição, políticas regionais distintas serão empregadas com fito de atrair empreendimentos, o que certamente impactará na política de prevenção do meio ambiente em cada estado. A nota conclui:

"Em vez de se flexibilizar o licenciamento, eficiente seria fortalecer os órgãos ambientais e demais participantes dos procedimentos, que vêm sofrendo um gradativo sucateamento, já reiteradamente denunciado. Não se pode confundir rigor com burocracia. Não se pode, a pretexto de reduzir a burocracia, eliminar o rigor” (MPU, NT 08/2019 – 4ª CCR).

Nesse sentido, a preocupação dos órgãos ambientais, especialistas e estudiosos, além do próprio Ministério Público, é no sentido de que a flexibilização introduzida pelas mudanças no regramento ambiental do país possa, a despeito do que alguns setores idealizam, importar em riscos maiores quanto à insegurança jurídica do processo de licenciamento e, consequente, efeito contrário ao que se pretende, inclusive com fuga de investidores no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Licenciamento Ambiental é considerado a mais importante ferramenta para análise e avaliação de impactos ambientais de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, mas que vem perdendo espaço e credibilidade no país. Muitas críticas, dos mais variados setores empresariais, geram uma busca pela flexibilização das normas ambientais no Brasil, o que se mostra uma realidade assustadora, mas atual. Os avanços significativos alcançados com a Constituição

Federal de 1988 e a Legislação Ambiental protecionista, torna-se cada dia mais ameaçada.

Os princípios da Prevenção e Precaução, basilares no processo de licenciamento ambiental, estão perdendo espaço para procedimentos flexíveis e declaratórios por parte do empreendedor, com análise de documentos por amostragem e fiscalização também incerta.

Entidades ambientais como o IBAMA e especialistas como o jurista Édis Milaré e o Biólogo Philip M. Fearnside consideram a necessidade de se aprimorar o licenciamento e também as leis ambientais no país, reconhecendo as deficiências pelas quais o procedimento passa. No entanto, afirmam sua confiança no processo e consideram a preservação ambiental não um entrave para o crescimento econômico do país, mas sim o caminho para o seu desenvolvimento sustentável.

Este trabalho não teve como objetivo exaurir o tema aqui proposto, mesmo porque existem limitações de tempo e estudos envolvidos. Ainda assim, buscou-se aclarar a sistemática do licenciamento ambiental no Brasil frente às mudanças atuais – e obscuras – que há muito estão sendo implementadas. Assim sendo, futuros estudos podem avaliar se houve avanços nos procedimentos mencionados nessa pesquisa.

Almeja-se sim o progresso, mas com equilíbrio e sustentabilidade, pois os riscos ambientais que o mundo enfrenta hoje não serão reclamados no futuro, pelas próximas gerações. Já estão sendo cobrados agora, e todos nós estamos pagando essa conta!

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely; CASTELLO BRANCO, Gil. **O Descaso da política com a crise climática**. Natuza Nery. [S. l.]: O Assunto, 06 maio 2024. *Podcast*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=97k7rsAyXUA>. Acesso em: 07 maio 2024.

ARIQUEMES. Faculdades Associadas de Ariquemes. **Procedimentos para apresentação e normalização de trabalhos de acadêmicos**. Disponível em: <https://www.faar.edu.br/portal/arquivos/biblioteca/manual-normatizacao-ta-faar.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei no 6938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução Conama nº 001, de 1986**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução Conama nº 237, de 1997**. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIOS DE ESTADO DA FAZENDA E MINISTÉRIO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria Interministerial Nº 812, De 29 De Setembro De 2015**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-interministeriais/2015/portaria-interministerial-no-812-de-29-de-setembro-de-2015>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Ministério Público da União. **Nota Técnica nº 08/2019 – 4ª CCR**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/NT0820194CCRPL3.7292004LicenciamentoAmbiental.pdf>. Acesso em: 07 maio 2024.

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, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. 83 p.: il. Color. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cartilha-de-licenciamento-ambiental-2-edicao.htm>. Acesso em: 07 abr. 2024.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum. Relatório Brundtland**. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1987.

FEARNSIDE, Philip Martin. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras**. Manaus: Inpa, 2015. v. 1.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Etapas do Licenciamento Ambiental**. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/procedimentos-e-servicos/etapas/etapas-do-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 06 abr. 2024.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Seminário sobre Licenciamento Ambiental FMASE**. Volney Zanardi Junior. 2013. Disponível em: https://www.fmase.com.br/FMASE/arquivos/Apresentacao_-_Dr._Volney_Zanardi_-_Licenciamento_-_IBAMA_-_FMASE_17.10.13.pdf. Acesso em: 03 maio 2024.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PÊGO, Bolivar; ROMA, Júlio César; FERES, José Gustavo; SCHMIDT, Larissa. **O Licenciamento Ambiental como Condicionante à Execução de Obras de Infraestrutura**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8554/1/O%20Licenciamento.pdf>. Acesso em: 03 maio 2024.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **O que é licenciamento ambiental e qual a sua importância?** Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/licenciamento-ambiental/#:~:text=O%20licenciamento%20ambiental%20%C3%A9%20um,possam%20causar%20a%20degrada%C3%A7%C3%A3o%20ambiental>. Acesso em 26 de fevereiro de 2024

Report of the World Commission on Environment and Development: **Our Common Future (PDF)**. Nações Unidas (em inglês). 1987. Disponível em:

<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2024.