

Avaliação do licenciamento ambiental simplificado declaratório para atividades de baixo potencial poluidor no Estado de Pernambuco, Brasil

Roberval da Silva Oliveira^{1,2}, Érika Alves Tavares Marques³, Sofia Suely Ferreira Brandão⁴, Marília Regina Castro Lyra¹, Maria do Carmo Martins Sobral³ e Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira Carvalho¹

¹Instituto Federal de Pernambuco - IFPE. Av. Prof. Luís Freire, 500. Cidade Universitária. Recife-PE, Brasil (CEP 50740-545). E-mail: robervaltec@gmail.com.

²Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH. Rua Oliveira Góes, 395. Poço da Panela. Recife-PE, Brasil (CEP 52061-340).

³Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Grupo de Gestão Ambiental. Av. Prof. Moraes Rego, 1235. Cidade Universitária. Recife-PE, Brasil (CEP 50670-901).

Resumo. O licenciamento ambiental o qual é tido como um dos principais instrumentos de proteção ambiental. O presente estudo buscou analisar o processo de implementação do licenciamento ambiental simplificado eletrônico adotado pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), para atividades de baixo potencial poluidor levantando suas dificuldades e vantagens. Por meio do levantamento de dados primários e secundários foi feita a caracterização do licenciamento simplificado declaratório no Estado de Pernambuco e nos demais estados do Nordeste, formulando propostas de melhorias baseadas nos resultados obtidos. Foi verificado que após a implantação do sistema houve um aumento na demanda e outorga das licenças, mas também houve muitas licenças canceladas devido ao não cumprimento de exigências documentais. Não existe padronização do licenciamento simplificado, podendo variar substancialmente dentro dos próprios estados identificaram vários problemas que afetam negativamente o licenciamento.

Palavras-chave: Autodeclaración; Eletrônico; Gestão ambiental; Licença simplificada.

Resumen. *Evaluación de la declaración de licencia ambiental simplificada para actividades de bajo potencial contaminantes en el Estado de Pernambuco, Brasil.* El licenciamiento ambiental que se considera uno de los principales instrumentos de protección ambiental. Este estudio busca analizar el proceso de implementación del licenciamiento ambiental electrónico

Recebido
28/12/2021

Aceito
18/04/2022

Publicado
30/04/2022



Acesso aberto



ORCID

ID 0000-0001-6783-0226
Roberval da Silva
Oliveira

ID 0000-0002-6615-3347
Érika Alves Tavares
Marques

simplificado adoptado por la Agencia Estatal del Medio Ambiente (CPRH), para actividades con bajo potencial contaminante, planteando sus dificultades y ventajas. A través de la encuesta de datos primarios y secundarios, se realizó la caracterización de la licencia declaratoria simplificada en el Estado de Pernambuco y en los demás estados del Nordeste, formulando propuestas de mejora en base a los resultados obtenidos. Se verificó que luego de la implementación del sistema hubo un aumento en la demanda y emisión de licencias, pero también hubo muchas licencias canceladas por incumplimiento de los requisitos documentales.

Palabras llaves: Autodeclaración; Electrónico; Gestión ambiental; Licencia simplificada.

Abstract. *Evaluation of the simplified declaratory environmental licensing for activities with low polluting potential in the State of Pernambuco, Brazil.* The environmental licensing is considered one of the main instruments for environmental protection. The present study sought to analyze the process of implementing the simplified electronic environmental licensing adopted by the State Environmental Agency (CPRH), for activities of low polluting potential, raising its difficulties and advantages. Through a survey of primary and secondary data, a characterization of the declaratory simplified licensing was made in the State of Pernambuco and in the other states of the Northeast, formulating proposals for improvements based on the results obtained. It was verified that after the implementation of the system there was an increase in the demand and issuance of licenses, but there were also many licenses cancelled due to non-compliance with documentary requirements. There is no standardization of simplified licensing, and it can vary substantially within the states themselves identified several problems that negatively affect licensing.

Keywords: Self-declaration; Electronic; Environmental management; Simplified license.

- 0000-0001-8604-6103
Sofia Suely Ferreira
Brandão
- 0000-0003-2173-126X
Marília Regina Castro
Lyra
- 0000-0001-8945-1606
Maria do Carmo
Martins Sobral
- 0000-0002-9993-8212
Renata Maria Caminha
Mendes de Oliveira
Carvalho

Introdução

Com o advento da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o Brasil deu um grande passo na compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A PNMA institui no Brasil os seguintes instrumentos, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; entre outros (Brasil, 1981).

Dentre esses instrumentos, destaca-se o licenciamento ambiental, o qual é tido como um dos principais instrumentos de proteção ambiental. Classificado como sendo um instrumento de comando e controle, desempenhando um importante papel na ação

preventiva, no sentido de cumprir um dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, como descrito no art. 225, para garantir a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (Brasil, 1988).

O atual modelo de licenciamento ambiental foi desenvolvido para o licenciamento de empreendimentos com grande potencial de impacto ambiental. Logo, por vários motivos, como por exemplo, a falta de parâmetros relacionados à vulnerabilidade do meio ambiente, de normatização, de porte e potencial poluidor, este modelo passou a ser aplicado a vários tipos de empreendimentos, mesmo àqueles com pequeno potencial de impacto.

Deste modo, é evidente uma desproporcionalidade entre o potencial de impacto dos projetos submetidos a licenciamento ambiental e o grau de exigência do licenciamento ambiental, isso pode ser considerado uma das principais causas do acúmulo de processos de licenciamento ambiental aguardando análise técnica dos órgãos ambientais, que há décadas vem trabalhando com limitações de infraestrutura e pessoal. Esse cenário proporciona a formação de passivos de processos administrativos de licenciamento nos órgãos públicos, e que ainda não foi devidamente tratada na literatura acadêmica. No entanto, frequentemente a imprensa divulga a existência desse passivo, que se mostra ser uma das principais razões para a implantação dos modelos de licenciamento ambiental simplificado.

Apesar de permitir a simplificação no processo de licenciamento, a legislação ambiental brasileira não é clara quanto ao conceito e à forma desejável do licenciamento ambiental simplificado. A Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu art. 12, sugere que a simplificação é desejada nos casos de empreendimentos com pequeno potencial de impacto ambiental e de empreendimentos que adotem programas voluntários socioambientais (Brasil, 1997).

Diante das pressões por parte dos empresários e com o argumento de acelerar os processos e destravar a economia, o governo federal apresentou uma proposta para flexibilizar o licenciamento ambiental por meio da criação da figura - autodeclaração - do empreendedor, surgindo assim mais uma proposta que visa a alterar o regramento do licenciamento ambiental no Brasil. Mesmo que tal proposta seja extremamente perigosa para toda a sociedade brasileira ela não é a primeira a procurar fragilizar o rigor do licenciamento ambiental. No Congresso Nacional tramitam outras propostas com esse mesmo objetivo.

Dependendo do tipo de atividade, o processo de licenciamento ambiental pode apresentar procedimento diferenciado ou mesmo simplificado, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento para esses casos foi criado o licenciamento ambiental eletrônico para atividades de baixo potencial poluidor inicialmente estabelecido pela Instrução Normativa CPRH nº 01/2012 (CPRH, 2012) a qual foi substituída pela Instrução Normativa CPRH nº 005/2014(CPRH, 2014).

Diante disso, o objetivo deste estudo é analisar o modelo de licenciamento ambiental simplificado declaratório adotado pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) de Pernambuco para as atividades de baixo potencial poluidor e sua contribuição no controle ambiental.

Procedimentos metodológicos

Coleta e análise de dados

A aquisição de dados primários deu-se com o levantamento e análise no banco de dados da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) das licenças simplificadas no período de 01/2012 a 10/2021, caracterizadas e analisadas por tipologias.

A aquisição de dados secundários deu-se com o levantamento bibliográfico a partir da construção de um marco teórico com revisão de literatura sobre licenciamento ambiental e os principais conceitos que permeiam o tema, contextualizando o histórico no Brasil e em Pernambuco.

Foi realizado também, posteriormente e paralelamente um levantamento documental junto aos arquivos da CPRH, predominantemente nos processos de licenciamento simplificado eletrônico - Licenças Simplificadas e Autorizações outorgadas para atividades de baixo potencial poluidor. Foi realizado um levantamento das licenças ambientais simplificadas solicitadas e outorgadas pela CPRH de forma eletrônica no período de 05/01/2012 a 12/10/2021, sendo ao todo solicitadas 19.139 licenças, dessas 8.141 não tiveram os processos de solicitação concluídos, logo foram outorgadas 10.998 licenças simplificadas, dessas, 268 possuíam falhas na outorga eletrônica (Tabela 1).

Tabela 1. Licenças ambientais simplificadas outorgadas eletronicamente por autodeclaração no período de 05/01/2012 a 12/10/2021.

Situação	Quantidade
Licenças solicitadas	19.139
Licenças outorgadas	10.998
Solicitações com processos não concluídos	8.141
Licenças com erro na outorga	268

Fonte: CPRH (2021).

A partir daí, foi realizada a quantificação e classificação das licenças simplificadas outorgadas pelas principais tipologias no período de janeiro de 2012 a outubro de 2021. Em seguida, foi realizada a caracterização do processo de Licenciamento Ambiental Simplificado Declaratório em Pernambuco. A proposição para melhoria do Licenciamento Ambiental Simplificado Declaratório foi baseada na análise dos resultados obtidos no diagnóstico.

Caracterização do Órgão Estadual de Meio Ambiente (CPRH)

Conforme estabelecido na Lei nº 14.249/2010 (Pernambuco, 2010), alterada pela Lei nº 14.549/2011 (Pernambuco, 2011), a CPRH é o órgão responsável pela execução da Política Estadual do Meio Ambiente.

O objetivo da Agência é promover a melhoria e garantir a qualidade do meio ambiente no Estado de Pernambuco, visando ao desenvolvimento sustentável por meio da racionalização do uso dos recursos ambientais, da preservação e recuperação do meio ambiente, do controle da poluição e degradação ambiental (CPRH, 2014).

Resultados

A Norma NBR ISO 14.001:2005 (ABNT, 2015) define impacto ambiental em seu item 3.2.4 como sendo qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, total ou parcialmente resultante dos aspectos ambientais de uma organização.

Para Sánchez (2008) impacto ambiental é a mudança na qualidade ambiental que resulta da modificação dos processos naturais ou sociais causados pela ação humana. Impactos são considerados negativos quando atividades, como processos de produção e consumo, causam algum efeito prejudicial ao meio ambiente e à qualidade de vida humana (Dias, 2002; Fogliatti et al., 2004).

Na literatura técnica o potencial poluente é definido pelos órgãos ambientais observando os critérios de tamanho x potencial poluente/degradante e pode ser classificado por porte em micro, pequeno, médio, grande e excepcional e quanto aos potenciais são classificados em pequeno, médio e grande.

O licenciamento ambiental no Brasil surgiu em 1975 por meio do Decreto-Lei nº 1.413/1975 (Brasil, 1975), que dispõe sobre o controle da poluição ambiental causada pela atividade industrial. As indústrias foram obrigadas a promover os métodos necessários para prevenir ou corrigir os inconvenientes e perdas de poluição e contaminação ambiental como um mecanismo estadual e local de controle da poluição de fontes previamente definidas.

Através do licenciamento ambiental, busca-se classificar as atividades que impactam o meio ambiente, permitindo inclusive a adaptação e/ou correção das técnicas de produção e, também, "o controle das matérias-primas e substâncias utilizadas" (Farias, 2007, p. 37).

Com a edição da Lei Complementar nº 140/2011 (Brasil, 2011), foi regulamentada a competência comum entre os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), estabelecendo-se normas de cooperação entre eles, reduzindo, assim, as sobreposições e conflitos de atuação, além de tornar o processo de licenciamento ambiental menos oneroso e burocrático e mais ágil (Figura 2 e Tabela 2).

Tabela 2. Competências para o licenciamento ambiental.

Entes federativos	Competência para licenciar
União	Limites entre estados (impacto interestadual)
Estados	Atividades desenvolvidas nos limites do território estadual e quando couber, a competência residual
Municípios	Atividades de impacto local

Fonte: CPRH (2021).

De acordo com o anexo único da Lei nº 14.249/2010 (Pernambuco, 2010) e suas alterações, a definição do tamanho é definida de acordo com a área do empreendimento em metros quadrados (Tabela 3).

Tabela 3. Definição do porte do empreendimento.

Porte do empreendimento	Área útil (m ²)
Micro	Até 500
Pequeno	Acima de 500 a 3.000
Médio	Acima de 3.000 a 10.000
Grande	Acima de 10.000 a 15.000
Excepcional	Acima de 15.000

Fonte: CPRH (2021).

No Brasil, os desafios atuais dos problemas ambientais serviram de base para o surgimento da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1981). Essa política estabelece diretrizes, bem como instrumentos para sua

implementação, além da obrigatoriedade de licenciamento ambiental de atividades que utilizem recursos naturais e que possam ser consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental (Câmara, 2013).

Segundo resultado de estudo encomendado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2013), o principal entrave no processo de licenciamento é a morosidade dos processos. Além da falta de agilidade dos órgãos ambientais, a baixa capacidade técnica dos responsáveis pelo licenciamento e a falta de estrutura dos órgãos licenciadores são os grandes problemas enfrentados pelo empresário. O excesso de normas também foram apontados como entraves, muitos deles pouco claros, o excesso de condicionantes e documentação exigida, além da constante interferência do Ministério Público (Figura 1).

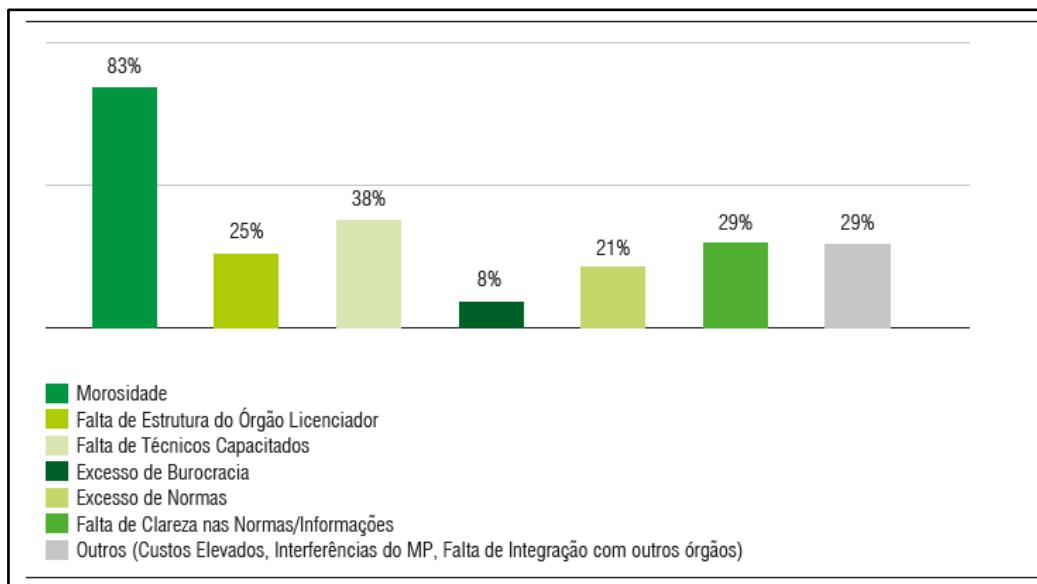


Figura 1. Principais problemas enfrentados no processo de licenciamento no Brasil. Fonte: Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2013).

A pesquisa revelou que o grau de simplificação pode variar dentro dos estados e que não existe um modelo único de simplificação do licenciamento ambiental. A Figura 2 ajuda a entender essa diversidade, mostrando cinco modelos diferentes com diferentes níveis de requisitos procedimentais e documentais. Os níveis inferiores da Figura 3 representam o licenciamento ambiental sem exigência de EIA, ou seja, modelos de licenciamento ambiental em que o estado autoriza uma atividade ou empreendimento sem a exigência de estudo de impacto ambiental. O nível mais alto corresponde ao modelo de licenciamento convencional (LP, LI e LO) com exigência de EIA/RIMA, em linha com a Resolução CONAMA nº 01/1986 (Brasil, 1986) e com a Resolução nº 237/1997 (Brasil, 1997).

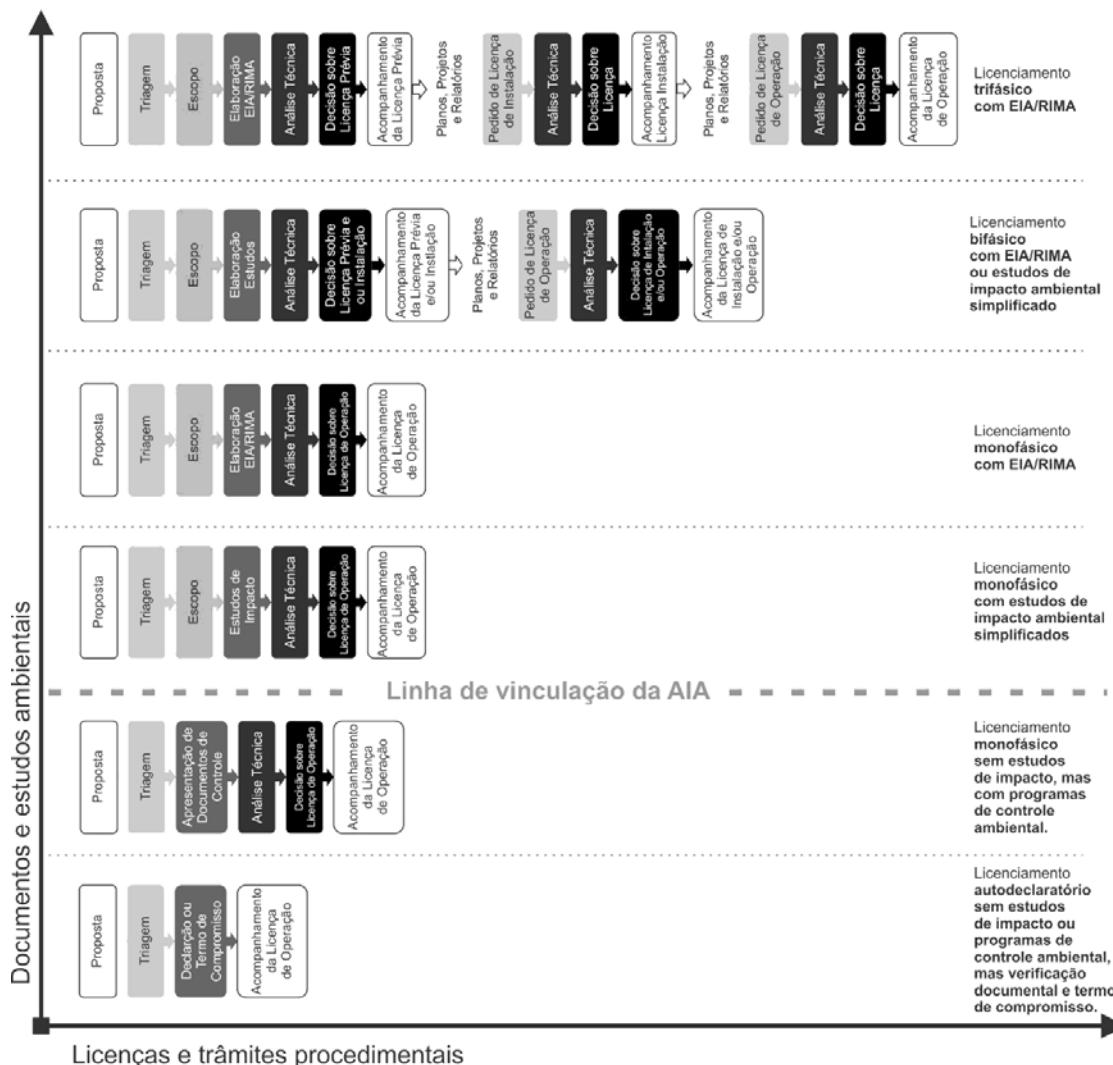


Figura 2. Grau de informações e procedimentos nos modelos simplificados de licenciamento ambiental. Fonte: Adaptado de Fonseca (2015).

Processo de implementação de Licenciamento Ambiental Declaratório Simplificado em Pernambuco

O licenciamento ambiental simplificado em Pernambuco tem base legal na Lei nº 14.894/2012 (Pernambuco, 2012), que altera o art. 11, da Lei nº 14.249/2010 (Pernambuco, 2010), possibilitando à CPRH estabelecer procedimento de licenciamento por autodeclaração para empreendimentos e atividades considerados de baixo potencial poluidor, por meio do site da CPRH.

A Lei nº 14.249/2010 dispõe em seu art. 11, § 1º, que a CPRH, por meio de instrução normativa, poderá estabelecer procedimentos simplificados para o licenciamento ambiental. Com base na referida lei, considerando a necessidade de se estabelecer um procedimento simplificado para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades consideradas de baixo potencial poluidor e os avanços nas tecnologias de informação e comunicação, bem como a necessidade de incorporá-los ao procedimento de licenciamento ambiental de maior velocidade e eficiência (Pernambuco, 2014).

A tipologia com maior número de licenças outorgadas no período analisado (01/2012 a 10/2021) foi Estabelecimentos Comerciais e Serviços, com 4.359 licenças, correspondendo a 41%, seguida das tipologias Imobiliárias, com 3.140, correspondendo a 29% do total, as autorizações ambientais foram 1.512, correspondentes a 14%, em seguida vêm as pequenas indústrias, com 1.400, correspondendo a 13%, e, por último, os Equipamentos de Esporte e Lazer, com 407, correspondendo a 4%, totalizando 10.998 licenças outorgadas. Ou seja, 10.998 estabelecimentos de pequeno porte foram regulamentados ambientalmente com a implantação do licenciamento simplificado, resultando na otimização de tempo e economia de recursos sem abrir mão do controle ambiental.

Foi realizado um levantamento das atividades com maior número de licenças por tipologia, no mesmo período estudado. Os dados revelaram que na tipologia Imobiliária, os pedidos de edifícios unifamiliares e multifamiliares, tiveram o maior percentual de pedidos, 3.137 do total de 3.140, correspondendo a 99,9% das licenças outorgadas.

Na tipologia Indústria, destaca-se a atividade de Fabricação de Produtos de Panificação exceto Forno Elétrico ou a Gás (Padarias), com 256 licenças outorgadas, num total de 1.400, correspondendo a 18,3%. Na tipologia de Serviços Comerciais, a atividade de Comércio Retalhista de Gás Liquefeito de Petróleo, com 1.287, de um total de 4.539 licenças outorgadas, correspondendo a 28,3%. Na tipologia de Equipamentos de Desporto e Lazer ou para licenciamento de Praças, foram outorgadas 210 licenças simplificadas, correspondentes a 51,6%, de um total de 407. Na tipologia de Pavimentação de Ruas e Estradas em Áreas Urbanas, a atividade de Pavimentação de Ruas e Vias com nas Faixas de 0 a 200 km foram outorgadas 1.510 Autorizações, correspondentes a 100% do total.

Siliaweb - Sistema Eletrônico de Licenciamento Ambiental

Siliaweb é o Sistema de Licenciamento Ambiental Eletrônico de empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento pela CPRH, é uma ferramenta digital que agiliza a solicitação e a outorga de licenças ambientais pela CPRH, inicialmente desenvolvida para pedidos de licenciamento simplificado para empreendimentos de baixo potencial poluidor. estabelecer um licenciamento simplificado para os empreendimentos, desburocratizando os procedimentos anteriormente adotados pela CPRH por meio dos avanços tecnológicos, resultando em maior agilidade e eficiência na outorga das licenças ambientais. No início de 2021, o sistema também era utilizado como protocolo digital para solicitação de LP, LI e LO para projetos de médio e grande potencial.

Para acessar o sistema, é necessário se cadastrar no site, como pessoa física ou jurídica. As diretrizes para solicitação de licença simplificada para atividades com baixo potencial poluidor estão disponíveis no site do CPRH e consistem nas seguintes etapas:

- Etapa 1 - Cadastro do Empreendedor e Liberação de Acesso ao Sistema;
- Etapa 2 - Cadastro de Gerente Técnico e Empresas;
- Etapa 3 - Solicitação de licença;
- Etapa 4 - Pagamento do boleto; e
- Etapa 5 - Envio da documentação e atendimento aos requisitos e requisitos.

A tipologia dos empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental eletrônico remoto em Pernambuco estão descritas abaixo.

- **Lazer e Esporte:** Praças, Ginásios, Quadras e similares.
- **Imóveis (exceto imóveis de frente para o mar):** Excetuados os imóveis dispostos defronte ao mar.
- **Indústrias em geral:** Fabricação de alimentos, vestuário, descartáveis, equipamentos de informática, entre outros.

— **Pavimentação de ruas e rodovias em áreas urbanas**

Faixas de extensão:

- Até 10,0 km
- De 10,1 a 50 km
- De 50,1 a 200 km
- Acima de 200 km

— **Comerciais e Serviços:** Comércio atacadista e varejista.

Após o preenchimento de todo cadastro no site da CPRH e pagamento do boleto, referente à taxa de licenciamento ambiental, o sistema disponibiliza a Licença Ambiental Simplificada ao empreendedor no momento do *login*. A respectiva licença estabelecerá as condições, requisitos e observações que devem ser obedecidos pelo empresário. Além disso, o empresário tem prazo de 60 dias, a partir da data de outorga das referidas licenças, para a entrega da lista de documentos exigidos. Assim, ao entregar todos os documentos cobrados pela Agência, alguns estabelecimentos podem receber uma fiscalização para verificar *in loco* as informações declaradas no sistema e seu funcionamento. Caso o empresário não entregue a documentação exigida pela respectiva licença ambiental simplificada, são lavrados dois autos de infração, um deles com pena de multa simples no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), pelo descumprimento do art. 9º, § 2º, da Instrução Normativa CPRH nº 005/2014 (CPRH, 2014) e outra com a pena de cancelamento da Licença Ambiental Simplificada.

De acordo com dados fornecidos pela CPRH, por meio do Sistema Integrado de Licenciamento Ambiental, dos 10.998 empreendimentos que tiveram suas licenças outorgadas eletronicamente pelo sistema Siliaweb, 1.634 tiveram suas licenças canceladas por não apresentarem a documentação completa ou por apresentarem parcialmente ou após o prazo.

Penalidades

Cancelamento de licença

Multa simples no valor de R\$ 500,00

Atualmente, os pedidos de licenciamento ambiental na CPRH para LP, LI e LO, RLI e RLO são solicitados exclusivamente por meio eletrônico (Protocolo Digital), enquanto os pedidos de Licença Simplificada (LS) para atividades com baixo potencial poluidor, em todas as etapas os procedimentos são 100% eletrônicos. O fluxograma do processo consiste está ilustrado na Figura 3.

Dependendo do tipo de licença a ser solicitada, os processos seguem fluxos distintos, para os casos de LP, LI, LO, RLI e RLO após definição da licença e análise pelo setor de protocolo da documentação enviada e registro da taxa pagamento no sistema, se o pedido e a documentação estiverem corretos, o processo segue via sistema para a área técnica que se relaciona com a atividade desenvolvida pela empresa, caso a documentação não esteja em conformidade, o empresário é notificado via e-mail para reenvio a documentação correta.

Para os casos de solicitação de Licença Simplificada (LS), após o preenchimento dos dados solicitados, solicitação de Licença Simplificada e registro do pagamento da taxa de licenciamento, a Licença Simplificada é gerada automaticamente no sistema com base nos dados previamente cadastrados (Condições) e fica disponível para impressão pelo empresário, após esta etapa o processo foi para o Setor Siliaweb para acompanhar o envio da documentação no prazo de até 60 (sessenta) dias.

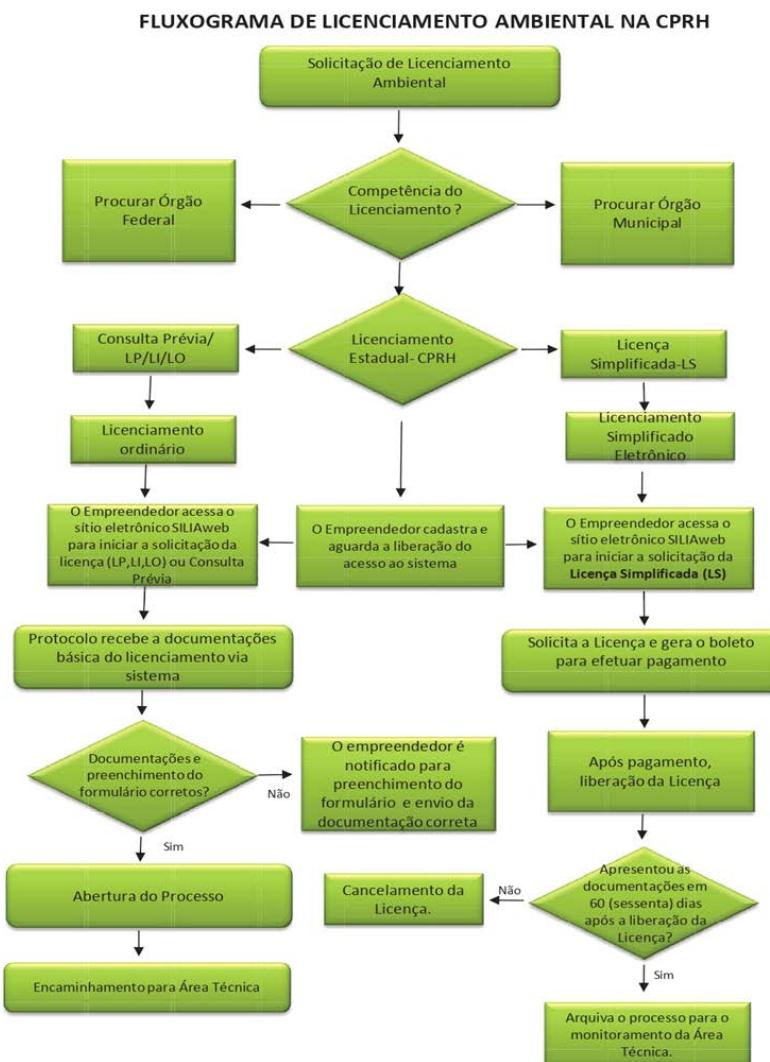


Figura 3. Fluxograma do processo de licenciamento ambiental na CPRH. Fonte: CPRH (2021).

Quando a documentação não é entregue no prazo, a Licença Simplificada é cancelada no sistema, e quando entregue dentro do prazo, o processo é arquivado para acompanhamento da área técnica. Em relação ao cumprimento do prazo de 60 dias para entrega da documentação após a liberação da licença no sistema, o levantamento revelou que mais de 57% dos projetos não apresentavam a documentação, nestes casos conforme estabelecido na Instrução Normativa CPRH nº 005/2014 (CPRH, 2014), os empreendimentos que não cumprimem o prazo de envio/entrega da documentação terão suas licenças automaticamente canceladas, em decorrência, 1.634 licenças foram canceladas e 6.287 licenças sujeitas a cancelamento, mas que não foram efetivamente canceladas por ineficiência, visto que o cancelamento automático previsto na Instrução Normativa CPRH nº 005/2014 (CPRH, 2014) nunca foi implementado, os cancelamentos ocorrem manualmente e são liberados no sistema (Figura 4 e Tabelas 4 e 5).

Tabela 4. Cancelamento de licenças no período de 01/2012 a 10/2021.

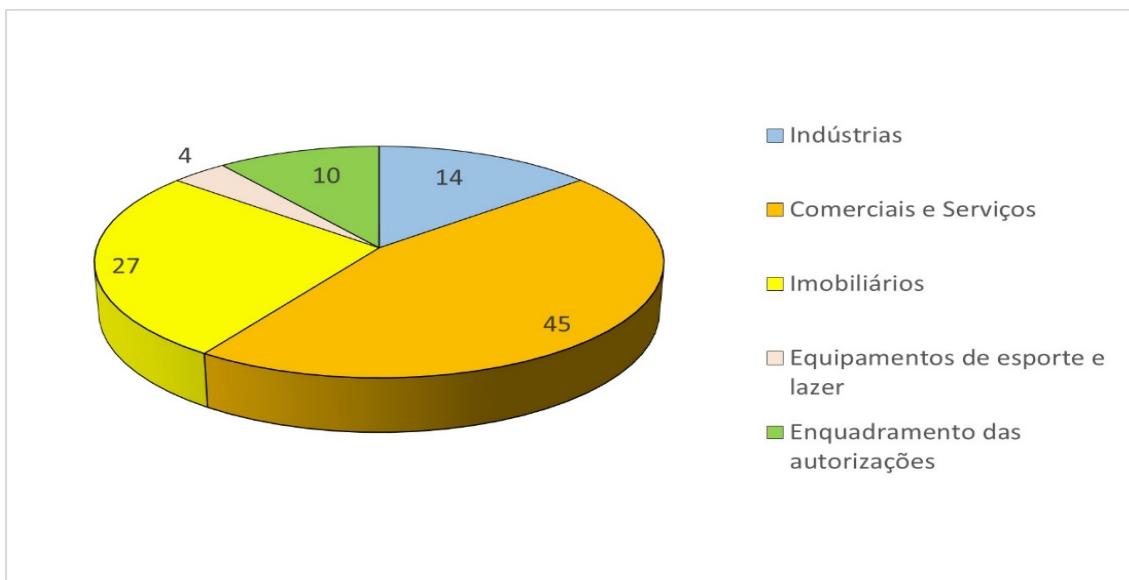
Situação	Quantidade
Licenças a serem canceladas por descumprimento do prazo	6.287
Licenças efetivamente canceladas	1.634
Licenças guardando o cancelamento	4.653

Fonte: CPRH (2021).

Tabela 5. Número de licenças canceladas pela CPRH, durante o período de estudo, por tipologia.

Tipologia	Quantidade	%
Indústrias	228	14
Comerciais e serviços	742	45
Imobiliários	435	27
Equipamentos de esporte e lazer	59	4
Enquadramento das autorizações	170	10
Total	1.634	100

Fonte: CPRH (2021).

**Figura 4.** Percentual das licenças canceladas por tipologia.

O elevado número de cancelamentos revela as dificuldades que muitos empreendimentos encontram na obtenção da documentação necessária ao licenciamento ambiental, entre as principais estão a Licença Municipal ou Carta de Anuência e o Certificado de Regularidade do Corpo de Bombeiros Militar, o que reflete a necessidade urgente de buscar por parte do governo do estado e dos municípios buscar soluções conjuntas para desburocratizar e agilizar a regularização desses empreendimentos, de forma a garantir o controle ambiental e urbano e o cumprimento dos princípios legais normais em vigor.

Por se tratar de um procedimento declaratório, o empresário recebe as licenças após inserir os dados no sistema e efetuar o pagamento do boleto, portanto não há fiscalização prévia e o empreendimento pode ou não receber a visita de um agente tributário, mas sim o procedimento prevê que a CPRH poderá a qualquer tempo fiscalizar o empreendimento para fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental e verificar a veracidade das informações prestadas durante o licenciamento simplificado, porém foi estabelecido pelo órgão que as fiscalizações seriam por amostragem por se tratarem de atividades com baixo potencial poluente.

Os dados foram coletados na realização de fiscalizações e de acordo com a CPRH dos 10.998 empreendimentos licenciados pela Licença Simplificada, 553 foram fiscalizados, correspondendo a apenas 5,02%, enquanto 10.445 não foram fiscalizados, representando 94,98% do total, o percentual de empreendimentos fiscalizados representa uma amostra pouco significativa do ponto de vista de controle ambiental considerando o número total de empreendimentos e que mesmo sendo classificados como de baixo potencial poluidor e o controle e fiscalização ambiental devem ser realizados, por amostragem, mas de forma efetiva.

Conforme previsto na Instrução CPRH nº 005/2014 a pena pelo descumprimento da entrega da documentação é o cancelamento automático da licença sem prejuízo das sanções cabíveis, portanto a CPRH também adotou a pena de multa simples no valor de R\$ 500,00 (quinquinhos reais) para as empresas que não cumprirem o prazo.

No período analisado, 1.364 empresas foram autuadas, ou seja, a mesma quantidade de empresas que tiveram suas licenças canceladas, visto que tanto o cancelamento quanto a multa são sanções punitivas, o órgão ambiental, além de atuar corretamente, também deve atuar por meio ações preventivas e informativas (Figura 5).

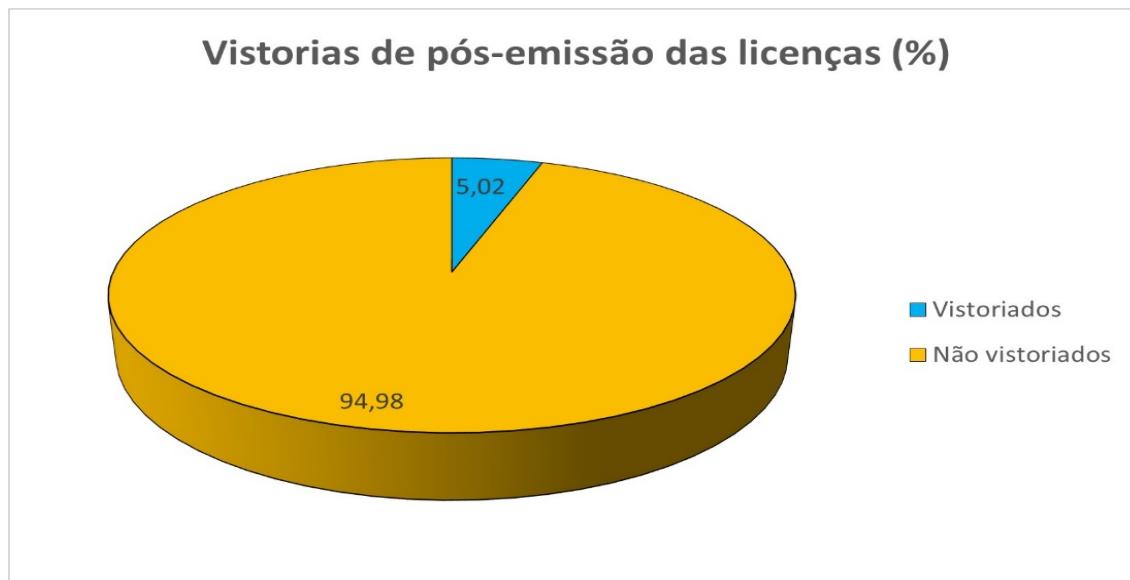


Figura 5. Percentual de vistorias realizadas e não realizadas durante o período de estudo pela CPRH.

Aplicação de multas

A pesquisa revelou ainda que em todos os estados do Nordeste existem procedimentos simplificados para licenciamento ambiental, mas com nomenclaturas

diferenciadas como LAC (Licença Ambiental por Adesão e Compromisso), no Maranhão a LAU (Licença Ambiental Única) e no Piauí, DBIA (Declaração de Baixo Impacto Ambiental), dos nove estados do Nordeste, quatro deles possuem procedimentos de licenciamento ambiental simplificados eletronicamente, são eles Bahia, Pernambuco, Maranhão e Rio Grande do Norte, revelando uma tendência da região também nacional.

Após a análise dos dados apresentados, pode-se afirmar que o sistema de licenciamento ambiental simplificado declaratório implantado pela CPRH, apresenta grandes benefícios para a gestão ambiental do ponto de vista da rapidez e agilidade, mas necessita de melhorias para torná-lo mais eficiente, garantindo efetividade ambiental controle de forma a reduzir o número de licenças canceladas, cumprimento mais estrito das condicionantes e acompanhamento pós-licença, possibilitando a regularização permanente de empreendimentos com baixo potencial poluidor.

Como proposta de melhorias, foram feitas algumas sugestões, entre elas a apresentação da documentação necessária para a solicitação da licença, a apresentação obrigatória do memorial descritivo, a extinção do comprovante de entrega dos documentos após a outorga da licença, a criação de um setor específico (SELIS) diferente do sistema (Siliaweb) para que seja definida a diferença entre o sistema e o setor, bem como sugestões de melhorias relacionadas à documentação a fim de facilitar o acesso à licença simplificada sem abrir mão do controle ambiental, permitindo o licenciamento para ser realizada de acordo com o seu caráter e caráter preventivo.

Mesmo com a existência de um conjunto de normas e regulamentos que norteiam o processo de licenciamento ambiental no Brasil, os órgãos ambientais têm autonomia para definir seus próprios procedimentos e critérios que serão adotados durante o processo, o que favorece a formação de um cenário distinto no qual se tratade licenciamento ambiental no país.

Aspectos positivos do licenciamento ambiental simplificado eletrônico

- Velocidade no processo;
- Sistema de informatização;
- Redução do prazo de emissão de licenças: de 90 para 3 para 5 dias;
- Flexibilidade em relação à documentação necessária;
- Mapeamento e consequente redução da clandestinidade de projetos com baixo potencial poluidor;
- Redução do acúmulo de casos a serem analisados e pendentes de fiscalização;
- Prático para o empresário; e
- Incentivo ao cooperativismo.

Aspectos negativos do licenciamento ambiental simplificado eletrônico

- O modelo atual não considera a realidade fundiária dos empreendimentos nesta modalidade;
- Falta de controle ambiental efetivo: a licença é liberada sem qualquer estudo, mesmo que simplificado e sem fiscalização prévia;
- Concentração de todos os processos de licenciamento declaratório simplificado em um único setor; e
- O cancelamento da Licença Simplificada por falta de documentação não é medida efetiva.

Proposta de aprimoramento do modelo de licenciamento ambiental eletrônico simplificado para atividades com baixo potencial poluidor

- Criação de ato administrativo específico para empreendimentos com problemas de regularização fundiária;
- Apresentação da documentação básica na fase inicial de solicitação da Licença Simplificada;
- Extinção do prazo de 60 (sessenta) dias para apresentação da documentação básica e Recibo de Entrega de documentos;
- Obrigatoriedade de apresentação do Termo de Responsabilidade Ambiental a ser apresentado juntamente com a documentação básica conforme modelo do Anexo A;
- Revisão das Condições (Requisitos e Requisitos);
- Atualização do manual do usuário do Sistema Siliaweb;
- Criação do Setor de Licenciamento Eletrônico Simplificado (SELIS); e
- Distribuição de processos simplificados de licenciamento ambiental para atividades com baixo potencial poluidor para as respectivas áreas de acordo com as tipologias e localização do empreendimento.

Atualmente não há registro de documento-padrão contendo informações sobre os procedimentos de licenciamento ambiental no país e a identificação e avaliação das diferentes metodologias utilizadas pelos diferentes órgãos licenciadores. Portanto, a realização de estudos relativos ao licenciamento ambiental é de fundamental importância para o aprimoramento desse instrumento de regulação ambiental no país.

Esta pesquisa possibilitou, além da divulgação de informações relativas aos procedimentos simplificados de licenciamento ambiental em Pernambuco, bem como a identificação de suas principais dificuldades e lacunas nos atuais procedimentos de licenciamento eletrônico simplificado, permitindo a proposição de melhorias e a articulação de políticas que visam minimizar as dificuldades enfrentadas pelo órgão ambiental estadual.

No âmbito institucional, a pesquisa poderá contribuir para a implantação de sistemas semelhantes nas secretarias municipais de meio ambiente, visando à realização do licenciamento ambiental simplificado por meio da autodeclaração e fortalecimento de suas atribuições legais, servindo também de estímulo aos municípios pernambucanos que realizam atividades ambientais, licenciamento, incluindo a importância de assumir efetivamente a gestão ambiental em seu território, fortalecendo o sistema ambiental estadual, municipal e estadual.

Discussão

O nível de simplificação pode variar substancialmente dentro dos próprios estados e também entre eles. Não existe “um” único, mas sim vários modelos de simplificação de licenciamento ambiental. Ficou evidente que a simplificação pode diminuir o grau de precaução no processo, ao diminuir o volume de ritos de informação e análise e participação pública. No entanto, os procedimentos simplificados podem agilizar a concessão da licença e reduzir os custos do processo (Oliveira et al., 2016).

Segundo Belmont e Villanueva (2016), diversas dificuldades influenciam o processo de licenciamento ambiental como a falta de procedimentos e manuais que auxiliem nas análises técnicas, principalmente para a padronização do licenciamento simplificado e dispensa do licenciamento ambiental. De acordo com levantamento in loco, a CPRH tem gerenciado um grande número de processos, apesar de seu reduzido número de técnicos ambientais. Há também uma grande demanda por parte do Ministério Público,

Tribunal de Contas, Delegacia do Meio Ambiente (DEPOMA), IBAMA e mídia, além de prazos considerados curtos para atendimento de demandas e comparecimento a audiências. A necessidade de treinamento contínuo dos técnicos ambientais, a necessidade de padronização dos procedimentos de licenciamento e fiscalização ambiental, além de certos protocolos que possuem estudos ambientais incompletos e que exigem a solicitação da CPRH para esclarecimentos do empresário.

Faria (2011) relaciona outros problemas que levam à demora do processo de licenciamento no Brasil, tais como deficiências nos processos de comunicação com a sociedade; as falhas no modelo de realização de audiências públicas; Conflitos políticos internos aos órgãos do setor ambiental; a baixa capacidade técnica para analisar, com a qualidade exigida, as informações prestadas nos relatórios elaborados pelos empresários candidatos às licenças; entre outros.

Silva et al. (2014) identificaram em seu estudo a existência de uma série de fatores que influenciam negativamente no processo de licenciamento resultando na chamada ineficiência da gestão ambiental. Os empresários deixam de apresentar rotineiramente projetos inconsistentes e estudos ambientais frágeis, obrigando-os a complementá-los no decorrer do processo de licenciamento. Caso contrário, a agência de licenciamento também enfrenta uma série de desafios na modernização dos processos de EIA, que contribuam para a prorrogação do prazo de outorga da licença ambiental exigida pelo empreendedor. Por fim, o estudo indica a necessidade de melhoria contínua do processo de licenciamento, sugerindo o desenvolvimento de parcerias e reformulação de procedimentos operacionais e normas administrativas.

Paradoxalmente à situação do déficit da CPRH desde 1999, Silva (2004) constatou diminuição do repasse do Tesouro Estadual, e apesar do discurso do governo sobre o desenvolvimento sustentável, suas ações, pautadas no ajuste fiscal, ao invés de garantir a sustentabilidade, corroboram a expansão das lacunas no controle e gestão ambiental e, consequentemente, na poluição e degradação do meio ambiente em Pernambuco.

Conclusões

A pesquisa teve como objetivo avaliar o licenciamento ambiental eletrônico simplificado adotado pela CPRH para empreendimentos de baixo potencial poluidor, visando a agilizar a gestão do licenciamento ambiental estadual. Como resultado da pesquisa, foi possível identificar alguns problemas que afetam negativamente a eficácia da concessão das licenças ambientais simplificadas e que se refletem no posterior acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos licenciados.

Embora a CPRH possua um sistema informatizado de licenciamento ambiental, o Siliaweb, existem deficiências operacionais que limitam a eficiência do sistema. Do ponto de vista operacional, o Siliaweb foi construído para permitir a inserção de informações e documentos digitalizados que compõem as etapas do processo de licenciamento ambiental. Assim, em tese, o controle digital de todos os processos emitidos seria perfeitamente viável, evitando, mesmo, se possível, a necessidade de manutenção dos processos físicos.

Com base no referencial teórico, foi possível concluir que o Licenciamento Ambiental em geral ainda é amplamente criticado por ser demorado e burocrático, mas que nos últimos anos avançou muito no sentido de simplificar e agilizar os processos por meio dos procedimentos de outorga eletrônica de licenças.

Durante a pesquisa constatou-se que a CPRH tem gerenciado um grande número de processos, apesar de seu reduzido número de técnicos ambientais. Também foi verificado que o Siliaweb é utilizado em todas as etapas do Licenciamento Simplificado (LS) de atividades de baixo potencial poluidor e que para o licenciamento de LP, LI, LO funciona exclusivamente como protocolo eletrônico para o processo de licenciamento

administrativo e ambiental. O grande potencial do sistema para agilizar os procedimentos de licenciamento ambiental é inegável.

O elevado número de cancelamentos revela as dificuldades que muitos empreendimentos têm em obter a documentação necessária para o licenciamento ambiental, entre as principais estão a Licença Municipal ou Carta de Anuência e o Certificado de Regularidade do Corpo de Bombeiros Militar. Reflete a necessidade urgente de Governo do Estado e Municípios buscarem soluções conjuntas para desburocratizar e agilizar a regularização desses empreendimentos, de forma a garantir o controle ambiental e urbano e o cumprimento dos princípios legais normais em vigor.

Conclui-se que a simplificação traz grandes benefícios para o controle do licenciamento ambiental do ponto de vista da rapidez e agilidade, mas necessita de melhorias e adaptações para torná-la mais eficiente a fim de reduzir o número de licenças canceladas, possibilitando a regularização permanente de projetos com baixo potencial poluidor.

Agradecimentos

À Agência Ambiental do Estado de Pernambuco (CPRH), pelo fornecimento dos dados da obra. À orientadora, Dra. Renata Caminha Carvalho, e aos coorientadores do primeiro autor.

Conflito de interesses

Os autores declaram não haver conflito de interesses.

Referências

- ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR 14001: Sistema de Gestão Ambiental - Requisitos com orientações para uso.** Rio de Janeiro: ABNT, 2015.
- Belmont, M. A.; Villanueva, P. R. (Orgs.). **Procedimentos de licenciamento ambiental do Brasil.** Brasília: MMA, 2016.
- Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- Brasil. **Decreto-Lei nº 1.413, de 31 de julho de 1975.** Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1413.htm>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- Brasil. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 24 nov. 2021.

Brasil. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional de 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>. Acesso em: 25 nov. 2021.

Brasil. **Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95508>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

Brasil. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

Câmara, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 125-146, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>

CNI - Confederação Nacional da Indústria. Propostas da indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental. 2013. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/4/proposta-da-industria-para-o-aprimoramento-do-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente. **Instrução Normativa CPRH nº 01, de 05 de janeiro de 2012.** Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/PortalSiliaWeb/paginas/normativa.html>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente. **Instrução Normativa 005, de 01 de julho de 2014.** Disponível em: <<http://www2.cprh.pe.gov.br/publicacoes-e-transparencia/legislacoes-e-instrucoes-normativas/instrucoes-normativas/>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente. **Licenças ambientais simplificadas eletrônicas emitidas no período 2009 a 2020.** Recife: CPRH, 2021.

Dias, G. F. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana.** São Paulo: Gaia, 2002.

Faria, I. D. **Ambiente e energia:** crença e ciência no licenciamento ambiental. Parte III: sobre alguns dos problemas que dificultam o licenciamento ambiental no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011. (Textos para discussão).

Farias, T. **Licenciamento ambiental:** aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Fogliatti, M. C.; Fillipo, S.; Goudard, B. **Avaliação de impactos ambientais:** aplicação aos sistemas de transporte. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

Fonseca, A. A avaliação de impacto e o seu vínculo com o licenciamento ambiental. In: Ribeiro, J. C. J. (Org.). **Licenciamento ambiental:** herói, vilão ou vítima? Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 27-39.

Oliveira, F. S. D.; Prado Filho, J. F.; Rocha, C. F. Fonseca, A. Licenciamento ambiental simplificado na Região Sudeste brasileira: conceitos, procedimentos e implicações. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 38, p. 461-479, 2016. <https://doi.org/10.5380/dma.v38i0.42297>

Oliveira, R. S. **Avaliação do licenciamento ambiental simplificado declaratório para atividades de baixo potencial poluidor no Estado de Pernambuco.** Recife: IFPE, 2021. (Dissertação de mestrado).

Pernambuco. **Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5682>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

Pernambuco. **Lei nº 14.549, de 21 de dezembro de 2011.** Altera a Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010, que dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=974>>. Acesso em: 04 dez. 2021.

Pernambuco. **Lei nº 14.894, de 14 de dezembro de 2012.** Altera a Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010, que dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=6849>>. Acesso em: 04 dez. 2021.

Sánchez, L. E. **Avaliação de impacto ambiental:** conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

Silva, B. M. P.; Cavalcanti, P. M. P. S.; Rodrigues, M. G.; Almeida, J. R. Análise do processo de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Internacional de Ciências**, v. 4, n. 2, p. 84-106, 2014.

Silva, C. G. **A ação do estado no (des)controle ambiental:** o conflito entre as condições operacionais e a ampliação das atribuições legais do órgão estadual de meio ambiente de Pernambuco (a trajetória da CPRH). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2004. (Dissertação de mestrado).



Informação da Licença: Este é um artigo Open Access distribuído sob os termos da Licença Creative Commons Attribution, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a obra original seja devidamente citada.