

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**Cintia Silva Lima**

**ANÁLISE CRÍTICA DE LICENÇAS AMBIENTAIS EMITIDAS  
POR MUNICÍPIOS COM MENOS DE 10 MIL HABITANTES  
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.**

Porto Alegre  
2016



**CINTIA SILVA LIMA**

**ANÁLISE CRÍTICA DE LICENÇAS AMBIENTAIS EMITIDAS  
POR MUNICÍPIOS COM MENOS DE 10 MIL HABITANTES  
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.**

Artigo apresentado no Curso de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Grau de Especialista em Direito Ambiental.

**ORIENTADORA: PROF.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> SÍLVIA CAPPELLI**

**PORTO ALEGRE, JULHO/2016**

## APRESENTAÇÃO

Este artigo avalia e pondera sobre as balizas do Licenciamento Ambiental Municipalizado no Estado do Rio Grande do Sul, na tentativa de demonstrar as fragilidades de qualificação dos municípios no preparo (redação) do documento licenciatório propriamente dito – Licença Ambiental. A falta de adoção de critérios técnicos e de precisão, bem como a não observância dos dispositivos legais na confecção das licenças ambientais municipais, conduzem o executivo municipal a não atingir o principal propósito do licenciamento ambiental: reger de forma clara as atividades potencialmente poluidoras de abrangência local, considerando as condições e restrições inerentes, frente aos impactos que representam a implantação e operação de empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental.

**Palavras chave:** licenciamento ambiental, municipalização, Resolução CONSEMA 288/2014, capacidade, efetividade.

## ABSTRACT

This article evaluates and ponders about the beacons of environmental licensing municipalized in the state of Rio Grande do Sul, in the attempt to demonstrate how qualification weaknesses of municipalities without preparation (drafting) of the document of licensing itself – the Environmental License. Lack of adoption of technical criteria and accuracy, as well as a non- observance of legal devices in the making of the municipal environmental licenses, driving the municipal executive's not achieve the principle purpose to environmental licensing: to regulatory clearly as potentially polluting activities spanning place, considering conditions and inherent restrictions front (s) impact (s) representing a implementation and project operation subject to environmental license.

**Keywords:** environmental licensing, local action, Resolução CONSEMA 2 8/2014, capability, effectiveness.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>09</b>
2.1 MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	12
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>15</b>
<b>4 LICENÇA AMBIENTAL .....</b>	<b>16</b>
4.1 LICENÇA PRÉVIA.....	18
4.2 LICENÇA DE INSTALAÇÃO .....	19
4.3 LICENÇA DE OPERAÇÃO.....	20
4.4 OUTRAS LICENÇAS/DOCUMENTOS LICENCIATÓRIOS.....	20
4.5 ITENS CONSTANTES EM UMA LICENÇA AMBIENTAL .....	21
<b>4.5.1 Descrição do empreendedor e empreendimento .....</b>	<b>22</b>
<b>4.5.2 Esclarecimento da atividade .....</b>	<b>23</b>
<b>4.5.3 CODRAM .....</b>	<b>23</b>
<b>4.5.4 Capacidade produtiva e área útil .....</b>	<b>26</b>
<b>4.5.5 Prazos de validade e renovação .....</b>	<b>26</b>
<b>4.5.6 Condições e restrições, parâmetros e monitoramento.....</b>	<b>27</b>
<b>5 RESULTADOS.....</b>	<b>29</b>
5.1 PRESENÇA DO NÚMERO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	29
5.2 PRESENÇA DA DESCRIÇÃO DO EMPREENDEDOR, EMPREENDIMENTO ATIVIDADE DESENVOLVIDA.....	30
5.3 PRESENÇA DO CÓDIGO DE RAMO DE ATIVIDADE, ÁREA ÚTIL E CAPACIDADE PRODUTIVA.....	31
5.4 PRESENÇA DE CONDICIONANTES, RESTRIÇÕES, PARÂMETROS E MONITORAMENTO .....	33
5.5 PRESENÇA DO PRAZO DE VALIDADE E PRAZO PARA RENOVAÇÃO DE LICENÇA.....	35

5.6 INDICAÇÃO DA PUBLICIDADE DO DOCUMENTO LICENCIATÓRIO.....	37
5.7 OUTRAS INFORMAÇÕES PERTINENTES E/OU INCORREÇÕES ENCONTRADAS.....	37
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Licenciamento Ambiental é um instrumento de gestão que, através da avaliação prévia de projetos ou atividades a serem implantadas, operadas ou ampliadas, as controla e baliza, tencionando evitar que venham a causar algum dano ao meio ambiente. Neste sentido, contribui para a prevenção de danos ambientais e estabelece o controle ambiental, possibilitando o desenvolvimento econômico e incluindo, neste crescimento, a proteção ao meio ambiente.

Neste trabalho foram analisados documentos licenciatórios emitidos por alguns dos 331 municípios gaúchos com menos de 10 mil habitantes que realizam o licenciamento ambiental<sup>1</sup>. Foram selecionadas licenças emitidas entre os anos de 2014 e 2015 e identificados os itens constantes, de forma crítica. Entretanto, foge deste estudo a intenção de efetuar avaliação das questões técnicas de forma pontual. Considerando a legislação vigente, bem como os aspectos práticos de definição / identificação de um determinado empreendimento, foram contabilizados os documentos onde estavam delimitados ou não itens essenciais, ou, ainda, parcialmente ou incorretamente descritos.

A identificação e conseguinte discussão de tais questões tem por pretensão compreender e enaltecer a importância da construção adequada de documento(s) Licenciatório(s) Ambiental(is). Sustenta-se que um documento licenciatório ambiental contenha as informações necessárias ao correto enquadramento do empreendimento, no âmbito dos critérios que definem impacto local, de forma a validar a competência municipal para o licenciamento. Ainda, faz-se mister que as informações contidas no texto da licença sejam claras, objetivas e sobretudo corretas, permitindo tanto a operação eficaz do empreendimento, por parte do

---

<sup>1</sup> Conforme o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, disponível em <[http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod\\_menu\\_filho=806&cod\\_menu=805&tipo\\_menu=POPULA&cod\\_conteudo=1388](http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu_filho=806&cod_menu=805&tipo_menu=POPULA&cod_conteudo=1388)>. Acesso em 8 maio 2016.

empreendedor, quanto uma acertiva fiscalização, por parte dos detentores desta atribuição.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

A interferência antrópica no meio ambiente começou a ser discutida com maior veemência a partir da Convenção de Estocolmo, no ano de 1972<sup>2</sup>. A partir deste marco que representou esta convenção mundial, o tema ambiental adquiria, enfim, espaço em discussões privilegiadas que deliberavam sobre proteção de recursos naturais e do meio ambiente de uma forma geral.

O discurso que trazia à tona as questões relativas à escassez dos recursos naturais, a utilização racional desses recursos e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, passou a ser adotado pelos legisladores e gestores públicos, que incorporaram a problemática às suas propostas políticas. Deu-se início então à criação de normas de proteção e instrumentos de gestão ambiental, hoje vistos como essenciais para o controle, o planejamento e o equilíbrio do crescimento da economia mundial.

Dentre os vários instrumentos de planejamento ambiental adotados, destaca-se o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores. Este procedimento tem importância ímpar para o controle da interferência humana sobre o meio ambiente, bem como para a tentativa de promover a harmonização entre o desenvolvimento social e econômico e a dinâmica ambiental. Conforme indica Milaré (2008), o procedimento de licenciamento ambiental é extremamente importante, ao referir que:

---

<sup>2</sup> 1ª. Conferência Global voltada para o meio ambiente, realizada na Suécia. Acabou tornando-se marco histórico político internacional para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental. O principal produto desta convenção foi a Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano.

O licenciamento 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 que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.<sup>3</sup>

Da mesma forma, explicita Marchesan, Steigleder e Cappelli (2008), neste procedimento de licenciamento ambiental tem-se como “objetivo o controle de atividades potencialmente poluentes, procurando imprimir-lhe um padrão de atuação sustentável, de sorte a prevenir danos ambientais”.<sup>4</sup>

As licenças ambientais podem ser autorizadas, mediante condições e restrições de operação do empreendimento, conforme sua atividade, permitindo a realização de atividade econômica que possa causar impactos - controlados - sobre o meio ambiente. Segundo destaca Milaré (2009), especialmente por meio dessas concessões de licenças ambientais é que o licenciamento ambiental tem se destacado como o instrumento mais efetivo da Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>5</sup>

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu inciso V, § 1º do art. 225 delimita que 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”<sup>6</sup>. Para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal delegou à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a competência para legislar e para proteger o meio ambiente.

---

<sup>3</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

<sup>4</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. Direito ambiental. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

<sup>5</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 maio 2016.

A Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, trouxe definições sobre competências originárias de cada ente federativo, inclusive no que tange ao licenciamento ambiental, a ser realizado por um único órgão competente.<sup>7</sup>

Os Municípios iniciaram o processo de estruturação para serem capazes de realizar o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental, de âmbito local ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município. Contudo, a criação da estrutura para que se reconheça a capacidade jurídica de licenciamento no âmbito municipal não acompanha, necessariamente, a qualificação técnica e estrutural destes entes executivos.

Em relação ao documento de licença ambiental propriamente dito, não há na legislação vigente delimitação de pautas mínimas ao seu teor. A Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – Nº. 237, de 19 de dezembro de 1997, que promove a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, estabelece poucos dados obrigatórios a serem observados em uma licença, o que permite que cada ente licenciador elabore o documento ambiental de acordo com critérios próprios.<sup>8</sup>

Assim, este trabalho traz a análise de licenças ambientais municipais de forma crítica, avaliando problemas na confecção das mesmas, bem como a formulação de considerações acerca do documento proposto em suas diversas fases (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação), nas Licenças Únicas (LU) e ainda em algumas Autorizações expedidas. Foram considerados dados que necessitam estar descritos no seu conteúdo, de forma a tornar prática a

---

<sup>7</sup>BRASIL. Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 09 maio 2016.

<sup>8</sup>BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 08 maio 2016.

leitura do documento, bem como o entendimento pleno do tipo de atividade proposta na licença e, principalmente, a previsão de eficácia de uma licença ambiental municipal, no tocante a fiscalização do empreendimento. É importante atentar que, em relação a empreendimentos que precisam obter licenças ambientais, a necessidade de fiscalização deve sempre ser inversamente proporcional à eficiência do processo de licenciamento: quanto melhor elaborado for o documento licenciatório, menor será a necessidade de fiscalizar o empreendimento.

## 2.1 MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), criada em 1999, é o órgão estadual central do Sistema Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul (SISEPRA). A execução dos programas estabelecidos é feita pelos órgãos diretos da SEMA: Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP) e Departamento de Recursos Hídricos (DRH), e por instituições vinculadas à Secretaria: Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM) e Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB-RS).

O Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA instituiu os requisitos para a implementação do licenciamento e da gestão ambiental municipal, através da Resolução CONSEMA n.º 04, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal no estado do Rio Grande do Sul.<sup>9</sup> No ano de 2003 foi constituído e implantado o programa chamado de Sistema Integrado de Gestão Ambiental – SIGA e, em 2007, foi publicada a Resolução CONSEMA n.º 167, de 19 de outubro de 2007, que definiu

---

<sup>9</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução n.º 4 de 28 de abril de 2000. Disponível em < <http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res04-00.asp>>. Acesso em 10 maio 2016.

requisitos e critérios para a adequação dos municípios ao programa.<sup>10</sup> Na definição governamental, o SIGA estaria descrito como:

O mecanismo que aproxima os órgãos ambientais para a gestão compartilhada das políticas ambientais, em especial dos instrumentos de licenciamento e de fiscalização ambiental. A descentralização da gestão ambiental visa ao fortalecimento dessas ações governamentais em nível municipal, capacitando os órgãos locais de meio ambiente para a gestão do uso dos recursos naturais e para o controle das fontes poluidoras, exercício do poder de polícia, representado pela expedição de licenças ambientais aos empreendimentos e atividades considerados como de impacto local. O principal objetivo do SIGA/RS é a mobilização dos municípios que buscam a qualificação junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) para a realização do licenciamento de impacto local, mantendo uma Central de Atendimento que presta orientações administrativas e jurídicas para a elaboração do processo tendente à verificação da qualificação à gestão ambiental. Atendidos os requisitos previstos em Resoluções do CONSEMA para a qualificação, o processo é submetido ao Conselho Estadual do Meio Ambiente.<sup>11</sup>

O SIGA teve por objetivo “delegar” aos Municípios gaúchos a responsabilidade pela gestão ambiental, em caráter local, mas sendo esta delegação uma espécie de orientação, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 30, já previa a competência municipal para exercer tal gestão. O Código Estadual do Meio Ambiente, Lei nº 11.520, de 03 de agosto de 2000, igualmente descrevia a competência municipal, com o texto:

Art. 69 - Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.<sup>12</sup>

sendo que tal descrição fora baseada no artigo 6ª da Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997.<sup>13</sup> Tendo em vista essa premissa, o programa não utilizava

---

<sup>10</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução nº. 167 de 19 de outubro de 2007. Disponível em < <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolucao%20CONSEMA%20167-2007.pdf> > Acesso em 10 maio 2016.

<sup>11</sup> FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER (FEPAM). O Licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul : conceitos jurídicos e documentos associados. Porto Alegre: FEPAM, 2006.

<sup>12</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 11.520, de 03 de agosto de 2000. Disponível em < <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf> >. Acesso em: 10 maio. 2016.

<sup>13</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> >. Acesso em 10 maio 2016.

a expressão *delegar*, mas sim qualificar, em razão da clara autonomia e competência originária<sup>14</sup>.

Com a publicação da Lei Complementar 140 em 2011, restou claro que é competência dos municípios o licenciamento das atividades de impacto local.<sup>15</sup> Assim, o SIGA fora desativado, dispensando qualquer tipo de habilitação municipal para licenciamento ambiental no estado. O estado, através de diversas resoluções do CONSEMA, vem delegando aos municípios a responsabilidade do Licenciamento Ambiental das atividades consideradas de impacto local, conforme definido pelo conselho estadual de meio ambiente e, em alguns casos específicos, delegando convênios entre o órgão licenciador do estado, a FEPAM, e os municípios, ampliando a abrangência dos licenciamentos de impacto local. Explicita a lei complementar 140 de dezembro de 2011:

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.<sup>16</sup>

A qualificação mínima para que os municípios efetuem o licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local são especificadas no parágrafo único da mesma Lei Complementar:

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no **caput**, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> BURMAN, Alexandre. Estudo crítico do licenciamento ambiental municipal no Estado do Rio Grande do Sul. Canoas/RS. 2012

<sup>15</sup> BRASIL. Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 09 maio 2016.

<sup>16</sup>BRASIL. Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 09 maio 2016.

<sup>17</sup> *ibidem*

As atividades cujos impactos são considerados locais estão descritas no Anexo I da Resolução 288, de 03 de outubro de 2014, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).<sup>18</sup>

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, publicados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios (MUNIC) 2015, 30,4% dos municípios brasileiros (que correspondem a 1696 cidades brasileiras) realizam a gestão ambiental através do licenciamento ambiental.<sup>19</sup> Hoje, no Rio Grande do Sul, 97,4% (484) dos municípios estão exercendo a gestão ambiental na forma do licenciamento ambiental municipalizado, demonstrando que a gestão ambiental descentralizada e integrada com os municípios é uma realidade no estado do Rio Grande do Sul.

Entre os municípios do país com até 10 mil habitantes, 23,9% (seiscentos) realizam o licenciamento ambiental. O Rio Grande do Sul possui, dentre seus 497 municípios, o total de 66,7% (331) municípios com menos de 10 mil habitantes, dentre os quais 97,0% (321) exercem o licenciamento ambiental, segundo a FEPAM.<sup>20</sup> Resumidamente, mais da metade dos municípios brasileiros com até 10 mil habitantes, que licenciam ambientalmente os empreendimentos potencialmente poluidores, com impacto local, se encontram no Rio Grande do Sul.

### **3 METODOLOGIA**

Considerando que este artigo visa a analisar a produção de documentos licenciatórios ambientais por municípios com menos de 10 mil habitantes do estado do Rio Grande do Sul, optou-se por uma metodologia documental para obtenção dos dados da situação atual e desenvolvimento de metodologia qualitativa para a

---

<sup>18</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução N°. 288 de 3 de outubro de 2014. Disponível em < <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%20288-2014.pdf>.> Acesso em 11 maio 2016.

<sup>19</sup> IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Pesquisa Básica de Municípios. Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro : IBGE, 2016. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>.> Acesso em 16 maio 2016.

obtenção dos dados, por meio de obtenção das licenças e leitura crítica das mesmas. A análise documental trouxe informações sobre os empreendimentos licenciados nos municípios e permitiu a quantificação dos dados existentes nestes documentos. De posse destas informações, foram comparados os dados obtidos com os principais itens requeridos pela legislação em vigor, bem como pelas normas técnicas que definem a clareza da Licença no tocante a posteriores eventos de fiscalização.

Com os dados levantados após a leitura das licenças, foram quantificadas as informações. Ao todo foram analisadas 120 licenças ambientais emitidas por 23 municípios com menos de 10 mil habitantes localizados no estado. Estes documentos foram obtidos entre os anos de 2014 e 2015, via internet, diretamente dos *links* de acesso às secretarias municipais do meio ambiente, quando estas existiam, ou departamentos de meio ambiente, inseridos na estrutura do executivo municipal. Estas licenças estão divididas em Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, considerando diversas atividades, de acordo com a competência municipal para o licenciamento das mesmas, conforme a resolução CONSEMA 288 de outubro de 2014 e posteriores convênios de delegação de competência firmados entre os municípios e o órgão ambiental estadual.<sup>21</sup> Esta norma atualizou e redefiniu as atividades consideradas de **impacto local**, portanto passíveis de licenciamento municipal.

#### 4 LICENÇA AMBIENTAL

O inciso II, do artigo 1º, da Resolução CONAMA n.º 237 de dezembro de 97 define licença ambiental como:

---

<sup>20</sup> FEPAM. Dado obtido através do Site < [http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc\\_munic.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp).> Acesso em 16 maio 2016

<sup>21</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução N.º. 288 de 3 de outubro de 2014. Disponível em < <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%20288-2014.pdf>.> Acesso em 11 maio 2016.

[...] ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.<sup>22</sup>

O anexo 1 da referida Resolução contém descrição não taxativa de atividades sujeitas a licenciamento, ex: extração e tratamento de minerais, indústria metalúrgica, transmissão de energia elétrica etc.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Código Estadual do Meio Ambiente, em seu artigo 55, estabelece um capítulo específico, com destaque para necessidade de licenciamento ambiental:

Art. 55 - A construção, instalação, ampliação, reforma, recuperação, alteração, operação e desativação de estabelecimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.<sup>23</sup>

Não existe apenas um único tipo de Licença Ambiental, já que o licenciamento está dividido em diversas etapas e cada etapa se encerra com a emissão de um tipo específico de licença. O artigo 19 do Decreto Federal n.º 99.274, de 6 de junho de 1990, já indicava os três tipos de licenças ambientais adotados na legislação, quais sejam a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).<sup>24</sup> Assim, o processo administrativo de licenciamento ambiental, em regra, se desdobra em três etapas, devendo cada uma dessas etapas atingir a concessão da licença ambiental respectiva, sendo esta, de acordo com o andamento do processo. O artigo 8º da Resolução CONAMA n.º 237 de 1997 segue idêntica

---

<sup>22</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n.º 237 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 10 maio 2016

<sup>23</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 11.520, de 03 de agosto de 2000. Disponível em < <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em: 11 maio. 2016.

<sup>24</sup> BRASIL. Decreto Federal N.º. 99 274. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em 18 maio 2016.

descrição das fases do processo de licenciamento e ordem de licenças ambientais. A indicação é de que haja uma lógica sequencial e independente de licenças.<sup>25</sup>

#### 4.1 LICENÇA PRÉVIA

Conforme SANCHEZ (2008), “a Licença Prévia é solicitada quando o projeto técnico está em preparação, a localização ainda pode ser alterada e alternativas tecnológicas podem ser estudadas”.<sup>26</sup> O empreendedor ainda não investiu no detalhamento do projeto e diferentes conceitos podem ser estudados e comparados. A licença de instalação somente pode ser concedida depois de concedida a licença prévia; o projeto técnico é detalhado, atendendo às condições estipuladas na licença prévia. Finalmente, a licença de operação é concedida depois que o empreendimento foi construído e está em condições de operar, mas sua concessão é condicionada à constatação de que o projeto foi instalado de pleno acordo com as condições estabelecidas na licença de instalação.

Assim, a Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento da atividade ou empreendimento, aprovando sua concepção e localização, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. É nessa fase primeira que o empreendedor manifesta a intenção de realizar determinada atividade, devendo ser avaliadas a localização e a concepção do empreendimento, de maneira a atestar a sua viabilidade ambiental e a estabelecer os requisitos básicos para as próximas fases. Nesta etapa, devem, ainda, ser elaborados os estudos de viabilidade do projeto. Com base nesses estudos, o órgão ambiental definirá as condições às quais a atividade deverá se adequar no intuito de cumprir as normas ambientais vigentes. As exigências que resultarem da avaliação

---

<sup>25</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 10 maio 2016.

<sup>26</sup> SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

dos prováveis impactos ambientais que o projeto do empreendimento causará quando implantado e operando devem constar na licença prévia, principalmente aquelas referentes aos pontos básicos a serem observados no Projeto Executivo. Este projeto será examinado na fase seguinte, tendo em vista que a LP não autoriza o início das obras, tampouco o funcionamento da atividade.

Conclui-se que a Licença Prévia (LP) – é a licença que “Aprova a viabilidade ambiental do empreendimento, não autorizando o início das obras”.<sup>27</sup>

## 4.2 LICENÇA DE INSTALAÇÃO

A 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. É nessa fase secundária que se elabora o Projeto Executivo, que é a reestruturação do projeto original mais detalhado e no qual são fixadas as condições e restrições de natureza técnica capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a proteção do meio ambiente. A partir da emissão dela Licença o órgão administrativo ambiental competente autoriza a implantação da atividade, porém sua operação ainda não está prevista. Pode-se sintetizar que a Licença de Instalação (LI) é a licença “que aprova os projetos. É a licença que autoriza o início da obra/empreendimento. É concedida depois de atendidas as condições da Licença Prévia”.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.licenciamentoambiental.rs.gov.br/perguntas-mais-frequentes/pergunta/resposta/551>>. Acesso em 22 maio 2016.

<sup>28</sup> FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.licenciamentoambiental.rs.gov.br/perguntas-mais-frequentes/pergunta/resposta/551>>. Acesso em 22 maio 2016.

Convém observar que, caso o equipamento implantado necessite de testes ou ajustes, ainda que antes da emissão da Licença de Operação, deverá o empreendedor solicitar uma Autorização específica para tal atividade, que abrará somente a operação específica em dia e hora determinados.

#### 4.3 LICENÇA DE OPERAÇÃO

A 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. No que diz respeito a essa terceira etapa, logo depois de instalada a atividade ou edificada a obra, o órgão ambiental deve vistoriar o empreendimento a fim de constatar se todas as exigências de controle ambiental feitas nas fases anteriores foram devidamente cumpridas. Somente depois disso é que será concedida a licença de operação, autorizando o início do funcionamento da atividade. Nas restrições da licença de operação estarão determinados os métodos de controle e as condições de operação, apontando as medidas de controle e padrões de qualidade ambiental que servirão de limite para o funcionamento da atividade. Também estarão especificadas as condicionantes que devem ser cumpridas pelo responsável pela atividade licenciada, sob pena de suspensão ou cancelamento da licença ambiental.

#### 4.4 OUTRAS LICENÇAS/DOCUMENTOS LICENCIATÓRIOS

Em alguns casos, os órgãos ambientais podem gerar uma Licença Única (LU) para aquelas atividades com porte mínimo ou pequeno e grau de poluição baixo ou médio, podendo ser emitidas na fase de planejamento, instalação ou operação.

Uma Licença Ambiental eficaz em quaisquer das fases que se encontre, deve ser um documento que possibilite ao empreendedor balizar o planejamento, a instalação e a operação de uma empresa, bem como deve servir de informação básica para que um fiscal, que desconheça o processo de licenciamento ou ainda nem mesmo tenha conhecimento das particularidades da empresa elencada, consiga compreender o fluxo de operação da mesma e ainda confrontar sua real operação com o que está delimitado na LO.

#### 4.5 ITENS CONSTANTES EM UMA LICENÇA AMBIENTAL

Via de regra, o Licenciamento ambiental no Brasil foi disciplinado pela Resolução CONSEMA 237 de 1997.<sup>29</sup> Nesta resolução há a definição do processo administrativo, seus rituais, suas fases, a definição de competência para produzir e avaliar estudos ambientais dentre outras definições, não menos importantes. A Resolução CONSEMA 237, em seu artigo 1º, inciso II, indica que devem estar presentes em uma Licença “as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor”. Ainda, no artigo 18, a Resolução esclarece que “o órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento”.

O aspecto prático do licenciamento indica que uma Licença Ambiental executada por um órgão administrativo municipal deve, primeiramente, atentar para a correta classificação da atividade e sua operação como sendo causadora de impacto local. A limitação das atividades consideradas de impacto local passíveis de licenciamento ambiental pelos municípios foi fixada de forma mais atual na Resolução CONSEMA nº 288 de outubro de 2014.<sup>30</sup> Da mesma forma, os padrões de impacto potencial (porte e potencial poluidor), conforme a característica da

---

<sup>29</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 18 maio 2016.

<sup>30</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução Nº. 288 de 3 de outubro de 2014. Disponível em < <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%20288-2014.pdf>>. Acesso em 18 maio 2016.

atividade, são padronizados pela Resolução nº 01 de 1995 do Conselho de Administração da FEPAM. Esta resolução decidiu que:

Art. 2º - Para os efeitos de Resolução, as fontes de poluição e atividades modificadoras do meio ambiente serão enquadradas segundo os critérios de porte (mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional) e potencial poluidor (baixo, médio e alto), conforme classificação de atividades constantes no nexo[sic] I.<sup>31</sup>

Assim, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) e a FEPAM disciplinaram, por meio de resoluções, não só os empreendimentos/atividades passíveis de licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul como, também, os custos para análise dos respectivos projetos, calculados através do cruzamento de duas variáveis referentes ao porte do empreendimento (mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional) e ao seu potencial poluidor (pequeno, médio e alto), de que resultaram mais de seiscentas tipologias com as quais trabalha.<sup>32</sup>

#### 4.5.1 Descrição do empreendedor e empreendimento

Definida a competência municipal, na licença emitida devem estar descritas claramente informações primordiais como a identificação do empreendedor e a definição do seu empreendimento. Segundo o texto da Resolução CONSEMA 038, de 18 de julho de 2003, as definições são:

VI - Empreendedor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta por atividade sujeita ao licenciamento ambiental;

VII - Empreendimento/Fonte de Poluição e fonte poluidora: todo e qualquer empreendimento, atividade, instalação, processo, operação ou dispositivo, móvel ou não, que independentemente de seu campo de aplicação induzam, produzam e gerem ou possam produzir e gerar a poluição do meio ambiente;<sup>33</sup>

<sup>31</sup> RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM. Resolução Nº. 1 de 1995. Disponível em < [http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res\\_001-95\\_Reg\\_Inter.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res_001-95_Reg_Inter.asp)>. Acesso em 18 maio 2016.

<sup>32</sup> FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER - FEPAM. O Licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul : conceitos jurídicos e documentos associados. Porto Alegre: FEPAM, 2006.

<sup>33</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução Nº. 038 de 18 de julho de 2003. Disponível em < <http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res038-03.asp>> Acesso em 22 maio 2016

A clara identificação do empreendedor permite a responsabilização do mesmo frente a qualquer desacordo cometido em relação ao descrito no texto da licença. Não necessariamente esta identificação precisa manter relação com posse ou propriedade de área/terreno, mas sim com relação à responsabilidade pela atividade desenvolvida.

#### **4.5.2 Esclarecimento da atividade**

A atividade constante numa licença corresponde àquela a ser desenvolvida no local licenciado. Uma das formas padronizadas de explicitar tal informação é a adoção do Código de Ramo Atividade (CODRAM), que sinaliza o tipo de atividade desenvolvida no empreendimento. A atividade descrita no documento guarda similariedade com o CODRAM, mas não se limita a isso. Esta descrição deve conter informações precisas e inteligíveis do que ocorre no local licenciado.

Por exemplo, ainda que o CODRAM identifique apenas uma atividade presente, o empreendimento pode acumular outras funções, sendo licenciado por aquela que possuir maior potencial poluidor. Fácil perceber tal sobreposição de atividades no caso de uma fazenda com criação de animais e produção de alimentos derivados. Ou ainda uma indústria de beneficiamento que reaproveite seu resíduo criando outro produto. Por isso, o campo *atividade* a ser incluso na Licença Ambiental deve conter todas aquelas funções exercidas no mesmo espaço licenciado.

#### **4.5.3 CODRAM**

O código de ramo de atividade, CODRAM, é criado e definido segundo normas técnicas que esclarecem a atividade em questão. Um exemplo seria a

atividade de *irrigação superficial*. O CODRAM específico desta atividade no estado do Rio Grande do Sul é 111,30. Assim, qualquer município ou ainda o estado, por meio da FEPAM, quando elaborarem uma licença para tal atividade, deverão incluir este código no documento a ser emitido, facilitando a descrição do tipo de operação realizada no empreendimento.

O porte do empreendimento é definido conforme sua característica, como consta na Resolução nº 01 de 1995 do Conselho de Administração da FEPAM, que, através do cruzamento de duas variáveis referentes ao porte do empreendimento (mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional) e ao seu potencial poluidor (pequeno, médio e grande) estabeleceu as tipologias adotadas atualmente.

Com isso, a definição do porte em mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional tornou-se padrão no estado, variando a forma como o porte é calculado, que segue o tipo de atividade desenvolvida. Por exemplo, para criações animais, o porte é delimitado pelo número de animais a serem manejados. Em outros casos, o cálculo se dá através da área útil definida pelo empreendimento – área esta construída ou não – ou ainda a capacidade de recebimento de material por dia, como no caso dos aterros sanitários.

Já o potencial poluidor é definido administrativamente, em reunião técnica, quando há a elaboração e criação do código de ramo para uma atividade específica, que ainda não seja cadastrada. Essa nova norma é aprovada pelo Conselho Administrativo do Órgão Ambiental estadual, a FEPAM.<sup>34</sup> Esses novos códigos já são criados tendo delimitadas as faixas de porte possíveis – baixo, médio e alto – e a definição de ser potencial causador de impacto ambiental local.

---

<sup>34</sup> Este Conselho é parte da estrutura organizacional da FEPAM, definido pelo Decreto 33 765, de 28 de dezembro de 1990. É composto pelo seu Diretor-Presidente e mais 8 membros de diferentes órgãos e instituições estaduais.

A figura a seguir ilustra a definição de CODRAM e demonstra o enquadramento de forma clara:

RAMO	RAMO_DESCRICAO	UNIDADE DE MEDIDA	POTENCIAL POLUIDOR	MÍNIMO	PEQUENO	MÉDIO	GRANDE	PORTE EXCEPCIONAL
111-30	IRRIGAÇÃO SUPERFICIAL	Hectares (ha)	ALTO	de 0 a 50				
111-40	IRRIGAÇÃO POR ASPERSÃO/LOCALIZADA	Hectares (ha)	MÉDIO	de 0 a 50	de 50,0001 a 100			
111-60	DRENAGEM AGRÍCOLA	Hectares (ha)	MÉDIO	de 0 a 1	de 1,01 a 5			
111-91	BARRAGEM / AÇUDE PARA IRRIGAÇÃO - APENAS PARA FORNECIMENTO DE ÁGUA	Área alagada em ha	ALTO	de 0 a 5				
112-11	criação de aves de corte	Nº de cabeças	MÉDIO	de 0 a 14000	de 14000,01 a 36000	de 36000,01 a 48000	de 48000,01 a 60000	de 60000,01 a 9999999
112-20	criação de aves de postura	Nº de cabeças	MÉDIO	de 0 a 30000	de 30000,01 a 60000	de 60000,01 a 90000		
112-13	criação de matrizes e ovos	Nº de cabeças	MÉDIO	de 0 a 30000	de 30000,01 a 60000	de 60000,01 a 90000		

Figura 1 – exemplo de código de ramo de atividade, potencial poluidor e porte de empreendimentos. Fonte: Resolução CONSEMA Nº. 288 de outubro de 2014.

De posse destas três informações, torna-se possível enquadrar corretamente o empreendimento nos anexos da Resolução CONSEMA 288 de outubro de 2014, que hoje é a legislação mais atualizada sobre definição de competência licenciatória no estado.<sup>35</sup> Uma vez localizado o CODRAM no anexo I desta Resolução, logo pode ser identificado o potencial poluidor da atividade descrita, bem como, de posse do tamanho físico ou capacidade produtiva, o porte da mesma. A importância para o órgão ambiental municipal se justifica na verificação da possibilidade de prosseguir com processo de licenciamento ou encaminhá-lo ao órgão ambiental estadual. Importante ressaltar que é facultado aos municípios emitir declaração ao órgão ambiental estadual afirmando não possuir condições para licenciar empreendimentos em seu território. Nestes casos, todas as licenças de atividades exercidas no município autodeclarado não-licenciador, independentemente de porte ou potencial poluidor, serão emitidas pela FEPAM.

<sup>35</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução Nº. 288 de 3 de outubro de 2014. Disponível em < <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%20288-2014.pdf>.> Acesso em 22 maio 2016.

#### 4.5.4 Capacidade produtiva e Área Útil

Outras informações necessárias em uma Licença Ambiental seriam a sua capacidade produtiva e área útil do empreendimento. Com a ciência destes dados, fica possível verificar a operação da atividade dentro dos limites permitidos conforme constam na licença emitida. O número de animais na criação, a área total utilizada pelo empreendimento ou ainda a quantidade de resíduo recebido em um dia pelo estabelecimento devem ser compatíveis e de fácil mensuração, o que torna a fiscalização efetiva.

#### 4.5.5 Prazos de validade e renovação

De acordo com a Resolução CONAMA 237 de dezembro de 1997, as licenças ambientais devem possuir prazos de validade, bem como estar prevista a renovação das mesmas e a sua prorrogação.<sup>36</sup> A validade e as instruções para renovação das licenças quando contidas no texto do documento dão ao empreendedor a noção de continuidade do procedimento de licenciamento ao qual aderiu, bem como facilitam o ingresso do protocolo de solicitações em prazos corretos e munidos de documentação adequada. No estado do Rio Grande do Sul, a Resolução CONSEMA 038 do ano de 2003 preconiza os seguintes prazos de validade e possibilidade de renovação de licenças:

Art. 9º - A Licença Prévia: o prazo de validade de uma Licença Prévia é de 2 (dois) anos, exceto para empreendimentos com localização definida para distritos industriais já licenciados, que terá validade de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único: A Licença Prévia concedida não será renovada após o término do seu prazo de validade, exceto para Licenças Prévias antecedidas por Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que poderão ser renovadas uma vez, desde que não haja mudanças

---

<sup>36</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 22 maio 2016.

ambientais que indiquem a necessidade de novo Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a critério do órgão ambiental.

Artigo 10 - A Licença de Instalação tem o seu prazo de validade fixado entre 1(um) e 5 (cinco) anos com base no cronograma proposto para execução do empreendimento;

Artigo 11 - A Licença de Operação tem o seu prazo de validade fixado em 4 (quatro) anos.

Parágrafo único - Com a finalidade de adequar os procedimentos licenciatórios e os empreendimentos existentes aos novos prazos de licenciamento, são considerados em situação regular frente ao licenciamento ambiental os empreendimentos com processos de pedido de renovação de Licença de Operação protocolados na Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM até a data de publicação desta Resolução, ficando prorrogado o prazo da última Licença de Operação emitida até um ano após a publicação desta Resolução, observados os seguintes dispositivos:

- a. os empreendedores deverão continuar a cumprir todas as condições e restrições constantes na última Licença de Operação;
- b. a Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM exercerá fiscalizações e auditorias necessárias à verificação do cumprimento das licenças prorrogadas na forma do parágrafo único deste artigo;
- c. a Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM emitirá a pedido, sem custos, declaração sobre a regularização do empreendimento na forma desta Resolução, pendências ambientais e a nova validade da última Licença de Operação emitida;
- d. os empreendimentos regularizados na forma do parágrafo único deste artigo, deverão solicitar a renovação da Licença de Operação com a antecedência prevista na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, cumprindo todas as formalidades legais de documentação e custos de licenciamento exigidos pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM.<sup>37</sup>

#### **4.5.6 Condições e restrições, parâmetros e monitoramento**

A Resolução CONAMA 237 de 1997 esclarece que uma licença ambiental deve estabelecer as condições, restrições e medidas de controle ambiental do

---

<sup>37</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução Nº. 038 de 18 de julho de 2003. Disponível em < <http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res038-03.asp> > Acesso em 22 maio 2016

empreendimento licenciado.<sup>38</sup> Por condições e restrições, podemos entender, como cita a Resolução CONSEMA 038 de 2003 em seu artigo 3º:

XIV - Condições e restrições: exigências constantes nas Licenças emitidas pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM, determinando as normas, as condições e as restrições ambientais para o funcionamento de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental e, quando for o caso, a apresentação de pareceres, laudos e relatórios, entre outros, que comprovem o cumprimento periódico do cumprimento da Licença emitida.<sup>39</sup>

Entende-se então que uma empresa receba, junto com sua Licença de Operação, itens a serem respeitados, parâmetros a serem seguidos e rituais de monitoramento a serem repetidos regularmente, atestando a boa condução das atividades desenvolvidas.

Tanto quanto estes três quesitos anteriormente delimitados, os parâmetros de lançamento de efluentes, emissões atmosféricas ou ainda quaisquer outros tipos de lançamentos a serem feitos no meio ambiente pela empresa deverão ter seus valores máximos estipulados por lei, quando esta o fizer, ou pelo órgão licenciador, na falta de norma vigente. O órgão licenciador, então, tomaria como base as condições ambientais locais e estipularia a capacidade suporte do meio naquele ponto. Essa atitude possibilita calcular o quanto de material residual, ainda que tratado, poderia ser recebido sem que cause poluição em níveis altos o suficiente para causar dano sensível.

Por fim, foi avaliado, conforme consta no texto da Resolução CONAMA 237 de 1997, se há no corpo da licença referência ao processo administrativo ao qual a mesma estaria relacionada.<sup>40</sup> O número do processo administrativo que deu origem ao documento torna-se uma referência importante, no que conste a lisura do

---

<sup>38</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 22 maio 2016.

<sup>39</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução Nº. 038 de 18 de julho de 2003. Disponível em < <http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res038-03.asp>> Acesso em 25 maio 2016

<sup>40</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 24 maio 2016.

processo e ainda o embasamento técnico e os estudos apresentados que culminaram com a emissão da Licença Ambiental.

## 5 Resultados

Das 120 licenças analisadas, 26 eram relativas à primeira fase do empreendimento – Licenças Prévias, 33 eram Licenças de Instalação, 55 eram Licenças de Operação, 2 eram Autorizações e 4 eram Licenças Únicas. Foi considerada a presença ou não dos itens tidos como necessários numa Licença Ambiental, e, nos casos onde fosse cabível, outra forma de análise fora efetivada, como, por exemplo, dados presentes, mas erroneamente destacados. A seguir cada item será listado, apresentada a freqüência de sua ocorrência no estudo e alguma consideração que tenha sido realizada quando da tabulação destes resultados.

### 5.1 PRESENÇA DO NÚMERO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A relação entre a Licença emitida e o número do processo administrativo que a originou estava descrita em 111 documentos, totalizando 92,5% de licenças positivas neste quesito. Foi verificada a emissão de Licenças Prévias no mesmo dia de ingresso do respectivo protocolo no órgão ambiental municipal (três LPs) e também a emissão de outras licenças em prazos demasiadamente exíguos como dois ou cinco dias (quatro Licenças). Não há tempo mínimo para a emissão de uma licença, haja vista a Resolução CONAMA 237 de 1997, que estabelece apenas o prazo máximo de cento e oitenta dias para manifestação do órgão ambiental em relação ao deferimento ou não do documento ambiental, a partir do seu protocolo.<sup>41</sup> Porém, partindo do pressuposto que, para a emissão de uma licença tecnicamente embasada, a documentação protocolada deva ser analisada por equipe técnica

---

<sup>41</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de dezembro de 1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 24 maio 2016.

multidisciplinar, com emissão de parecer e realização de vistoria técnica (Art. 10 da Resolução CONAMA 237 de 1997). O tempo tão reduzido de análise e conseqüente emissão do documento licenciatório pode indicar precipitação quanto à análise e fundamentação técnica dos critérios utilizados para a leitura e aprovação dos estudos ambientais apresentados pelo empreendedor.

## 5.2 PRESENÇA DA DESCRIÇÃO DO EMPREENDEDOR, EMPREENDIMENTO E ATIVIDADE DESENVOLVIDA

Outro quesito considerado, a presença escrita de forma clara contendo a indicação do empreendedor, empreendimento e delimitação da atividade desenvolvida, corretamente nomeados e descritos, esteve presente na quase totalidade dos documentos. Apenas uma Licença não apresentou o empreendedor caracterizado, e outras três tiveram dois ou mais empreendedores listados. Este procedimento, tendo como base a legislação normativa, apresenta-se incorreto, uma vez que o empreendedor deva ser facilmente identificado como responsável pela atividade operada no local. Alguns órgãos financiadores de atividades produtivas exigem a descrição de todos os envolvidos no financiamento como responsáveis pela atividade, para que possam proceder à liberação da verba de implantação do empreendimento. Ainda que se proceda desta forma em algumas licenças, é discutível que tal fato ocorra, já que isto pode trazer prejuízos nas questões ambientais, em caso da necessidade de responsabilização dos envolvidos no Licenciamento.

O que fora percebido em muitas licenças foi a confusão entre empreendimento e atividade, muitas vezes existindo a sobreposição destes conceitos. O empreendimento deveria vir descrito tal como o Código de Ramo de Atividade o declara e, na atividade propriamente dita, deveriam vir descritas as reais atividades desenvolvidas, que podem ser uma ou mais, de acordo com o

---

empreendimento. A semelhança entre tais dados não deve simplificar o documento de licença. Por exemplo, no caso de um licenciamento de uma Estação de Transbordo de Resíduos da Construção Civil (CODRAM 3544,30), o empreendimento deveria estar nomeado tal como consta no CODRAM e, a atividade, poderia ser descrita da mesma forma, em outro campo. Apesar de parecer redundante, as atividades desenvolvidas no empreendimento podem representar mais de um CODRAM, sem, no entanto, serem dois ou mais empreendimentos. Tentando esclarecer, usando o mesmo exemplo: a Estação de Transbordo de Resíduos da Construção Civil pode abarcar mais de uma atividade, a ser licenciada na mesma licença ambiental, porém sem usar dois ou mais códigos de ramo. Neste caso, deveriam ser descritas por extenso todas estas, tal como: Estação de Transbordo de Resíduos da Construção Civil, Central de Recebimento de Resíduos de Poda e Depósito de Resíduos Volumosos. Sempre a Licença será enquadrada no código de ramo com maiores Potencial poluidor e Porte, tendo as outras atividades descritas e incluídas no texto da licença, com condições e restrições próprias.

### 5.3 PRESENÇA DO CÓDIGO DE RAMO DE ATIVIDADE, ÁREA ÚTIL E CAPACIDADE PRODUTIVA

Tratando da presença ou não do CODRAM, 58% (setenta) dos documentos analisados não possuíam indicação do mesmo. A ausência do código de ramo de atividade num documento de licença acaba por dificultar a identificação da atividade descrita e de seu correto enquadramento, que por sua vez dificulta a clara definição do órgão ambiental apto ao seu licenciamento. Além disso, é imperativo que o código esteja presente no documento para proporcionar as balizas do controle e fiscalização desenvolvidas pelo órgão ambiental.

A área útil do empreendimento descrita na licença permite que o ente fiscalizador possa igualmente verificar o enquadramento correto dentro do rol de

atividades a licenciar localmente, bem como verificar a incidência do empreendimento em áreas de preservação permanente ou outro tipo de área protegida por lei. Ainda, haja vista a necessidade de solicitação de licenciamento específico para ampliação de empreendimentos que já estão em operação, a descrição da área útil permite a rápida visualização de infrações deste tipo, como áreas construídas irregularmente. Do total de documentos revistos, 33 não apresentaram indicação de área no corpo da licença (27,5%).

Tanto quanto o CODRAM e a Área Útil, a Capacidade de operação do empreendimento é informação básica para confirmar o correto enquadramento da atividade bem como comprovar se a operação ocorre em conformidade com que fora licenciado. Muitas vezes os empreendimentos que operam acima de sua capacidade tornam-se subdimensionados, causando sobrecarga na operação e permeando a atividade de falhas que podem gerar danos ambientais. A capacidade pode ser ampliada através de solicitação de ampliação em processo administrativo próprio, de licença de ampliação. No presente estudo, 57 licenças, ou 47,5% do total de documentos, não apresentaram a área útil descrita. Convém ressaltar que por área útil subentende-se toda a área utilizada no empreendimento, sendo construída ou não.

Os quesitos relatados até aqui revelam a parte descritiva de um empreendimento. Nenhuma destas informações demanda análise técnica específica ou necessita de interpretação para seu correto entendimento. Os próximos quesitos tratam de forma mais pungente a avaliação técnica efetivada pelos profissionais do órgão ambiental.

#### 5.4 PRESENÇA DE CONDICIONANTES, RESTRIÇÕES, PARÂMETROS E MONITORAMENTO

Dentre os itens presentes numa licença que possuem caráter técnico, o primeiro avaliado fora a presença de condicionantes, um dos itens citados na Resolução CONAMA 237/97. Estas condições esclarecem a amplitude da operação do empreendimento, pontuando as especificidades de cada tipologia licenciada. Oito licenças (6,7%) não apresentavam itens de condição de operação dos respectivos empreendimentos. Essa ausência impede a fiscalização eficaz do mesmo, já que não há uma regra clara a ser comprovada durante uma fiscalização. Ainda, cinco licenças possuíam condicionantes como deveriam, porém, em lugar dos dados do empreendimento, estavam escritos “xxxx”, denunciando a falta de cuidado na revisão e publicação do documento. Outra peculiaridade foi a percepção de duas ou mais condições relatadas, que solicitavam reformas ou melhorias fundamentais para a operação da atividade, como piso impermeabilizado ou cercamento do local. Duas licenças apresentavam esta especificidade, demonstrando que o empreendimento fora licenciado sem as condições plenas de funcionamento implantadas. Uma das licenças analisadas apresentou condicionante específica com data de validade para seu cumprimento, porém a própria licença apresentava data de validade inferior à esta. Assim, a licença perderia a validade antes da comprovação do cumprimento da condicionante em questão, deixando claro a falta de análise técnica na conferência de tais informações.

As restrições ao funcionamento do empreendimento, igualmente necessárias em uma licença e descritas como parte indispensável do documento na Resolução CONAMA 237 de 1997, esteve ausente em onze licenças, o que totaliza 9,1% de documentos incorretos frente a legislação.<sup>42</sup> As restrições fazem parte do conjunto de normas que a empresa deve respeitar dentro do seu processo de operação, tornando seguro ambientalmente o processo. Uma licença sem restrição passa a

---

<sup>42</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n° 237 de dezembro de 1997. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 24 maio 2016.

informação de que o processo de operação seria regulado apenas pela própria operação, sem balizas ambientais para serem seguidas.

Os parâmetros de lançamento de efluentes ou emissões atmosféricas descritos numa licença embasam a interpretação das análises dos laudos de monitoramento. Para tanto, deve-se considerar o local de lançamento, a capacidade suporte do meio naquele ponto e a influência geral do conjunto de empreendimentos situados na mesma região, tornando o licenciamento uma atividade restritiva de forma relativa, haja vista a diversidade de ambientes presentes no meio. Assim, uma empresa que tenha certos parâmetros de lançamento numa região densamente povoada e com altos níveis de industrialização, pode ter parâmetros definidos de forma distinta caso resolva se instalar em área fracamente povoada ou com baixos níveis de atividade industrial. Isso pois a capacidade suporte do meio varia de acordo com as condições locais e atuais, que são influenciadas pela saturação do ambiente no seu entorno. Surpreendentemente, o estudo das licenças revelou que a maioria dos documentos não traz índices de lançamento em seu texto. 98,3% dos documentos (118) simplesmente não fazem menção a estes índices, deixando a interpretação dos laudos analíticos relativos aos efluentes destas empresas ser baseada apenas na legislação vigente, que trata de índices gerais para o estado ou, por vezes, para o país. A capacidade suporte local não aparece para o empreendedor, tendo as reais características do meio ignoradas e com isso permitindo o lançamento no meio ambiente efluentes e emissões nem sempre condizentes com o suportado pelo mesmo. Particularmente, essa ausência tira do licenciamento a capacidade de gestão ambiental global, tornando o licenciamento de cada empresa como sendo único na área. Imaginando um curso d'água que receba efluente de cinco empresas, fica fácil inferir que a capacidade de recebimento e depuração deste corpo hídrico não é a mesma de outro que receba efluentes de vinte empresas. Porém, ambos são tratados da mesma forma perante o licenciamento municipal, tal como analisado por este artigo.

Os padrões de monitoramento, item chave para a fiscalização pós-licença e item regulador da operação do empreendimento, esteve ausente em 77 licenças. Porém, considerando que as Licenças Prévias apenas autorizam a confecção de projeto executivo para a implantação do empreendimento e, por esta característica específica, não possuem condições que necessitem de monitoramento, exclui-se estas da contagem, chegando então ao total de 81,9% de documentos sem indicação de monitoramento durante a vigência da licença obtida. No caso de uma licença de operação emitida com validade de quatro anos, a ausência de monitoramento programado a ser realizado pelo empreendedor permite que o órgão ambiental licenciador não perceba de pronto quaisquer tipos de operação irregular na empresa. Além disso, o monitoramento permite o acompanhamento exercido pelo órgão ambiental de forma constante e ininterrupta, obrigando o empreendedor a retomar a operação do empreendimento às normas contidas na Licença, uma vez que frequentemente tenha de responder sobre seus resíduos/efluentes/descartes.

## 5.5 PRESENÇA DO PRAZO DE VALIDADE E PRAZO PARA RENOVAÇÃO DE LICENÇA

A validade da licença ambiental, citada tanto na Resolução CONAMA 237 de 1997 quanto na Resolução CONSEMA 038 de 2003, deve constar no texto da licença prevendo a continuidade do procedimento de licenciamento requerido pelo empreendedor<sup>43</sup>. Quando a empresa solicita a Licença Prévia, ela precisa ter a informação do período que dispõe para planejar e formular os projetos necessários a implantação do empreendimento. Dentro do período de validade da Licença Prévia, deverá ser requerida a Licença de Instalação, com a antecedência mínima de cento e vinte dias a contar da data de validade da primeira. Quando há a emissão da Licença de Instalação, o empreendedor tem então a informação do tempo o qual dispõe para implantar seu empreendimento. Conforme o cronograma apresentado durante o processo administrativo de licenciamento, a LI pode ser renovada, cumprindo o total do prazo para conclusão da implantação pretendida e especificado

no cronograma. Salieta-se que uma Licença Prévia não será renovada após o prazo de validade expirar, exceto quando o empreendimento encontra-se precedido por Estudo de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.<sup>44</sup> Por fim, a Licença de Operação deve ser renovada enquanto a atividade estiver operando. Neste sentido, as licenças estudadas apresentaram dados como licenças com prazos inferiores ao preconizado nas Resoluções vigentes (três licenças incorretas com prazos de três e sete meses, sendo que o mínimo descrito em norma legal é validade de um ano), uma licença com validade até o ano de 2025, ou seja, validade de dez anos quando o máximo previsto é de quatro anos para LOs emitidas no Rio Grande do Sul. A maioria apresentou validade dentro das normas (116 licenças, ou 95,0%).

Na sequência, os prazos para solicitação de renovação de licença devem vir descritos claramente junto ao prazo de validade. No caso de uma LO, o prazo mínimo para solicitação de sua renovação é de cento e vinte dias antes do término da respectiva validade. Caso o empreendedor não cumpra esse prazo, as licenças não são automaticamente prorrogadas, ficando o empreendimento sem licenciamento válido e em vigor durante algum período, contrariando a legislação. Nos documentos estudados, os prazos de validade nem sempre correspondiam ao que consta nas normas legais, oferecendo ao empreendedor sessenta, e até mesmo trinta dias como o mínimo para requerer a renovação. Somaram-se catorze licenças nesta situação, ou 14,8% do total. Destas, 41 licenças não continham nenhuma descrição sobre prazo mínimo para solicitação de renovação de suas licenças, o que atinge 43,6% do todo e ainda oito licenças indicavam a documentação e os prazos para a renovação de Licença Prévia. Importante lembrar que, via de regra, atividades de impacto local, licenciadas por municípios, portanto, não têm o porte necessário que justifique a exigência de EIA/RIMA. Casos especiais podem prever a exigência de tais estudos considerando significativa alteração no meio. Assim, considerando o licenciamento municipal ordinário, conclui-se que não deveria haver renovação de LP por municípios licenciadores. Convém ainda destacar que as 26

---

<sup>43</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução Nº. 038 de 18 de julho de 2003. Disponível em < <http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res038-03.asp>> Acesso em 22 maio 2016

<sup>44</sup> Este estudo ambiental é requerido para empreendimentos de porte excepcional. Não solicitado pelos órgãos ambientais municipais cujo porte máximo para deter a competência do licenciamento é de impacto local.

LPs analisadas não entraram na totalização deste dado pelo mesmo motivo: não são renováveis, ordinariamente.

## 5.6 INDICAÇÃO DA PUBLICIDADE DO DOCUMENTO LICENCIATÓRIO

Enfim, o último dado analisado nas licenças coletadas fora a indicação, descrita claramente, da obrigatoriedade de expor o documento obtido no local licenciado, para fins de fiscalização. Este dado reitera a importância da Licença Ambiental como balizadora da operação/implantação de um empreendimento, deixando exposto e acessível seu regramento. Quaisquer cidadão ou órgão fiscalizador que precise confrontar o regramento explícito na Licença com a situação fática encontrada no momento da vistoria, deverá ter acesso a Licença expedida. A inexistência desta solicitação nos documentos analisados, da publicidade da Licença Ambiental, demonstra que o texto contido nela acaba por não se prestar a sua função primordial: deixar claro e acessível como a empresa deveria operar, respeitando as normas e exigências ambientais pertinentes específicas para o seu empreendimento. Foi verificado que 36 licenças não solicitavam a presença física da mesma, de forma impressa, nos locais licenciados. Isso atinge 30,0% dos documentos estudados, descontando-se as LPs. Para estas, deveriam ser solicitadas placas de identificação, com indicação da atividade e o número da licença obtida junto ao órgão ambiental.

## 5.7 OUTRAS INFORMAÇÕES PERTINENTES E/OU INCORREÇÕES ENCONTRADAS

Algumas outras informações resultantes da análise destas Licenças Ambientais Municipais foram obtidas junto com as já descritas, salientando a precariedade com que tais documentos por vezes foram elaborados. Um exemplo de incorreção que não deriva da qualidade técnica do corpo multidisciplinar municipal é

a presença maciça de erros gramaticais e erros de formatação nos textos – 48% dos documentos com algum tipo de erro gráfico. Foi contabilizado 11,0% das licenças que apresentaram condicionantes repetidas descritas no corpo do documento, além de uma licença não possuir numeração seqüencial, ficando difícil conceber como a Prefeitura controla a emissão de documentos deste tipo.

Já na área técnica – e não abarcando a qualidade da informação prestada, uma vez que não fora analisado o procedimento de licenciamento originário – foram coletados dados referentes a particularidades tais como: solicitação de compensação ambiental no corpo das licenças prévias e de instalação, indicando ao empreendedor o custeio de material de cunho ambiental ou participação através do financiamento de cotas em ações ambientais promovidas pelo executivo municipal junto à população. Esta forma de compensação indireta relativa ao meio que sofrerá a ação da implantação do empreendimento é discutível, considerando o benefício em favor do meio e sua mensuração. Ainda, uma Licença Prévia não autoriza nenhuma interferência no meio ambiente, sendo dispensável a solicitação de compensação nesta fase do empreendimento.

Foi observada a solicitação de Plano de Prevenção e Controle de Incêndio – PPCI, no texto de Licença de Operação, caracterizando, portanto, a falta deste plano quando da aprovação da LO, contrariando a Lei Complementar Nº 14 376, de 26 de dezembro de 2013.<sup>45</sup> Da mesma forma, fora solicitada Anotação de Responsabilidade Técnica no corpo da LO, indicando a falta desta ART quando da apresentação de projetos e estudos no procedimento de licenciamento.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar Nº. 14 376 de 26 de dezembro de 2013. Conhecida popularmente como a “Lei Kiss”. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lec%20n%C2%BA%2014.376.pdf>> Acesso em 22 maio 2016.

<sup>46</sup> A ART valida o documento produzido pelo profissional técnico que o elaborou, atestando sua competência legal para tanto. Sem a ART, o documento pode ter questionada, inclusive sua eficácia.

A indicação incorreta do seguimento do processo licenciatório também fora verificada em mais de uma licença, quando por exemplo em uma LP há a indicação de documentação para solicitação de LO, quando o correto seria obtenção de LI por parte do empreendedor.

Algumas incorreções também foram verificadas com as solicitações incorretas de documentos em fases distintas do processo, por exemplo a solicitação de mapas e plantas baixas para renovação de LO, sendo que em uma licença deste tipo o empreendimento já se encontra autorizado e em caso de alteração na planta baixa o mesmo deverá requerer licença ambiental de ampliação. Fica evidenciada a ausência de toda a documentação necessária à emissão da LO com o devido embasamento técnico, neste caso.

Por fim, e o dado mais preocupante, até então, é a responsabilidade pela assinatura que valida a licença ambiental nem sempre ter sido executada pelo titular da pasta – o Secretário do Meio Ambiente, ou ocupante de cargo equivalente.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente, SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938 de 1981 e regulamentado pelo Decreto 99.274 de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.<sup>47</sup> Assim, quem teria legitimidade para integrar este sistema nos municípios seriam as pastas relativas ao meio ambiente – secretarias, fundações, departamentos. Há de ser questionada a validade de uma Licença Ambiental assinada pelo prefeito municipal, uma vez que não é a Prefeitura a integrante do SISNAMA. Ainda, houve licenças assinadas pelo licenciador ambiental e até mesmo pelo técnico analista em conjunto com o empreendedor. Inclusas nesta baliza se encontram 74 das licenças analisadas, ou 61,6% do total de documentos.

---

<sup>47</sup> BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)> Acesso em 22 maio 2016.

## 6 CONCLUSÃO

Blazina e Lipp-Nissinen (2010) já afirmavam que após uma década de municipalização e conseqüente descentralização do licenciamento e da fiscalização, a maior parte dos órgãos ambientais municipais ainda não dispunha de adequado quadro de pessoal, do instrumental de trabalho e da autonomia político-administrativa desejáveis para o pleno cumprimento de suas atribuições.<sup>48</sup> A análise proposta neste trabalho reforça a idéia de que a intensa municipalização do licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul não fora acompanhada da qualificação técnica e do treinamento necessário para a elaboração de licenças objetivas e práticas, que ofereçam, num momento pós-licenciamento, condições ótimas de fiscalização e acompanhamento da implantação/operação da atividade.

Embora se constate e valorize a preocupação de muitos agentes municipais em busca da correta tomada de decisão, os resultados apontam para uma carência de conhecimentos legais básicos indispensáveis ao exercício do licenciamento ambiental em órgãos ambientais municipais, principalmente dos municípios com população reduzida. A solução deste impasse remete à necessidade de qualificação dos profissionais envolvidos nas atividades de gestão ambiental, atuantes desde o início do ato administrativo que originará o documento licenciatório à fiscalização dos empreendimentos. Diante disso, entende-se que o melhor caminho a ser seguido pelos municípios é, realmente, o investimento no preparo técnico e apoio jurídico, para que possam exercer o licenciamento ambiental das atividades de impacto local de forma plena e abrangente, proporcionando, assim, maior agilidade no processo de licenciamento e a emissão de documentos com adequada precisão técnica.

Outra forma de solucionar este déficit no preparo dos documentos licenciatórios seria a adoção de critérios específicos para a execução da licença propriamente dita. O procedimento de análise do licenciamento ambiental possui previsão legal, através de normativas federais e estaduais, estabelecendo fases,

---

<sup>48</sup> BLAZINA, A. G.; LIPP-NISSINEN, K. H. 2010. Contribuição ao conhecimento da evolução do licenciamento ambiental municipal no Rio Grande do Sul (RS). Fepam em Revista, 3(2).

documentação requerida e demais constituintes do rito administrativo e técnico, que culminariam na obtenção das licenças pertinentes. Seguindo o mesmo critério, a criação de normas específicas para a confecção de documentos licenciatórios e a definição de informações que são imprescindíveis num documento desta espécie poderia surtir resultados positivos. A legislação poderia atuar no sentido de padronização do documento, tornando-o eficaz e efetivamente regulador da instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores.

Resta evidente que a municipalização da gestão ambiental não fora tão bem absorvida por municípios menos populosos, conseqüentemente com menos aporte financeiro e, com isso, sem a adequada instrumentalização de seus quadros técnicos/jurídicos. Estes municípios menores carecem tanto de preparo técnico quanto apoio jurídico para a elaboração de seus documentos licenciatórios.

O grande desafio, no que concerne ao licenciamento ambiental pelos pequenos municípios, é a dificuldade para qualificar, organizar e disponibilizar equipes que desempenhem os serviços de gestão ambiental local de forma condizente com a legislação e principalmente de forma objetiva ao que o licenciamento ambiental se propõe. Pela natureza ampla e interligada do licenciamento ambiental, este importante ato administrativo desacompanhado do efetivo aporte técnico pode não demonstrar a eficácia ou eficiência desejadas como instrumento de gestão ambiental a qual se destina: a efetiva proteção do meio ambiente inserido nos limites municipais.

## REFERÊNCIAS

BLAZINA, A. G.; LIPP-NISSINEN, K. H. 2010. **Contribuição ao conhecimento da evolução do licenciamento ambiental municipal no Rio Grande do Sul (RS)**. Fepam em Revista, 3(2)

BRASIL. Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02/09/1981. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)> Acesso em 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organizador Nylson Paim de Abreu Filho. 14. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n.º. 99.274 de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em 18 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22/12/1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 08 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 140, de 8 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9/12/2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 09 maio 2016.

BURMAN, Alexandre. **Estudo crítico do licenciamento ambiental municipal no Estado do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Impactos Ambientais em Mineração) - Centro Universitário La Salle. Canoas-RS. 2012.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE HENRIQUE LUIS ROESSLER, FEPAM. **O Licenciamento Ambiental no Estado do Rio Grande do Sul: conceitos jurídicos e documentos associados**. Porto Alegre: FEPAM, 2006.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº. 1 de 1995. Estabelece os critérios e valores de ressarcimento dos custos operacionais e análises do licenciamento ambiental e dá outras providências. <[http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res\\_001-95\\_Reg\\_Inter.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res_001-95_Reg_Inter.asp)>. Acesso em 18 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Disponível em <<http://www.licenciamentoambiental.rs.gov.br/perguntas-mais-frequentes/pergunta/resposta/551>>. Acesso em 22 maio 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. Pesquisa Básica de Municípios. Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 11.520, de 03 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 04/08/2000. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 14.376 de 26 de dezembro de 2013. Estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lec%20n%C2%BA%2014.376.pdf>> Acesso em 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução CONSEMA n.º 4, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS. Disponível em <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res04-00.asp>>. Acesso em 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução CONSEMA n.º 38, de 18 de julho de 2003. Estabelece procedimentos, critérios técnicos e prazos para Licenciamento Ambiental realizado pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM, no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res038-03.asp>> Acesso em 22 maio 2016

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução CONSEMA n.º 167, de 19 de outubro de 2007. Dispõe sobre a qualificação dos Municípios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como impacto local, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolucao%20CONSEMA%20167-2007.pdf>> Acesso em 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resolução CONSEMA n.º 288, de 8 de dezembro de 2014. Atualiza e define as tipologias, que causam ou que possam causar impacto de âmbito local, para o exercício da competência Municipal para o licenciamento ambiental, no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%20288-2014.pdf>> Acesso em 11 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em <[http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod\\_menu\\_filho=806&cod\\_menu=805&tipo\\_menu=POPULA&cod\\_conteudo=1388](http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu_filho=806&cod_menu=805&tipo_menu=POPULA&cod_conteudo=1388)>. Acesso em 8 maio 2016.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.