

# LICENCIAMENTO Ambiental

Com o objetivo de prevenir os potenciais impactos ao meio ambiente, está o Licenciamento Ambiental, que avalia as atividades das organizações, com a proposta de precaver os possíveis danos à biodiversidade



[Nathalie Gutierrez]

**A**s práticas ligadas ao desenvolvimento sustentável estão cada vez mais presentes no entendimento e no cotidiano dos cidadãos brasileiros. Com foco no cuidado das condições que o mundo apresentará nas próximas décadas, baseado no velho ditado relacionado ao mundo que deixaremos às gerações futuras, tanto a iniciativa privada quanto os órgãos do governo se voltam às questões ambientais.

Dentro deste cenário, com o objetivo de prevenir os potenciais impactos ao meio ambiente, está o Licenciamento Ambiental, que avalia as atividades das organizações, com a proposta de precaver os possíveis danos à biodiversidade. Dessa forma, o Licenciamento no Brasil apresenta grande importância, haja vista que o processo aprova ou não o conceito dos trabalhos das companhias.

No Brasil, o órgão ambiental competente é que conduzirá o processo, permitindo a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e ações que exigem o uso de recursos ambientais e que possam ser classificadas efetiva ou

potencialmente poluidoras ou que ofereçam riscos. Sendo assim, a finalidade é garantir que as medidas preventivas e de controle utilizadas pelas organizações respondam ao desenvolvimento sustentável.

As responsabilidades do Licenciamento Ambiental estão a cargo de cada estado brasileiro, que apresenta propostas diferenciadas para atingir às particularidades de sua região. Criado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o Licenciamento para as atividades de significativo impacto ambiental ganhou status de obrigatoriedade em todo o país com a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. E por meio do Conama (órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama) também instituído com a Lei nº 6.938, foram elaboradas variadas normas jurídicas de menor abrangência ao setor.

## Constituição Federal de 1988

Conforme já citado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabelece a obrigatoriedade do Licenciamento para os casos de significativo impacto ambiental em todo o país. Desse modo, ao separar as responsabilidades ligadas ao

meio ambiente, foi estabelecida a competência comum à União, estados e municípios, como está descrito:

"Art. 23 - E competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora".

No caso para legislar a temática ambiental, a Constituição define como competentes, de modo a atuar concorrentemente, a União, o Distrito Federal e os Estados-Membros. Como está estabelecido:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico,

cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico".

A interpretação da Constituição Federal sobre as questões ambientais mostra que é o interesse local que irá definir a competência municipal em conformidade com a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal na legislação sobre as formas de proteção ao meio ambiente.

## Lei 6.938/81

A Lei 6.938/81, que dispõe a respeito da Política Nacional do Meio Ambiente, dá origem ao Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente), que determina:

"Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;"

Já na Resolução Conama nº 237/97, o Licenciamento é definido como "procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso".

A Resolução atribui ao Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) o licenciamento dos seguintes empreendimentos e atividades:

"Art. 4 - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, órgão executor do Sisnama, o licenciamento ambiental, a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados.

III - cujos impactos ambientais dire-

tos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados.

IV - destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica".

Quanto aos órgãos estaduais, estão direcionados os seguintes licenciamentos:

"Art. 5 - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas ou demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio<sup>1</sup>.

Quanto ao município, a resolução define:

"Art. 6 - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio".

Observa-se, nas leis e resolução citadas, que os órgãos no Brasil encontram grande obstáculo no momento de colocar em prática o que está firmado juridicamente. Com a legislação estabelecida há décadas, assistimos a um desencontro

## As mudanças em São Paulo

A revista BANAS QUALIDADE procurou saber mais sobre as mudanças no Licenciamento Ambiental em São Paulo e fez uma entrevista com o presidente da Cetesb, Fernando Rei...

### **BQ - Como está o processo para as alterações das atividades da Cetesb?**

**Fernando Rei:** Nos contatos que temos feito com a Assembléia Legislativa, verificamos que essa é uma idéia bem aceita pelos parlamentares, porque está atrelada a um conceito de otimização de recursos humanos, e também é referente à aceleração em um processo de licenciamento que interessa aos empreendedores. Acho que seria mais difícil se fosse o contrário, da extinção da Cetesb, e a criação de um outro instituto como foi feito no Rio. As conversas que tenho tido levam a crer que o processo vai ter uma tramitação rápida.

### **BQ - Quais são os últimos avanços desse processo de unificação?**

**Rei:** Em termos internos, houve uma mudança muito importante, que foi a criação na diretoria da engenharia da área de avaliação de impacto ambiental. Houve a assinatura, em janeiro de 2009, de um termo de cooperação entre a Secretaria e a Cetesb, no sentido de que todo o quadro do DAIA (Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental) já fosse transferido à Cetesb, ainda que a atribuição continuasse na secretaria para permitir que, na hora que a lei for aprovada, não precisará mais de nenhuma movimentação de pessoal. O que posso dizer hoje que o quadro basicamente já está na Cetesb. As atribuições, ainda que na Secretaria, já tem permitido fazer com que o corpo técnico da Cetesb realize estes estudos, desenvolva essas atividades com base na teoria: primeiro vamos criar o fato para depois criar a lei. Esse caminho está dando certo. Esse projeto de mudança da Companhia vai muito além do Licenciamento. É da forma como a Cetesb se relaciona com o setor produtivo, com os empreendedores, e como olha para um terceiro cenário.

### **BQ - Como a questão da gestão ambiental deve ser tratada?**

**Rei:** Nós temos que sair da gestão ambiental para entrarmos na gestão da sustentabilidade. E na gestão da sustentabilidade, significa que eu não tenho que olhar para essa fonte de poluição apenas com os olhos dos impactos locais, eu tenho que inseri-la dentro do cenário global. Primeiro: qual é a contribuição dela para o efeito estufa? Quais são as medidas de adaptação que eu preciso tomar nesse setor produtivo em virtude, por exemplo, das mudanças climáticas que advirão sobre esse território? Estamos longe disso. Nós fazemos isso muito setorialmente. Essa movimentação faz parte da história da Companhia. A gestão de mudança é basicamente gestão de pessoas e processos. Se ignorar os dois, não adianta que não se faz nada.

### **BQ • Como o Licenciamento tem sido feito hoje?**

**Rei:** Como exemplo, nós tivemos um processo de Licenciamento da maior fábrica de automóveis do mundo que vai se instalar em São Paulo, que é a Toyota. Esse processo de licenciamento demorou seis meses. É mérito da Cetesb, da Secretaria? Não só. É mérito da consultoria também. Quando um trabalho é bem feito, quando se tem bons consultores, o processo anda. O que faz demorar são estudos de má qualidade, que pede a implementação, e aí demora. Não é a Cetesb que tem que mudar. O mercado de consultores também precisa se adaptar a esta mudança. Licenciamento no estado de São Paulo é coisa séria: não é carimbo, não é processo burocrático para satisfazer apenas requisito legal.

### **BQ • A Unificação está embasada na mesma Lei do Licenciamento?**

**Rei:** Para que fosse mais simples, houve uma alteração da Lei 997 e da 118, que são os pilares da Cetesb. Esse Projeto de Lei altera, acrescentando outras atribuições à Cetesb. O trabalho legislativo que nós vamos ter mais para frente será o momento que iremos criar um decreto regulamentador único para tudo, o que vai demandar trabalho. Mas neste momento, vamos trabalhar com uma legislação diversa, que são diversos instrumentos normativos, mas que teremos a possibilidade de aplicar naturalmente e com o aprendizado.

### **BQ - O que muda nas atividades do Licenciamento?**

**Rei:** O que nós estamos alterando agora é a Lei. A Lei será aplicada a partir dos diversos instrumentos, que são os decretos, regulamentadores da atribuição. Isso vai fazer com que a Cetesb trabalhe com um número maior de normas. No futuro, creio que haverá uma gestão que proponha um decreto que seja capaz de unificar todos esses novos decretos e que venha regulamentar essa nova lei que será aprovada. Então, haverá em um só decreto, procedimentos de avaliação de impacto, procedimentos de cobertura vegetal, procedimentos de corte de vegetação... Hoje são vários instrumentos. Mas esse é um trabalho futuro. O que espero é que seja uma proposta diferente daquilo que nós temos hoje, que é muito específica, é muito 'amarrada'. É uma normalização de engenheiro, que normaliza normas técnicas que deveriam ser tratadas no âmbito que é uma norma técnica e não no âmbito do que é uma norma jurídica.

### **BQ - Esses Projetos de Lei são a nível estadual. Eles interferem na esfera federal?**

**Rei:** Juridicamente não, mas ele tecnicamente baliza modificações em outras legislações federais de duas formas: são discussões técnicas para normas nacionais, e outras são ações de cooperação entre os estados, que é bilateral. E isso é via de mão dupla. As discussões técnicas que são feitas no estado de São Paulo, muitas vezes, são realizadas também no âmbito do Conama. Então é natural que avanços que se pretendam em São Paulo, são igualmente almejados ao mesmo tempo em Brasília. E São Paulo é um indutor de mudanças. O mais recente exemplo disso são as políticas de gestão de resíduos. Saiu a lei paulista e não saiu a brasileira, sendo que a brasileira é muito parecida com a paulista.

*Quem quiser conferir a íntegra da Resolução SMA 22/07, que prevê a integração gradual do licenciamento realizado pela Cetesb, DEPRN (Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais), DUSM (Departamento de Uso ao Solo Metropolitano), acesse o link [http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/legislacoesambientais/2007\\_res\\_est\\_sma\\_22.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/legislacoesambientais/2007_res_est_sma_22.pdf)*

entre leis e realidade, pois o mundo evoluiu e as condições estabelecidas há vários anos criam grande problemática na realidade atual. Atualizações são necessárias, a exemplo do que ocorre no estado de São Paulo, com a Unificação do Licenciamento Ambiental.

Diferentemente dos outros estados, São Paulo trabalha com legislação própria, que é um marco normativo mais antigo que a Política Nacional do Meio Ambiente. A Lei, que já assistiu a várias reformas parciais, é a 997/76, regulamentada pelo decreto 8468/76.

No estado, a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) é o órgão licenciador que detém o controle das fontes de poluição. Junto à companhia, outros órgãos compõem aquele que é chamado de Sistema de Meio Ambiente, que atua conforme as especificidades e particularidades do ramo de atividade das empresas.

Entretanto, o governo do estado encaminhou à Assembléia Legislativa, em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 819, em 18 de dezembro de 2008, com a proposta de trazer a nova redação aos artigos 2º e 10º da Lei nº 118, de 29 de julho de 1973, que trata da constituição da agência. Assim, além de confirmar as atribuições de órgão licenciador e fiscalizador de empreendimentos classificados como potencialmente poluidores, o que faz há mais de 35 anos, a Companhia também fica autorizada a licenciar atividades de preservação permanente e ambientalmente protegidas, o que antes era feito pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais.

A Unificação do Licenciamento tem como finalidade agilizar os processos de Licenciamento Ambiental no estado que, devido à burocracia, demoram muito além do esperado. Como foi encaminhada em regime de urgência, o Projeto de Lei deve ser aprovado em até seis meses. Além da proposta para atualizar os artigos 2º e 10º da Lei nº 118, o Projeto de Lei também prevê a alteração da denominação da Cetesb (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) para Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

## Norma para a gestão de riscos

No início de dezembro, após três anos de debates, o grupo de trabalho em gestão de riscos da ISO definiu a versão final de uma norma inédita e universal para a Gestão de Riscos: a ISO 31000. O documento contém um conjunto de diretrizes desenvolvido por um comitê de especialistas representando delegações de mais de 35 países, entre eles África do Sul, Alemanha, Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, China, Cingapura, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, Inglaterra, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Suécia e Suíça, deverá ser lançada em outubro de 2009.

Formada por uma equipe multidisciplinar de profissionais de diversos setores como financeiro, indústria, governança corporativa, segurança, agrogócios, qualidade, meio ambiente, tecnologia, projetos, saúde, defesa e seguros, entre outros, o comitê realizou seis reuniões, sendo a última delas em Cingapura, para chegar a um consenso sobre a versão final do documento. O texto original foi baseado na norma australiana/neozelandesa AS/NZS 4360 e sofreu diversas alterações a partir dos comentários e sugestões dos países.

"O grande desafio no desenvolvimento da ISO 31000 estava em estabelecer uma linguagem comum, bem como padronizar as melhores práticas e abordagens para que as organizações possam implementar a gestão de riscos em seus processos", explica o sócio-fundador da Módulo e coordenador no Brasil da Comissão Especial da ABNT sobre as normas de Gestão de Riscos. "A falta de um consenso em relação à terminologia e aos conceitos utilizados para a gestão de riscos faz com que as organizações enfrentem dificuldades em integrar as suas diferentes funções e atividades. O resultado mais comum dessa equação é que a gestão de riscos acaba sendo tratada de forma isolada, ocasionando muitas vezes os chamados silos ou ilhas departamentais, o que ocasiona a utilização de terminologias, sistemas, critérios e conceitos diferentes para cada uma das áreas da empresa".

No Brasil, a ABNT lançará quase que simultaneamente a versão em português da (SÓ 31000, além de outras normas específicas complementares a ela.

Segundo o especialista, a origem da norma, que pode ser aplicada por empresas ou indivíduos e fornece diretrizes para implementação de gestão de riscos em organizações de qualquer tipo, tamanho ou área de atuação, vem da necessidade das corporações de lidar com as incertezas que podem afetar os seus objetivos. "Estes objetivos podem estar relacionados com várias atividades da organização, desde as iniciativas estratégicas como as atividades operacionais, processos ou projetos. Assim, a norma pode ser aplicada aos vários tipos de riscos ligados aos diferentes setores da organização, tais como financeiro e de projetos, bem como à área da saúde, entre outros, incluindo a visão moderna de que risco também é oportunidade", ressalta.

Bastos acrescenta que até agora, porém, a falta de um consenso em relação à terminologia e aos conceitos utilizados para a gestão de riscos faz com que as organizações enfrentem dificuldades em integrar as suas diferentes funções e atividades relativas ao assunto. "O resultado mais comum dessa equação é que a gestão de riscos acaba sendo tratada de forma isolada, ocasionando muitas vezes a geração dos chamados silos ou ilhas departamentais, o que ocasiona a utilização de terminologias, sistemas, critérios e conceitos diferentes para cada uma das áreas da empresa. Por conta disso, o grande desafio no desenvolvimento da ISO 31000 estava em estabelecer uma linguagem comum, bem como padronizar as melhores práticas e abordagens para que as organizações possam implementar a gestão de riscos em seus processos. Por se tratar de uma proposta de convergência alinhada com a visão integrada de Enterprise Risk Management (ERM), a nova norma não concorre com outras orientações já existentes como a ISO/IEC 27005 - norma técnica específica de gestão de riscos em segurança da informação -, fornecendo orientações e alinhamento com outros conjuntos de regras específicos. Da mesma forma que as normas ISO 9000 e ISO 14000 tornaram-se referências para adoção e implementação da gestão nas organizações, a partir do lançamento da ISO 31000 os países passarão a contar com uma norma de gestão de riscos com reconhecimento internacional".