



CONGRESSO BRASILEIRO
DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO
Ética e Avaliação de Impacto Ambiental



Desafios do licenciamento ambiental municipal quando de empreendimentos de baixo impacto ambiental¹.

**Eduardo Forneck Dias; Tatiana Walter; Tanize Dias; Murilo Antônio Rodrigues
Silva; Alexandre Farias Terra**

^a Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Instituto de Oceanografia - IO

^b Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Instituto de Oceanografia - IO

^c Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS

^d Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Instituto de Oceanografia - IO

^e Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Instituto de Oceanografia - IO

e-mail para contato: eforneck@furg.br

¹ Artigo publicado no Anais do IV Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto Ambiental realizado em Fortaleza/CE no período de 22 a 26 de Outubro de 2018.



Desafios do licenciamento ambiental municipal quando de empreendimentos de baixo impacto ambiental.

RESUMO

No Brasil, o licenciamento ambiental tem seu histórico ancorado no nível estadual, prioritariamente, e federal, em um segundo momento. Apesar da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) datar de 1981 e já reconhecer os municípios como entes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente, em geral, estes detêm pouca experiência na condução do licenciamento ambiental, à exceção dos grandes municípios. No RS, apenas em 2005 foram definidas as atividades cujos impactos possuem abrangência local e apenas em 2011, com a Lei Complementar nº 140, é que tornou-se clara a competência municipal sobre o licenciamento. Somente em 2017 foram realizados os primeiros convênios no RS ampliando a competência do município no licenciamento ambiental. Apesar da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Rio Grande contemplar um quadro técnico estruturado e qualificado desde 2005, a ampliação do número de atividades licenciáveis impõem novos desafios. Em especial, sobre empreendimentos de baixo impacto ambiental e de natureza popular. O presente trabalho relata a experiência, em andamento, da análise e proposição de procedimentos de licenciamento ambiental de baixo impacto ambiental no âmbito do município do Rio Grande, RS. Os procedimentos envolveram o enquadramento das atividades por meio da Resolução COMDEMA nº 02/2017 (municipal) e pela Resolução CONSEMA nº 372/2018 e correlatas (estadual) como de baixo potencial de impacto ambiental e de mínimo e pequeno portes. Estas totalizaram 83 atividades distintas, algumas dispensáveis de licenciamento ambiental, a critério do município. Foi proposto o agrupamento destas atividades a partir de aspectos ambientais e potencial de impactos ambientais similares, resultando em cinco tipologias e dois subgrupos. Paralelamente, foi pesquisada a experiência de outros municípios no licenciamento ambiental de empreendimentos de baixo impacto, como o município de Betim (MG), que já tem implementado este processo, ao possuir procedimento específico para o licenciamento ambiental simplificado. A partir desta experiência, foi proposto que cada uma das cinco tipologias tenha um rito específico que envolva a elaboração de estudos simplificados, ainda que, eventualmente haja a necessidade de laudos ou detalhamentos complementares. Após validação da proposta procedimental junto à SMMA, está sendo desenvolvido rito específico para cada um dos licenciamentos, buscando manter a efetividade do licenciamento sem onerar por demasiado a equipe técnica e os empreendedores.

PALAVRAS-CHAVE: Aspectos ambientais; Empreendimentos populares;
Licenciamento Ambiental Simplificado

ABSTRACT

In Brazil, the state level of environmental licensing has been the core process, while the federal level has been secondary. Despite the Brazilian National Environmental Policy (PNMA) dating from 1981 and already recognized the municipalities as a component of Brazilian Nacional Environmental System, in general, they have little experience in the environmental licensing process, except the large municipalities. In the RS, the activities which the environmental impacts are addressed in a local scale

were defined only in 2005, and the municipalities role in environmental licensing process becomes clear only in 2011, with the Supplementary Law 140. Only in 2017 were signed the first agreement which expand the municipalities role in environmental licensing process. Despite the Rio Grande Municipal Environmental Department (SMMA) has a structured and qualified technical framework since 2005, the increase number of environmental license from new activities impose new challenges. In particular, from low environmental impact and popular enterprise. The present work reports the experience, in progress, of analysis and propositions of environmental licensing procedures for low environmental impact under the municipality of Rio Grande, RS. The procedures involved the classification of these activities identified on COMDEMA Normative Resolution 02/2017 (municipal) and CONSEMA Normative Resolution 372/2018 and correlates (state) as low potential environmental impact and minimum and small sizes. Were identified 83 activities, which are environmental licensing dispensable, as a municipality decision. The grouping of these activities was proposed from aspects and potential of similar impacts, culminating in five sets and two subsets. At the same time, we researched for the other municipalities in the environmental licensing of low impact experience, like Betim City (MG). It's one of the most well implemented for this process, because it has a specific procedure with a view to simplified environmental licensing. From this experience, we proposed each of the five sets has a specific process, involving simplified studies, although considering the need for reports or details in some components. After validating the procedural proposal with SMMA, a specific process is being developed for each of the licensing, seeking to maintain the effectiveness of the licensing without burden by too much the technical team and the enterprisers.

KEYWORDS: Environmental aspects; Popular enterprise; Environmental License simplified.

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

Historicamente, a problemática ambiental e os instrumentos destinados à equacioná-la resultam de um conjunto de reações em meados do Século XX, por parte da sociedade e dos estados, devido ao aumento sintomático da poluição e de acidentes de grandes dimensões, a exemplo do acidente nuclear de Chernobyl. No Brasil, tais eventos preconizam a criação da Lei 6.938 de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA. Esta estabelece como um de seus instrumentos de gestão ambiental o licenciamento ambiental.

No Rio Grande do Sul, o licenciamento ambiental se materializa na instituição do Código Estadual de Meio Ambiente (Lei 11.520 de 2000), que por sua vez menciona no Art. nº 15 o licenciamento ambiental, sua revisão, renovação e autorização como forma de comando e controle, entre outros com o mesmo fim, e ainda dedica o capítulo VIII ao estabelecimento de diretrizes para sua execução. Tal norma define a competência municipal para o licenciamento de empreendimentos considerados de impacto local, delegados por instrumento legal ou convênio (RIO GRANDE DO SUL, 2000). A partir de 2011, com a promulgação da Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011) aumenta a inserção dos municípios gaúchos no licenciamento ambiental, processo intensificado em 2018, dado a publicação das Resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA com destaque a Res. nº 372 de 2018 e correlatas.

Tendo em vista o exposto, este trabalho aporta a experiência em andamento, da concepção de procedimentos de licenciamento ambiental direcionados à

empreendimentos classificados como de baixo impacto ambiental, no âmbito do município do Rio Grande, RS.

Ressalta-se que a municipalização deste instrumento vem ganhando espaço, e assim, sendo instaurada a necessidade de adaptações de procedimentos de ordem local. Considerando, que procedimentos que envolvem as ações da União e dos estados em matéria de licenciamento, apontam para execução de ritos por vezes complexos, se considerarmos, os estudos ambientais que subsidiam a tomada de decisão dos órgãos de controle ambiental. Tais procedimentos desdobram-se em um rito de licenciamento ambiental mais elaborado, o modelo trifásico, materializado em licenças prévias, de instalação e operação.

Todavia, a complexidade de procedimentos apresenta-se como obstáculo, quando se trata de atividades de baixo potencial de impacto e de mínimo e/ou pequeno porte. Embora, seja prevista a possibilidade de procedimentos ancorados nas especificidades locais, conforme previsto na Resolução CONAMA 237 de 1997, Art. 3º,

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”. (CONAMA 237 DE 1997, grifo nosso).

Assim, justifica-se propor uma forma de licenciamento ambiental que não inviabilize a atividade econômica, especialmente daquelas resultantes de empreendimentos mais simples e populares, com estudos complexos e superestimados em relação ao potencial de impacto.

De acordo com Nascimento & Fonseca (2017), muitos são os órgãos ambientais municipais pautados em procedimentos simplificados e que emitem Licenças Ambientais Simplificadas (LAS).

Um exemplo de município que implementou um rito local de licenciamento ambiental foi Betim/MG, ao instituir o licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos de baixo impacto ambiental e pequeno porte em 2013. Tal simplificação surgiu da Lei nº 5.628 de 2013, conforme previsto em seu no Art. 5º. O rito e demais peculiaridades do procedimento foram determinados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental do Município de Betim – CODEMA, por meio da Deliberação Normativa – DN 02/2017.

Assim, convém lembrar que o município de Rio Grande também possui ordenamento jurídico que define os procedimentos no licenciamento ambiental municipal, a Lei nº 7.966 de 2015. Contudo, somente recentemente Rio Grande publicou a Resolução COMDEMA 02/2017 que identifica as atividades a serem licenciadas pelo município. E mais recentemente ainda, a Resolução CONSEMA 372/2018 alterou a abrangência das atividades sob o licenciamento do estado e/ou município.

A economia do município do Rio Grande apresenta uma variedade de atividades econômicas, totalizando 5.379 unidades formais ativas, considerando as áreas da Indústria, Construção, Comércio e Serviços, registrados no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) em 2015 (IBGE, 2018). Dada a diversidade de atividades econômicas de grande e excepcional porte, o município apresenta vocação para instalação de novos empreendimentos populares de ordem periférica a estas atividades, como pequenos empreendimentos de comércio e serviços (lavagem de carro, lanchonetes e restaurantes, p. ex.). Convém ressaltar a existência de empreendimentos que se encontram em operação, e devem ser regularizados também por meio de processo licenciatório alternativo. Atualmente, a SMMA mantém

a cargo de suas atividades administrativas o licenciamento das atividades que constam na Resolução COMDEMA 02/2017 que se encontra em processo de revisão, bem como aquelas manifestadas como de preponderante interesse local, o que inclui um rol de atividades mais abrangente do que aquelas explicitadas pelo estado (CONSEMA 372/2018).

Assim, considerando a atribuição da SMMA e a dinâmica das atividades econômicas no município de Rio Grande, atrelados à tendência de simplificação do licenciamento ambiental e ao embasamento normativo, dado o conteúdo disposto na Resolução COMDEMA 02/2017 e CONSEMA 372/2018 e correlatas, justifica-se as atividades e resultados obtidos até o momento.

METODOLOGIA

O presente trabalho está ancorado na metodologia Pesquisa-Ação, a qual remete à mudança da realidade a partir do cotidiano dos atores envolvidos na pesquisa, fundamentando tanto a origem da demanda como ponto de partida, que neste caso manifestada pela SMMA, como o desencadeamento do processo que propõem a construção coletiva na definição das adequações da proposta.

Para fins de desenvolvimento das atividades previstas no âmbito do projeto, foi necessário o estabelecimento de procedimentos específicos e de ordem cronológica, acordados entre as equipes da FURG e SMMA. Destaca-se, como primeiro passo procedimental, para fins de elaboração do rito do licenciamento simplificado, a concepção do agrupamento das tipologias. Logo, se fez necessária a revisão e análise do conteúdo normativo disposto nas Resoluções COMDEMA 02/2017 e a recente Resolução CONSEMA 372/2018 e suas alterações, com o objetivo de identificar o objeto alvo, ou seja, atividades definidas pelo município de Rio Grande e pelo estado do Rio Grande do Sul, como de baixo potencial de impacto e âmbito local, de mínimo e /ou pequeno porte, previstas em Anexos das referidas Resoluções. Entretanto, nos casos em que houve divergência quanto ao potencial de impacto, foi considerada a norma mais restritiva.

Posteriormente, as especificidades de cada atividade dispostas nos mencionados instrumentos regulatórios, foram extraídas e tabuladas para fins de organização e análise. Em sequência, demonstrou-se relevante o aporte de conceitos e definições, a exemplo, dos pressupostos do Direito Ambiental, a partir dos princípios que o norteiam, e das teorias que abordam conceitualmente os termos aspecto e impacto ambiental, para fins de agrupamento das atividades em tipologias, pois é a partir destes que se tornou factível inferir quanto as possíveis intervenções no ambiente.

Os espaços de discussão que vem se constituindo como método, são utilizados com intuito de surgir reflexões, quanto aos desafios do caminho de institucionalização do rito, por exemplo, proporcionar celeridade ao processo, e para além disso, de que forma esta celeridade converge os diversos interesses envolvidos.

DESENVOLVIMENTO (OU RESULTADOS E DISCUSSÃO)

Para elaboração do rito simplificado é fundamental determinarmos, em que medida consiste a simplificação, ou seja, quais serão os níveis de adaptação nos procedimentos convencionais. Como apontamentos iniciais, é possível determinar temas relevantes, de forma pragmática o rito simplificado congregaria quantidade menor de documentos e estudos ambientais? Estudos menos complexos? Desoneração da equipe técnica quanto a análise de conteúdo? Equivalência do modelo trifásico em uma única licença ambiental? Para além destes apontamentos, é

necessário considerar que, neste trabalho, se trata de empreendimentos de baixo potencial de impacto e mínimo e pequeno porte, fato que coloca em discussão outros atributos como: i) condição econômica do empreendedor, ii) adicional de custos ao orçamento do empreendimento para custear prestação de serviço de consultoria e/ou a licença ambiental iii) desconhecimento dos procedimentos de controle ambiental e outros.

Assim, tendo em vista que os resultados aqui apresentados são parciais, e ainda, observado o preceito de que o estabelecimento e padronização do rito do licenciamento, deve garantir a transparência da atividade pública foi possível inferir apontamentos gerais.

Deste modo, o estabelecimento do rito de licenciamento simplificado partiu da proposição de critérios específicos considerando: (i) as características específicas de cada unidade, (ii) a experiência do grupo de trabalho, (iii) as definições conceituais de Aspecto Ambiental e Impacto Ambiental. Entretanto, as particularidades das atividades econômicas demandou a busca na rede, por meio de sítios de empresas que atuam no ramo de produtos e serviços, os quais previstos na listagem gerada.

No que se refere à descrição dos aspectos ambientais, foram determinadas categorias gerais, tais como: geração de resíduos orgânicos, geração de resíduos contaminados, geração de resíduos recicláveis, geração de emissões atmosféricas, geração de efluentes, uso e ocupação do solo, supressão de vegetação e utilização de recursos naturais. Já os impactos ambientais de forma geral, foram estabelecidos tendo em vista as categorias de aspectos, a exemplo, a supressão de vegetação que apresenta como impacto direto a perda de espécies da fauna e flora local.

Após a descrição e análise das semelhanças na operação entre as atividades econômicas, assim como, os aspectos e impactos atribuídos às mesmas, de forma que a ordem encontrada originasse o agrupamento proposto como *Tipologia*, com destaque ao modelo de tabulação proposto (Quadro 1).

Quadro 1 – Modelo de metodologia para fins de tabulação dos agrupamentos/tipologias.

Tipologias	CODRAM	Descrição da Atividade	Unidade de Medida	Portes					Aspectos ambientais	Impactos ambientais	Estudos ambientais
				M	P	M	G	E			
T1- CRIAÇÃO: Atividades agropecuária, piscicultura e outros											

Fonte: Autoria própria.

O modelo acima exposto, apresenta de forma ilustrativa a proposição de tabulação, no qual será composto da esquerda para a direita, pelos itens que segue:

- Tipologias – Será composta pelas cinco tipologias e dois subgrupos, intitulados a depender das características das atividades que serão agrupadas (p.e. T1 – atividades relacionadas a criação);
- Codram – Corresponde ao código da atividade conforme disposto pelo órgão ambiental estadual;
- Descrição da atividade – Refere-se a atividade, por exemplo, a piscicultura;
- Unidade de medida – Apresenta a unidade de medida correspondente a área a ser licenciada;

- e) Portes – delimita com base na unidade de medida o porte a ser licenciado (mínimo (M); pequeno (P); médio (M); grande (G) e excepcional (E);
- f) Aspectos ambientais – Caracteriza as formas de interação com o ambiente;
- g) Impactos ambientais – Determina as possíveis formas de intervenção no ambiente;
- h) Estudos ambientais – Trata-se das possibilidades de estudos simplificados de acordo com a pertinência.

Todos os itens que compõem a proposta, estabelecem as especificidades de cada tipologia, a fim de subsidiar a tomada de decisão, quanto aos procedimentos para fins licenciatórios. A validação das atividades econômicas agregadas em cada tipologia considerou a baixa complexidade, quanto ao desenvolvimento das atividades ou processos produtivos analisados e agrupados, e ainda, para as poucas atividades com necessidade de reconhecimento *in loco*, sendo elaborada uma lista de atividades passíveis de caracterização singular, agrupadas por semelhança de rotina.

Para o cruzamento das Resoluções CONSEMA e COMDEMA pertinentes; o anexo de delegação de competência e suas alterações, e ainda, as atividades econômicas de interesse local, o município de Rio Grande no âmbito do órgão ambiental municipal, abarcará um total de 83 atividades de baixo potencial de impacto local e mínimo e/ou pequeno porte. Considerando a situação em que as atividades econômicas se encontram no contexto normativo, e para melhor visualização durante o processo de análise, foi estabelecido uma legenda de cores distintas. (Quadro 2).

Quadro 2: Legenda correspondente a situação normativa das atividades agrupadas.

LEGENDA	
	Atividades de baixo potencial de impacto ambiental conforme Res. CONSEMA 372/2018.
	Atividades de baixo potencial de impacto ambiental conforme Res. COMDEMA 02/2017 que não constam na Res. CONSEMA 372/2018.
	Atividades de baixo potencial de impacto ambiental que conforme Res. CONSEMA 372 de 2018, Art. 4º, parágrafo 1º (NÃO INCIDÊNCIA).

Fonte: Autoria própria.

No que trata as possibilidades de exigência de estudos ambientais para obtenção de licenças ambientais simplificadas, sugere-se a implementação de Planos de Controle Ambiental Simplificado (PCAS), sejam eles gerais ou específicos (PCASE), aplicados às tipologias classificadas como de baixo potencial poluidor. Contudo, estes estudos não são necessariamente exclusivos, uma vez que, a critério do órgão ambiental e havendo necessidade de maiores esclarecimentos sobre determinadas intervenções aos componentes físicos e bióticos, deverão ser demandados estudos tradicionalmente aplicados ao rito do licenciamento ambiental. Em todas as tipologias, quando de novos empreendimentos, o preenchimento do PCAS/PCASE poderá incorrer na necessidade de elaboração de laudo complementar, como de fauna, de cobertura vegetal ou geológico, dadas as características específicas da tipologia e do ambiente natural.

Já no que tange as atividades, as quais forem identificadas como não incidentes de licenciamento, corroboradas tanto pelo estado como pelo município, sugere-se que, sejam estabelecidos procedimentos alternativos de controle, a exemplo de Termos de Responsabilidade Ambiental e/ou manuais de Boas Práticas, intuindo a sensibilização de empreendedores e colaboradores.

CONCLUSÃO

O conteúdo disposto neste recorte, tem demandado análises constantes por parte da equipe técnica da SMMA e FURG, nos casos em que são identificadas necessidade de ajustes, estes serão executados no âmbito do projeto de extensão “Formação continuada de Gestores ambientais no contexto do licenciamento ambiental municipal”.

A escolha por novas tipologias e os estudos ambientais pertinentes a serem licenciadas pelo município de Rio Grande, bem como a simplificação do rito do licenciamento ambiental devem estar indicados em uma nova resolução COMDEMA e ser encaminhada à SEMA, conforme CONAMA 237/1997 e CONSEMA 372/2018.

Por fim, vale ressaltar, que após a realização de busca por municípios que até o momento firmaram convênio, junto ao órgão ambiental estadual, não foram identificados municípios que já estejam operantes nestes procedimentos licenciatórios simplificados. Portanto, uma vez que seja implementada a aludida simplificação, coadunada aos princípios constitucionais, expedidas as necessárias normativas legais, e superados os desafios metodológicos e institucionais, o município de Rio Grande será pioneiro neste procedimento.

AGRADECIMENTOS (opcional)

Esta pesquisa é parte do projeto de extensão “Formação Continuada para Gestores Ambientais no Contexto do Licenciamento Ambiental Municipal”, financiado pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente de Rio Grande.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm > Acesso em: 23 de maio de 2018.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> > Acesso em: 23 de maio de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA nº 372, de 22 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, destacando os de impacto de âmbito local para o exercício da competência municipal no licenciamento ambiental. Disponível em: < <https://www.sema.rs.gov.br/resolucoes> > Acesso em: 20 de maio de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cadastro Central de Empresas 2015. Rio de Janeiro:

IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/pesquisa/19/29761>. Acesso em: 04 de abr. de 2018.

NASCIMENTO, T., FONSECA, A. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. Desenvolvimento e Meio Ambiente. V. 43. Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental. p. 152-170.2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.520, de 03 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e da outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%C2%BA%2011520&idNorma=11&tipo=pdf>. Acessado em: 8 de jun. de 2018.