

# O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS UTILIZADORES DE ÁGUAS TERMAIS EM CALDAS NOVAS (GO): MECANISMO OU ENTRAVE PARA A SUSTENTABILIDADE?<sup>1</sup>

**Hamilton Afonso de Oliveira**<sup>2</sup>

Universidade Estadual de Goiás (UEG) |

**Sheila Cristina Endres Palmerston**<sup>3</sup>

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO) |

**Francisco Leonardo Tejerina-Garro**<sup>4</sup>

Universidade Evangélica de Goiás (UniEVANGÉLICA) |

## RESUMO

O processo de licenciamento ambiental permite não apenas a análise prévia dos impactos ambientais das atividades licenciadas, mas também a implementação de condicionantes mitigadoras das consequências negativas de sua execução com o intuito de alcançar a sustentabilidade. Este artigo teve como objetivo verificar se o órgão licenciador municipal é eficaz em promover o equilíbrio ambiental no controle da atividade submetida a exame. Para tanto, foram analisados os processos para obtenção de licenças de instalação e de operação de empreendimentos turísticos de três grupos econômicos, deten-

<sup>1</sup> Esta pesquisa foi desenvolvida com o apoio financeiro do Programa de Suporte à Pós-Graduação da Universidade Estadual de Goiás e da Escola Judicial de Goiás à segunda autora.

<sup>2</sup> Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestre em História das Sociedades Agrárias pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduado em História pela Faculdade de Educação Ciências e Letras de Morrinhos (FECLEM). Professor efetivo da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Membro da Academia Morrinhense de Letras. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1906395147663952> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5723-4401> / e-mail: [hamiltonafonso@uol.com.br](mailto:hamiltonafonso@uol.com.br)

<sup>3</sup> Doutoranda em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica). Mestre em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Especialista em Direito do Estado pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOÍÁS). Escrevente Judiciário II do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5085869140278894> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9370-4864> / e-mail: [sheilaendres@gmail.com](mailto:sheilaendres@gmail.com)

<sup>4</sup> Doutor em Ecologia de Sistemas Aquáticos Continentais pela Université de Montpellier 2 – Sciences et Techniques (UM2). Mestre em Biologie pela Université du Québec à Montréal (UQAM). Graduado (licenciatura) em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduado em Ciências Biológicas (modalidade Ecologia) pela UFG. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica, de Goiás (PUC-GOÍÁS). Professor titular do pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6719234350740061> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5159-8108> / e-mail: [francisco.garro@docente.unievangelica.edu.br](mailto:francisco.garro@docente.unievangelica.edu.br)

tores das maiores áreas de lavra de águas termais, submetidos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMMARH) de Caldas Novas (GO), identificando suas potencialidades e fragilidades sob os aspectos do atendimento aos preceitos legais, à acuidade técnica e operacional. As informações foram coletadas mediante vista dos processos referentes ao período compreendido entre fevereiro de 2013 a junho de 2018. Concluiu-se que as decisões são de caráter mais político que técnico, sem levar em consideração as necessárias análises técnicas das implicações das atividades potencialmente poluidoras, impedindo a formulação de condicionantes ambientais eficazes para alcançar a sustentabilidade do turismo em Caldas Novas (GO).

**Palavras-chave:** gestão ambiental; recursos hídricos; impacto ambiental.

***ENVIRONMENTAL LICENSING OF TOURIST ENTERPRISES USING THERMAL WATER IN CALDAS NOVAS (GO): A MECHANISM OR AN BARRIER TO SUSTAINABILITY?***

***ABSTRACT***

*The environmental licensing process allows not only the prior analysis of the environmental impacts of the authorized activities, but also the implementation of conditioning factors that mitigate the negative consequences of its execution to achieve sustainability. This article aims to verify whether the municipal licensing agency is effective in promoting environmental balance in the control of the activity under examination. To this end, the processes for obtaining installation and operating licenses for tourist developments of three economic groups, holders of the largest areas of thermal water mining, submitted to the Municipal Secretariat for the Environment and Water Resources (SEMMARH) of Caldas Novas, Goiás, were analyzed, identifying their potential and weaknesses in the aspects of compliance with legal precepts, technical and operational acuity. The information was collected in view of the processes referring to the period between February 2013 and June 2018. It was concluded that the decisions are more political than technical, without considering the necessary technical analyzes of the implications of potentially polluting activities, preventing the formulation of effective environmental conditions to achieve tourism sustainability in Caldas Novas, Goiás.*

**Keywords:** *environmental management; water resources; environmental impact.*

## INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o licenciamento ambiental como instrumento de gestão pública para efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável. Neste panorama, este artigo tem por objetivo analisar o licenciamento ambiental (LA) realizado no município de Caldas Novas (GO), considerando as premissas estabelecidas no art. 10 da Resolução n. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), sob a ótica dos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução. Para tanto, o artigo foi estruturado em três partes: a primeira versa sobre a importância do LA como instrumento de gestão; a segunda apresenta os resultados obtidos na coleta de dados na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recurso Hídricos (SEMMARH) e a análise do atendimento das premissas do art. 10 da Resolução n. 237/97 do CONAMA; a terceira apresenta as conclusões.

Desse modo, procedeu-se a uma pesquisa empírica em Direito, qualitativa, exploratória, aplicando metodologia hipotético-dedutiva dos dados obtidos por meio de pesquisa legislativa, bibliográfica e documental. Realizou-se uma revisão literária, complementada por buscas em artigos e na legislação pertinente, que permitissem a construção de panorama da legislação brasileira acerca do LA, definindo as competências para emissão de licenças. A partir de então, verificou-se o enquadramento da atividade turística exploradora de águas termais nos critérios que definem a competência para emissão das licenças de instalação (LI) e de operação (LO).

Posteriormente, analisaram-se os processos de LA dos empreendimentos dos três principais grupos econômicos detentores das maiores áreas de lavra de água termal do município de Caldas Novas (GO) protocolados entre fevereiro de 2013 e junho de 2018, identificando as falhas no procedimento praticado pela SEMMARH para emissões de LI e LO de empreendimentos turísticos exploradores de águas termais.

## 1 A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Atualmente, há uma revisão do modelo de desenvolvimento que foi impulsionado pela modernização iniciada no século XVIII, com o pensamento iluminista, responsável pelo estabelecimento de uma nova vocação

inovadora ao homem moderno cuja missão é “romper com as amarras da tradição, deve a tudo e a todos transformar (homem fáustico), incansavelmente, para saciar os seus desejos e enriquecer a nação” (BRITO; RIBEIRO, 2002, p. 148). Essa mudança de paradigma estabeleceu novas relações entre os homens e a relação destes com a natureza. O que tem ocorrido na atualidade é o dismantelamento desse “projeto civilizatório da modernidade, as críticas convergem para um ponto principal, que são os efeitos não intencionais provocados pelo processo de racionalização cujas consequências negativas ou perigosas atingem tanto o meio-ambiente como os próprios homens” (BRITO; RIBEIRO, 2002, p. 148).

Isto implica também mudanças nas relações jurídico-administrativas. A propagação da ideia de sustentabilidade deixa de ter um caráter binário, em que se observava o sopesamento dos interesses públicos e privados para adquirir uma faceta multipolar, em que diversos direitos fundamentais, tais como os direitos à propriedade, à livre iniciativa, à manutenção do meio ambiente sadio, se encontram em conflito e devem ser considerados, tentando alcançar uma justa ponderação (GUANABARA, 2013). Dessa maneira, apesar da discricionariedade dos atos administrativos,

[...] as decisões administrativas devem prezar por um mínimo de racionalidade na apreciação e ponderação dos fatos com vistas a se chegar a uma tutela ambiental efetiva. Afinal, quando interesses ecológicos não são devidamente ponderados, corre-se o risco de tendencialmente privilegiar somente interesses econômicos (GUANABARA, 2013, p. 27-28).

A constitucionalização do Estado de Direito Ambiental trouxe a proteção constitucional do meio ambiente, não somente no Capítulo IV, que se refere ao Meio Ambiente, mas em uma série de outros dispositivos que relacionam sua preservação de maneira holística, sistêmica e intergeracional. Por se tratar de um momento de crise e de incertezas, o que se percebe na prática é uma dificuldade do Poder Público de introjetar a sustentabilidade em suas normas e decisões. Isto se deve, especialmente, à complexidade interdisciplinar da temática ambiental que impõe a necessária reformulação da epistemologia jurídica, do Estado e, conseqüentemente, da hermenêutica jurídica (BELCHIOR, 2011).

Nesse contexto, para auxiliar no exame de valor das diversas espécies de norma jurídica, mostra-se necessário, inclusive aos intérpretes do Direito,

[...] avaliar a forma da relação entre o homem e o meio ambiente e buscar uma convivência harmônica, para ser possível uma pré-compreensão ecológica apta para mudar os valores, pensamento, a atitude, modo como ocorre referida simbiose. Isso só pode ser possível com a superação da modernidade, haja vista que esta se caracteriza pelo logocentrismo e pelo igualitarismo antropocêntrico (BELCHIOR, 2011, p. 116-117).

Assim, o LA tem sido um dos instrumentos importantes de consolidação das políticas públicas ambientais adotadas pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), com o fito de alcançar um desenvolvimento econômico e social de maneira sustentável, podendo contribuir para mitigar os impactos causados ao meio ambiente de maneira direta ou indireta da atividade turística, mediante o estabelecimento de um “plano de monitoramento, ou seja, uma descrição dos procedimentos que serão adotados quando da implantação, operação e desativação do empreendimento” (SÁNCHEZ, 2013, p. 381). Esse autor conclui que tanto as medidas mitigadoras quanto o plano de monitoramento

[...] têm em comum o fato de se referirem a providências que deverão futuramente ser tomadas caso o projeto seja aprovado; normalmente as ações propostas e descritas nos estudos ambientais se transformam em compromisso do empreendedor ou em condições obrigatórias impostas pelo agente regulador (licenciador) (SÁNCHEZ, 2013, p. 381).

Para definição da competência, deve-se atentar à tipologia definida pela Resolução n. 2/2016 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAM; GOIÁS, 2016) que atribui aos municípios credenciados pelo atendimento aos requisitos impostos pela Lei Complementar n. 140/2011 (BRASIL, 2011b) e Lei Estadual n. 20.742/2020 (GOIÁS, 2020a), como é o caso de Caldas Novas (GO), a gerência de todo o processo, emissão das licenças e fiscalização das condicionantes ambientais.

Por meio do processo de LA, o interessado no exercício de atividade ou instalação de empreendimento, arrolado em regulamentos como potencialmente poluidor, poderá obter licença ambiental a ser emitida pelo órgão competente após o preenchimento de requisitos legais, entre os quais se pode citar a elaboração de Estudos de avaliação de Impacto Ambiental (EIA) pelo empreendedor.

Verifica-se, pois, que o LA deve cumprir papel decisivo na solução dos problemas enfrentados para permitir a evolução social, mitigando a degradação ambiental da atividade econômica. Trata-se de 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 (BRASIL, 1997). Portanto, o LA é

[...] o instrumento legal essencial para conciliar o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social local sustentável, haja vista que a emissão da licença ambiental pelo órgão competente fica vinculada ao atendimento das condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas potencialmente poluidoras do meio ambiente (BRASIL, 1997).

Granzieira (2009) entende que o LA é um instrumento de manifestação do Poder de Polícia, funcionando como um mecanismo de controle e restrição da atividade humana, fundado nos princípios da prevenção e da supremacia do interesse público. A autora esclarece, ainda, que se trata de um procedimento administrativo, utilizado para compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, estabelecendo critérios e padrões de qualidade ambiental, normas de uso e manejo de recursos naturais.

Segundo Wedy (2019, p. 17) o LA, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (STF, Pleno, ADI 1505/SC, Rel. Min. Eros Grau, 24/11/2004a),

[...] representa uma das formas de desempenho do poder de polícia, de competência do Poder Executivo, motivo pelo qual se considerou inconstitucional preceito da Constituição do Estado que submete o Relatório de Impacto Ambiental ao crivo da Assembleia Legislativa<sup>5</sup>

Efetivamente, cabe ao poder Executivo por meio desse procedimento, ‘antecipadamente, decidir sobre a viabilidade socioambiental e a sustentabilidade de determinado projeto de obra ou atividade que cause impactos na natureza’ (WEDY, 2019, p. 17). Porém, ‘em caso de concessão de licença deverá o Poder Público impor condicionantes ao exercício da atividade econômica e fiscalizar o cumprimento das determinações’ (WEDY, 2019, p. 17-18). Ou seja, na prática a fiscalização e acompanhamento das atividades econômicas deveriam acontecer permanentemente a começar pela instauração do processo de LA, concessão da licença de instalação, licenças de operação e renovação das licenças ambientais.

Wedy (2019) alerta que a licença ambiental não pode ser confundida com licenciamento ambiental. Este último é um processo administrativo

proveniente do exercício do poder de polícia dos integrantes da administração pública que têm competência administrativa de fiscalização de atividades potencialmente poluidoras. Já a licença ambiental é o objetivo a ser alcançado por meio do licenciamento ambiental. O autor afirma que todo

Licenciamento Ambiental acompanhado do estudo de impacto ambiental, quando for o caso, retrata um dos mais importantes instrumentos de regulação e gestão ambiental, bem como do respectivo poder de polícia, dada sua vocação preventiva e precautória. Também concretiza os princípios do poluidor-pagador, da sustentabilidade e da função socioambiental da propriedade (WEDY, 2019, p. 16).

Portanto, o estudo de impacto ambiental, dentro do processo de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais é importante para a tomada de decisões do órgão licenciador. Assim, como aponta Sadler (1996, p. 14),

[...] uma revisão da experiência recente em todo o mundo sugere quatro ingredientes necessários para a aplicação efetiva da Avaliação Ambiental: I – momento apropriado para iniciar a avaliação, para que a proposta seja revisada com antecedência suficiente para possibilitar o desenvolvimento de alternativas razoáveis; II – orientações claras e específicas na forma de termos de referência ou diretrizes, cobrindo questões prioritárias, cronogramas e oportunidades de informações e sugestões nas principais etapas da tomada de decisão; III – informações e produtos de qualidade promovidos pelo cumprimento de diretrizes processuais e uso de “boas práticas”; e IV – receptividade dos tomadores de decisão e proponentes aos resultados da AA, fundamentada em boa comunicação e prestação de contas.

## **2 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS UTILIZADORES DE ÁGUAS TERMAIS EM CALDAS NOVAS (GO)**

Mediante resposta à consulta feita por e-mail à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMMARH) de Caldas Novas (GO), observa-se que, no período de fevereiro de 2013 a junho de 2018, houve um crescimento acentuado no número de licenciamentos (licença ambiental municipal de instalação – LI e de operação – LO) deferidos pela SEMMARH (Tabela 1).

**Tabela 1.** Número de licenças ambientais de instalação (LI) e de operação (LO) emitido anualmente pela SEMMARH de Caldas Novas (GO) entre 2013 e 2018

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número	4	34	72	165	248	311

Fonte: Caldas Novas (2018b).

Do total das licenças concedidas, 92 foram destinadas ao licenciamento de atividade turística exploratória de águas termais, sendo que, em Caldas Novas (GO) já existiam 230 empreendimentos nesse ramo de atividade (CALDAS NOVAS; 2018b).

Posteriormente, foram analisados 12 processos pertencentes aos três principais grupos econômicos detentores das maiores áreas de lavra de água termal do município (Grupo Di Roma = 24,93 km<sup>2</sup>; Grupo Lagoa Quente = 0,22 km<sup>2</sup>; Grupo Privé = 1,29 km<sup>2</sup>) conforme dados da Agência Nacional de Mineração (ANM) (BRASIL, 2020).

Os processos selecionados foram aqueles protocolados entre o ano de 2013, quando houve a descentralização do licenciamento ambiental para o município de Caldas Novas (GO), e 2018, quando foram coletados os dados na SEMMARH (Quadro 1).

**Quadro 1.** Relação de empreendimentos licenciados e seu respectivo Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) por grupo econômico, entre 2013 e 2018 em Caldas Novas (GO)

CNPJ	Empreendimento	Grupo
13.532.936/0001-05	Condomínio Residencial Diroma Exclusive	Di Roma
19.010.450/0001-93	Condomínio Residencial L'acqua Diroma – I	Di Roma
19.949.402/0001-65	Condomínio Residencial L'acqua Diroma – II	Di Roma
18.732.863/0001-19	Condomínio Residencial L'acqua Diroma – III	Di Roma
22.036.659/0001-30	Condomínio Residencial L'acqua Diroma IV	Di Roma
24.305.644/0001-56	Condomínio Residencial L'acqua Diroma V	Di Roma
07.350.562/0001-04	Condomínio Villas Diroma Residence	Di Roma
08.922.496/0001-62	Condomínio Residencial Diroma Fiori	Di Roma
00.071.557/0001-13	Condomínio Residencial Império Romano Residence	Di Roma
01.346.360/0001-02	Hotel e Restaurante Roma	Di Roma
14.584.799/0001-15	Condomínio Lagoa Quente Flat Hotel	Lagoa
23.722.685/0001-85	Atrium Thermas Residence Service	Privé

Fonte: Caldas Novas (2018b).



O art. 10 da Resolução n. 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997) prevê as etapas que o procedimento de licenciamento ambiental deve obedecer. Buscou-se, por meio de fichamento, identificar os critérios utilizados pela SEMMARH para apreciar os pedidos de acordo com o disposto no artigo citado, especificamente no tocante a análise do potencial de intervenção ambiental da atividade, a capacidade de resiliência do meio ambiente na área de influência direta e a compatibilidade entre a degradação constatada e as condições mitigadoras propostas.

## 2.1 Enquadramento da atividade a ser licenciada

Segundo disposto na Resolução n. 1/86 do CONAMA (BRASIL, 1986), especificamente em seu art. 2º, as atividades modificadoras do ambiente devem ser previamente licenciadas pelo órgão ambiental competente. A Resolução n. 237/97 define atividade potencialmente poluidora, em seu art. 2º como toda aquela em que “a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 1997).

Entende-se que a resolução n. 1/86 faz referência a empreendimentos e atividades que se utilizem de recursos naturais e consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, podendo causar degradação ambiental. Já a Lei n. 6.938/81, a PNMA, em seu art. 10 refere-se a estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais e degradação ambiental: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio Licenciamento Ambiental” (BRASIL, 1981).

O inc. V do art. 3º da Lei n. 6.938/81 (PNMA) traz a definição de recursos naturais como sendo “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (BRASIL, 1981). Já para definir o que seja degradação, o inc. II do aludido artigo afirma ser “a alteração adversa das características do meio ambiente” (BRASIL, 1981) e assevera que, caso essa degradação seja proveniente de atividades que, de uma maneira ou de outra, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, que criem condições incompatíveis com as atividades sociais e econômicas,

que danifiquem a biota e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente ou despejem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos, tal degradação passa a ser considerada poluição.

Partindo dessas premissas legais, pode-se concluir que qualquer modificação significativa do meio ambiente, seja por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, resultante de uma atividade de natureza produtiva ou lucrativa, deve ser considerada uma atividade potencialmente poluidora passível de licenciamento ambiental.

Diante da abstração e da elevada quantidade de atividades que se enquadram no conceito supracitado, conclui-se pela impossibilidade de edição de uma norma taxativa que arrole todos os casos suscetíveis ao licenciamento ambiental. Portanto, a fim de evitar que a subjetividade dos responsáveis pela análise das atividades potencialmente poluidoras dispense a exigência do licenciamento, a Resolução n. 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997) traz uma lista genérica e exemplificativa de obrigatoriedade, entre as quais consta “turismo – complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos”, item que interessa ao presente estudo.

A partir das atividades arroladas pela resolução do órgão consultivo federal do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cabe aos estados e municípios, de acordo com o disposto no art. 6º, §§ 1º e 2º do PNMA (BRASIL, 1981), elaborarem normas complementares de acordo com as especificidades das atividades potencialmente poluidoras exercidas em seus territórios.

Ainda, para o enquadramento de uma atividade como passível de licenciamento ambiental, o que deve ser levado em consideração não é o modo como o homem interage com a natureza, mas, sim, o impacto que suas ações podem causar ao meio ambiente, pois

[...] os hotéis utilizam os recursos naturais, que são também utilizados por qualquer empresa e todos os indivíduos, a utilização desses recursos, tais como a água, alimentos, por exemplo, representa um impacto ambiental significativo. Assim, a ideia de que hotéis não causam impactos ao meio ambiente trata-se de uma visão distorcida da realidade. Sem mencionar os impactos ambientais decorrentes do lixo que é gerado nestes locais, dos equipamentos e produtos de uso diário que agridem o meio ambiente, dos efluentes líquidos, que são lançados em rios e mares misturados com detergentes e outros dejetos orgânicos, e tantos outros aspectos (ABREU, 2001, p. 13)

Dessa maneira, todos os empreendimentos turísticos em funcionamento em Caldas Novas (GO) precisam do Licenciamento Ambiental e este

[...] não exclui nem substitui outras autorizações necessárias para que determinado empreendimento possa ser implementado e desempenhado. O art. 10, §1º, da Resolução n. 237/9761 exige não apenas que o projeto guarde compatibilidade com o uso e a ocupação do solo, disciplinados pela legislação municipal, como também que, se for o caso, conte com autorização para supressão de vegetação e outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes. Assim, a concessão da licença ambiental não afasta a necessidade de obtenção, por exemplo, de outorga de recursos hídricos pela autoridade competente, *ex vi* do art. 12 da Lei n. 9.433/97, ou de autorização para exploração mineral (WEDY, 2019, p. 18-19).

A imprescindibilidade de licenciamento ambiental das atividades turísticas é fato incontroverso. Contudo, a definição do potencial de impactos ambientais dela oriundos não é pacífica. No caso dos aquíferos termais da região de Caldas Novas (GO), foi realizado, em março de 2000, o relatório técnico de áreas de proteção dos aquíferos termais da região de Caldas Novas e Rio Quente (HAESBAERT; COSTA, 2000b) que definiu as áreas de vulnerabilidade para proteção dos aquíferos, com base nos preceitos da Portaria n. 231/98 do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (BRASIL, 1998) e das proposições de avaliação de vulnerabilidade de Hirata (1993).

No citado relatório, apontou-se que dois fatores afetam diretamente o grau de vulnerabilidade do recurso natural explorado: a exploração das águas termais subterrâneas em volume superior à taxa de recarga dos aquíferos e a possibilidade de contaminação destes, em decorrência da atividade antrópica descontrolada. Sublinha-se que, de um modo geral, todos os aquíferos são vulneráveis a contaminantes móveis e persistentes e que os aquíferos menos vulneráveis, ou seja, que não são facilmente contaminados, uma vez ocorrida sua degradação, são menos suscetíveis à restauração da qualidade das águas.

A consolidação da atividade turística em Caldas Novas (GO) concentrou poços de exploração de águas termais em áreas de alta densidade demográfica. Assim, observa-se a junção de dois aspectos importantes que exercem pressão sobre o meio ambiente, quais sejam, a produção de grandes quantidades de resíduos contaminantes que, pela ineficiência da gestão municipal para atender à demanda de saneamento básico, estão sujeitos à percolação de águas de chuva e, conseqüentemente, pelas características peculiares dos aspectos geológicos da cidade (ocorrência natural de maciço rochoso muito fraturado lateral e verticalmente). Isso, aliado à perfuração de poços que não atendem às especificações técnicas da Portaria 374/2009 do DNPM (BRASIL, 2009), pode contaminar o aquífero

Paranoá, cuja capacidade de resiliência é menor, pelas características geológicas ora apontadas, demonstrando sua alta vulnerabilidade. Semelhantemente, o aquífero Araxá, apesar de ser sobreposto por solo argiloso e, por isso, ter a capacidade de retardar o fluxo, diluir poluentes e até mesmo atenuar seus efeitos nas áreas centrais, encontra-se exposto a esses agentes poluidores de maneira persistente e por longa duração, apresentando, também, grande vulnerabilidade. A diminuição do nível potenciométrico dos aquíferos pela exploração excessiva diminui a pressão dos aquíferos facilitando o fluxo descendente de águas superficiais poluídas (HAESBAERT; COSTA, 2000a).

Porém, “não constitui tarefa fácil, precisar o conceito de significativa degradação” (MILARÉ, 2007, p. 369). Muitas vezes, o insignificante reveste-se da maior significância, como ocorre, por exemplo, quando “determinado projeto tenha exatamente o condão de romper o ponto de saturação ambiental de certa área. Nesse caso, evidentemente, seu impacto não pode ser considerado insignificante por menor que seja” (MILARÉ, 2007, p. 369).

Segundo Sánchez (2013, p. 125), para definição da significância, “há de se observar a pressão exercida pela atividade ou empreendimento sobre o meio e sua vulnerabilidade. Quanto maior for a pressão e a vulnerabilidade, maior, também, o potencial de impacto”.

A partir desses aspectos, as áreas do município foram classificadas de acordo com o nível de vulnerabilidade para os mananciais subterrâneos:

[...] a serra de Caldas constitui o principal elemento do contexto hidrogeológico a ser protegido, em virtude da alta vulnerabilidade apresentada, porém, com baixo risco de contaminação a persistir as atuais condições de uso e ocupação. [...] respectivamente, o processo de urbanização acelerado que se observa em Caldas Novas contribui para que os riscos de contaminação sejam considerados altos [...] existem locais particularmente críticos, que compreendem as imediações dos cursos d'água que cruzam a cidade no sentido sul-norte, principalmente o ribeirão Caldas e o córrego do Açude. A classificação local do risco de contaminação alta a muito alto, depende da existência e tipo de atividades comerciais, como postos de gasolina, lava-jatos, tinturarias, oficinas mecânicas e outras. Merece especial menção para classificar essas áreas como de risco crescente, as deficiências do sistema oficial de esgoto sanitário e a existência de poços tubulares antigos e com deficiências construtivas (HAESBAERT; COSTA, 2000b, p. 247/248).

Assim, apesar de os empreendimentos turísticos utilizadores de águas termais de Caldas Novas (GO), expressamente, não fazerem parte da lista positiva de atividades de significativa degradação ambiental, apresentada pela Resolução n. 1/86 do CONAMA (BRASIL, 1986), a partir da avaliação

ambiental inicial suscitada (HAESBAERT; COSTA, 2000b), tem-se que, por mais que não haja proibição, segundo a lei de zoneamento urbano do município (Lei Municipal n. 3.078/2019; CALDAS NOVAS, 2019a), ficou evidenciada a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos.

Nesse sentido, de acordo com os critérios de triagem para avaliação de impacto ambiental propostos por Sánchez (2013, p. 137), “seu licenciamento deve ser precedido de um Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)”.

Ainda que a argumentação exposta não seja suficiente para que se conclua pela classificação dos empreendimentos turísticos de Caldas Novas (GO), por sua especificidade, como atividades de significativo potencial de degradação ambiental, pode-se, utilizando-se da hermenêutica jurídico-ambiental e do princípio da precaução, entender que os empreendimentos turísticos utilizadores de águas termais em Caldas Novas (GO) se enquadram na hipótese do inc. XV da Resolução n. 1/86 do CONAMA (BRASIL, 1986). Esse inciso menciona que projetos urbanísticos, em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a critério dos órgãos estaduais ou municipais, dependerão de elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) e do respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA) para obtenção das licenças ambientais e, de acordo com a Lei Municipal n. 3.088/2019, restou expressamente reconhecida a importância ambiental do lençol aquífero termal, sendo determinada sua exploração turística de maneira sustentável (art. 78; CALDAS NOVAS, 2019b), caracterizando, assim, seu relevante interesse ambiental.

Acrescente-se, também, o fato de a exploração dos aquíferos, para atender à demanda dos complexos turísticos em fornecer atrativos para os turistas, ser um fator de predominância na degradação desse recurso natural. Saliente-se que a alegação de falta de regulamentação do Estado de Goiás sobre o EIA-RIMA não pode ser usada como meio de esquivar do poder-dever de exigir o estudo de impacto ambiental quando, como nesse caso, está presente o iminente risco de deterioração significativa de sua qualidade ambiental (MILARÉ, 2007).

Em caso análogo, de conflito de competência administrativa entre o órgão ambiental federal e estadual, o STJ, no julgamento do *leading case*, representado pelo Resp. 588.022 – SC<sup>5</sup> (STJ, Primeira Turma, REsp

5 ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL. 1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento. 2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações. 3. Não merece relevo a

588.022/SC, Rel. Ministro José Delgado, 17/02/2004b), ficou definida a interpretação jurisprudencial de que, quando existem divergências técnicas quanto à classificação de uma atividade como significativamente degradadora ou não, em atenção ao princípio da precaução, fazem-se necessárias a exigência da realização do EIA e a emissão do respectivo RIMA, pois a possibilidade de significativa degradação e não a degradação em si, é que justifica a exigência do estudo em comento (FARIAS, 2007).

Todo empreendimento é resultado do ato de empreender que explora qualquer ramo de indústria, comércio e serviços. Trata-se, pois, de um conceito amplo, abstrato englobando qualquer atividade humana com o intuito de promover uma atividade empresarial. No caso dos empreendimentos turísticos, de acordo com o glossário da Instrução Normativa do IBAMA n. 12, de 13 de abril de 2018 (BRASIL, 2018), um complexo turístico e de lazer é “o conjunto de instalações contíguas e de serviços coordenados para o exercício de atividades turísticas e de lazer, incluindo ou não meios de hospedagens”. Conceitua, ainda, *resort*, como sendo “o complexo turístico que se caracteriza por hotel com infraestrutura de lazer e entretenimento que disponha de serviços de estética, atividades físicas, recreação e convívio com a natureza no próprio empreendimento (Referente à Portaria MTur n. 100/2011, art. 7º, II; BRASIL, 2011a)”.

Tendo em vista que todos os empreendimentos turísticos de Caldas Novas (GO) utilizadores de águas termais, necessariamente, dispõem de meios para hospedagem e parque de fontes de águas termais em estância hidrotermal ou parque temático aquático que utilize fontes de águas termais em estância hidrotermal e prestam serviços coordenados para o exercício de atividades turísticas e de lazer, conclui-se por seu enquadramento no conceito de atividade de “complexo turístico”.

Para obtenção do licenciamento de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora, o interessado deverá dirigir sua solicitação ao órgão ambiental competente para emitir a licença. Para atender ao disposto

---

discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos. 4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, por meio dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região. 5. Recursos especiais improvidos.

no art. 8º, I, da Lei Federal n. 6.938/81 (BRASIL, 1981), a Resolução CONAMA n. 237/1997 (BRASIL, 1997), estabelece, em seus arts. 4º a 6º, os critérios para definição do órgão responsável pelo licenciamento, em função das características das atividades potencialmente poluidoras.

Apesar de a lei da PNMA ser de 1981 (BRASIL, 1981) e a Resolução n. 237 ter sido editada pelo CONAMA em 1997 (BRASIL, 1997), somente em 2011 foi publicada a Lei Complementar n. 140 (BRASIL, 2011b), que fixa as normas de cooperação entre os entes federativos 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.

Como já esclarecido, à época da descentralização da competência administrativa para o licenciamento ambiental para o Município de Caldas Novas (GO), por meio da Resolução CEMAM n. 9, de 22 de fevereiro de 2013 (GOIÁS, 2013), vigia a Resolução CEMAM n. 4/2011 (GOIÁS, 2011), que dispunha sobre os critérios para descentralização municipal. Atualmente, encontra-se em vigência a Resolução n. 2/2016 (GOIÁS, 2016). Os requisitos formais mínimos para a descentralização estavam listados no art. 2º da Resolução n. 4/2011 e foram reeditados, com mínimas alterações, no art. 12 da resolução n. 2/2016. Contudo, as atividades potencialmente poluidoras que carecem de licenciamento ambiental arroladas nas citadas resoluções sofreram modificações com consequências relevantes (Tabela 2).

**Tabela 2.** Atividades potencialmente poluidoras

Resolução CEMAM	Código	Atividade	Unidade	Porte limite	Potencial de poluição
n. 4/2011	30.05	Hotéis e similares	-	Todos	Médio
	30.06	Empreendimentos desportivos, recreativos, turísticos ou de lazer (parque aquático, pesque-pague, clubes, entre outros)	Área útil (ha)	≤1,0	Médio
n. 2/2016	31.03	Hotéis e similares	-	Todos	Baixo
	31.04	Empreendimentos desportivos, recreativos, turísticos ou de lazer (parque aquático, pesque-pague, clubes, entre outros)	Área total (ha)	≤ 100	Médio
	31.05	Complexo turístico e hoteleiro	Área total (ha)	≤ 100	Alto

Fonte: Goiás (2011; 2016).

Como já afirmado, as atividades dependentes de EIA-RIMA não podem ser objeto de descentralização de competência para o município. Por essa razão, os “complexos turísticos”, apesar de constarem no rol do Anexo I, da Resolução n. 2/2016 do CEMAM (GOIÁS, 2016) das atividades potencialmente poluidoras, a obtenção da licença ambiental deveria ser, em tese, precedida da realização de EIA-RIMA e mantida sob a regência e a análise da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), como expressamente dispõe o art. 3º, § 2º, da indigitada resolução (GOIÁS, 2016), haja vista que tais atividades podem ser descentralizadas para os órgãos municipais de licenciamento ambiental, por serem classificados como atividade de alto potencial poluidor.

Quanto aos empreendimentos que são objeto de estudo, tem-se que se amoldam, perfeitamente, ao conceito de “complexo turístico”, eis que os principais grupos econômicos de Caldas Novas (GO) são constituídos de unidades habitacionais de uso exclusivo de hóspede, parques temáticos, restaurantes, boutiques para compra de suvenires, entre outros tantos serviços e comodidades oferecidos aos turistas. Todavia, como se observou na pesquisa feita nos respectivos processos de licenciamento ambiental, todos os empreendimentos e atividades componentes dos grupos empresariais analisados não foram submetidos ao procedimento de licença ambiental de maneira global. Verificou-se que foram desmembrados e classificados como “condomínio com piscina” e “hotel com piscina”, apesar de essa tipologia não constar do anexo único da Resolução n. 2/2016 do CEMAM (GOIÁS, 2016), burlando a titularidade do licenciamento, que deveria ser realizado de acordo com a legislação então em vigor, pela SEMAD, mediante prévia realização de EIA-RIMA.

## **2.2 A dissonância dos termos de referência com as diretrizes da Lei Municipal n. 1.519/2007 da cidade de Caldas Novas (GO)**

Os termos de referência da SEMMARH foram editados em conformidade com sua Portaria n. 3/2018 (CALDAS NOVAS, 2018a). De acordo com a Resolução n. 1/86 do CONAMA (BRASIL, 1986), utilizada como referencial teórico para estudos ambientais sejam quais forem, devem conter as informações mínimas necessárias a fim de possibilitar a correta análise técnica do órgão licenciador (art. 6º) quando da emissão do parecer conclusivo. Na citada resolução, está definida que deve ser apresentado o diagnóstico da área de influência do projeto, apontando os meios físico,



biótico e antrópico que venham a ser afetados. Determina que os impactos sejam analisados em sua magnitude e importância, classificando-os como negativos ou positivos, bem como a extensão de seus efeitos, se direto ou indireto, considerando o tempo para o impacto se manifestar, sendo imediato, em médio e longo prazos, bem como o tempo que o impacto atua na área em que se manifesta, variando entre temporário e permanente.

Também se mostra necessário apresentar propostas à alteração imposta ao meio ambiente em função da implantação e funcionamento do empreendimento, seja de medidas mitigadoras, quando destinadas a prevenir impactos negativos ou reduzir sua magnitude, ou potencializadoras, quando se referirem a impactos positivos e os respectivos programas de acompanhamento e monitoramento. Segundo Leopold *et al.* (1971), tratando-se dos impactos ambientais, dois termos devem ser considerados: (i) a definição da magnitude do impacto em setores específicos do meio ambiente, o qual é usado no sentido de grau, extensão ou escala; e (ii) a ponderação do grau de importância (ou seja, significância) da ação, em particular, sobre o fator ambiental na instância específica em análise.

Para os empreendimentos turísticos utilizadores de águas termais, no caso de solicitação de licença prévia (LP), a SEMMARH exigia do requerente a apresentação de Relatório Ambiental Prévio da área de implantação do projeto, estudo que foi suprimido no termo de referência atual.

Para a licença de instalação (LI), eram exigidos a anuência do órgão responsável pelo serviço de saneamento público, no caso o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DEMAE), específica para o lançamento de efluentes líquidos na rede pública de esgotamento sanitário (Declaração de padrões para lançamento – DPL), e a outorga de uso da água ou dispensa emitida pelo órgão competente, Plano de gestão ambiental (PGA) contemplando, também, o Plano de educação ambiental (PEA) e o Plano de gestão de resíduos sólidos (PGRS) com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pela elaboração destes, LI ou projeto da ETE e/ou ETA com Memorial Descritivo e ART do responsável em nome do empreendimento, croqui de localização e acesso ao local, informando as coordenadas geográficas, projeto de todo o empreendimento, projeto hidrossanitário, que contemple o sistema de tratamento das piscinas do parque aquático, ambos com ART registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás (CREA-GO), em nome do empreendimento. E, ainda, licença ambiental do poço de água termal ou contrato com empresa mineradora devidamente licenciada, comprovantes de cumprimento das condições

impostas pelo Ministério Público de Goiás no Termo de Ajustamento de Conduta n. 42/1999, dos empreendimentos signatários e, por fim, alvará de construção emitido pela Prefeitura Municipal de Caldas Novas (GO).

Atualmente, no termo de referência para LI, é solicitado o Memorial de caracterização do empreendimento (MCE) e Plano de controle ambiental (PCA), contemplando o tratamento de resíduos líquidos, sólidos, emissões atmosféricas, ruídos, vibrações e outros passivos ambientais, além de Plano de gerenciamento de resíduos sólidos e de Construção civil. Apesar de transferir o MCE para fase anterior à LO, foram suprimidos os PEA, a apresentação de LI ou projeto da ETE e/ou ETA, bem como do cumprimento das condições impostas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Já para a obtenção da licença de operação (LO), além de cópia da LI, se solicitadas separadamente, e o respectivo relatório de atendimento das condicionantes, são requeridos a certidão do MCE, a Planta Baixa do empreendimento, o PCA, que englobe o tratamento de resíduos líquido, sólidos, emissões atmosféricas, ruídos, vibrações e outros passivos ambientais, o PEA, todos com ART, e Certificado de Conformidade emitida pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás.

De início, a nomenclatura utilizada nos termos de referência mostra-se em dissonância com as diretrizes da Lei Municipal n. 1.519/2007, em seu art. 37, inc. III (CALDAS NOVAS, 2007), determina que a avaliação de impacto ambiental, para atividades que não exijam EIA-RIMA, deve ser precedida de elaboração de Programa de Gestão Ambiental (PGA). Ademais, os termos de referência não fazem menção, sequer, aos requisitos dispostos no art. 39 da Lei Municipal n. 1.519/2007 (CALDAS NOVAS, 2007), determinando que o PGA deve:

contemplar todas as alternativas tecnológicas apropriadas e alternativas de localização do empreendimento, confrontando-as com a hipótese de não execução dele; (ii) definir os limites da área direta e indiretamente afetada pelos impactos; [...] (iv) identificar e avaliar, sistematicamente, os impactos ambientais que serão gerados pelo empreendimento em todas as fases de planejamento, pesquisa, instalação, operação ou utilização de recursos ambientais; [...] (vi) definir medidas para os impactos bem como medidas potencializadoras dos impactos positivos, decorrentes do empreendimento; e (vii) Elaborar programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos, indicando a frequência, os fatores e parâmetros a serem considerados, que devem ser mensuráveis a ter interpretações inequívocas.

Ressalta-se que, para execução permanente do PEA, a SEMMARH deveria contar com uma Comissão Interna de Educação Ambiental mista, sob coordenação de um profissional da educação especializado, para o desenvolvimento de ações permanentes de educação ambiental com servidores, empresários, colaboradores dos empreendimentos turísticos e, também, com os próprios turistas a fim de dar efetividade aos planos apresentados.

Após o deferimento da LO, são requeridos, no prazo de 30 dias, os Alvarás de Funcionamento do ano vigente, emitidos pela Prefeitura Municipal de Caldas Novas (GO), e da Vigilância Sanitária Municipal.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente procede de acordo com o Método da Listagem de Controle (*checklist*). A avaliação ambiental, de acordo com os Termos de Referências e modelos de estudos disponíveis no site, e deve

[...] informar sucintamente todos os impactos a serem gerados pelo empreendimento desde a fase de implantação, operação e encerramento das atividades, na área de influência direta (100m) e indireta do empreendimento (200m). Incluir nestas informações todos os locais de apoio, tais como: oficinas, armazenamento e abastecimento de combustível, lavagem de equipamentos, depósitos, etc. (CALDAS NOVAS, 2018b).

A área de influência direta e indireta do empreendimento é fixada, sem qualquer critério científico, em 100 e 200 metros respectivamente. Segundo Menin *et al.* (2017), “área de influência” é o termo que designa os limites geográficos em que os impactos ocorrem, se desenvolvem e afetam os componentes dos meios físico, biótico e socioeconômico. Nos Termos de Referência em análise, não se encontram os critérios usados para estabelecer as áreas de estudo e de influência dos empreendimentos, tornando impossível a compreensão de como se chegou aos limites propostos, especialmente quando os limites correspondem a faixas fixas ao longo do traçado do empreendimento, não sendo possível identificar a relação dos diferentes componentes dos meios físico, biótico e socioeconômico para sua determinação (MENIN *et al.*, 2017).

A área de influência direta é aquela sujeita aos impactos diretos provenientes da implantação e operação do complexo turístico de acordo com o meio afetado (biótico, físico e antrópico). Conforme o disposto na Lei Estadual n. 20.694/2019 (GOIÁS, 2019), são aquelas diretamente utilizadas pelo empreendimento, incluindo aquelas destinadas à instalação da infraestrutura necessária para sua implantação e operação, ou aquelas que

tiveram sua função alterada para abrigar o empreendimento alvo do licenciamento ambiental, ou seja, a área de influência direta não pode ser determinada mediante valor fixado pela SEMMARH, deve ser levantada a partir da análise da documentação exigida para fins de obtenção de licença.

Já a área de influência indireta, abrange o local em que o meio ambiente é afetado de maneira indireta. Nessa senda, a definição das áreas deve ser feita em cada caso concreto, e deve, necessariamente, ser alicerçada nas características e vulnerabilidades dos ambientes naturais e nas realidades sociais, contemplando a área que poderá sofrer alteração da qualidade das águas superficiais e dos aquíferos e contaminação do solo, fluxo migratório de mão de obra e influência econômica, em razão da implantação e operação das atividades licenciadas. A lei estadual, reguladora das normas gerais para o licenciamento ambiental em Goiás, define essa área como a que sofre os impactos ambientais diretos e indiretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento.

A partir dos resultados obtidos, pode-se concluir que não é recomendado e adequado o desmembramento de um mesmo empreendimento, visto que isso dificulta a avaliação integrada da viabilidade ambiental por ocasionar deficiências na integração da definição das áreas de estudo, na avaliação de impactos, na delimitação das áreas de influência e na proposição de medidas, ações e programas ambientais (MENIN *et al.*, 2017). Sublinhe-se que a Lei Estadual n. 20.694/2019 (GOIÁS, 2019) prevê, inclusive, a possibilidade de realização de licenciamento ambiental por conjunto de empreendimentos integrantes de polos turísticos (art. 5º, II, Lei Estadual n. 20.694/2019).

Conforme consta do termo de referência do PCA, o diagnóstico ambiental é feito mediante a caracterização sucinta da geologia local, da tipologia da vegetação com especificação das espécies protegidas por lei, se existentes na área, informação dos corpos hídricos, nomeando a bacia hidrográfica e a microbacia onde o corpo hídrico responsável pela drenagem pluvial se encontra inserido, bem como as espécies da fauna de maior ocorrência e as intervenções antrópicas na área de influência indireta (desmatamentos, intervenções em área de preservação permanente, emissões atmosféricas, lançamentos de efluentes no solo ou em corpos hídricos, movimentação mecânica de solo, disposição de resíduos etc.).

A relevância dos mecanismos de política pública para incentivar esforços de melhoria ambiental, entre os quais se destaca o licenciamento ambiental foi empiricamente ratificado por estudos. Para uma postura proativa empresarial de inovação para melhoria ambiental,

[...] a regulamentação é importante para impulsionar tais inovações. Isso se deve a algumas razões, como: pressão sobre as empresas para geração de inovações; melhoria da qualidade ambiental; alerta às empresas sobre o uso ineficiente dos recursos e a necessidade de aprimoramento tecnológico; incentivo às inovações ambientalmente corretas; promover equilíbrio competitivo, garantindo que empresas não criem vantagem competitiva a partir de ações agressivas ao meio ambiente (BÁNKUTI; BÁNKUTI, 2014, p. 175).

Nesse contexto, observa-se, mais uma vez, a importância dos Termos de Referência para o alcance da sustentabilidade. A legislação e as políticas de incentivos fiscais deveriam não somente estimular o crescimento econômico, mas também a competitividade ambiental, “assegurando ao mesmo tempo a preservação e a renovação dos recursos naturais e patrimoniais” (BÁNKUTI; BÁNKUTI, 2014, p. 171). Sobretudo em atividades econômicas relacionadas ao turismo explorador de recursos naturais e culturais, a legislação ambiental e as políticas de incentivos fiscais deveriam ser aplicadas como estratégia de gestão ambiental, estabelecendo critérios e exigência de comportamentos sustentáveis e de conservação ambiental como requisitos para a concessão dos licenciamentos ambientais. O acesso a linhas de crédito subsidiadas deveria, igualmente, estar condicionado à certificação das empresas com o desenvolvimento sustentável tendo como base os princípios da ecoeficiência (Triple Bottom<sup>6</sup>) que deveriam estar presentes nos objetivos, metas e ao plano de ação, oriundos do planejamento estratégico das organizações empresariais do setor turístico hoteleiro de Caldas Novas (GO).

Quanto ao Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, este se distingue do PCA no item 4, no qual se procede à identificação e classificação dos resíduos sólidos produzidos pela atividade, identificando os pontos de geração, dentro e fora do processo produtivo, a classificação e quantificação dos resíduos gerados, de acordo com a NBR 10.004 (BRASIL, 2004) e Resolução n. 313/2002 do CONAMA (BRASIL, 2002), descrevendo os métodos de tratamento e disposição final de resíduos perigosos e sujeitos a controles especiais, instruído da planta esquemática de localização, no empreendimento, dos pontos de geração, segregação, transporte, acondicionamento e disposição final.

6 “O conceito do Triple Bottom Line, surgido do estudo realizado por Elkington (1994), no inglês, é conhecido por 3P (People, Planet and Profit); no português, seria PPL (Pessoas, Planeta e Lucro). Analisando-os separadamente, tem-se: econômico, cujo propósito é a criação de empreendimentos viáveis, atraentes para os investidores; ambiental, cujo objetivo é analisar a interação de processos com o meio ambiente sem lhe causar danos permanentes; e social, que se preocupa com o estabelecimento de ações justas para trabalhadores, parceiros e sociedade” (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 73).

A questão acerca do consumo de água e da produção de esgoto é resumida à apresentação de certidão do DEMAÉ, específica para o lançamento de efluentes líquidos na rede pública de esgotamento sanitário na Declaração de Padrões para Lançamento (DPL). Não se quantificam a magnitude e a significância do aumento da demanda dos serviços da autarquia municipal, diante da já conhecida ineficiência da prestação de serviços. Em caso de o empreendimento localizar-se em área que não conte com serviço de captação de esgoto, exigia-se, tão somente, a LI ou projeto da Estação de Tratamento de Esgotos.

Percebe-se com clareza que os estudos de avaliação ambiental determinados pela SEMMARH não abrangem as características da atividade proposta e a condição do ambiente receptor em todos os aspectos, haja vista que as implicações das atividades licenciadas sobre a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas e sobre a qualidade do recurso ambiental explorado não são exigidos. Isso impede a análise do potencial de impacto sobre o meio ambiente e, por conseguinte, a apresentação de medidas alternativas e mitigadoras eficazes, especialmente quanto àqueles que afetam diretamente a qualidade e nível dos aquíferos termais. Dever-se-ia apresentar um relatório de todas as ações ou atividades antrópicas advindas do empreendimento sob licenciamento a fim de possibilitar o mapeamento de todas as possíveis causas de alterações ambientais (SANCHÉZ, 2013), especialmente, quanto ao volume de produção de lixo orgânico (não reciclável), de esgoto e da necessidade de água potável para atender ao empreendimento.

### **2.3 Avaliação de impacto ambiental**

De acordo com a metodologia de Sadler (1996), o momento apropriado para iniciar a avaliação ambiental é quando da formulação de programas de gestão ambiental pública a fim de melhor determinar os impactos ambientais e prever ações mitigadoras, chamada de Avaliação Ambiental Estratégica. Isto é, dever-se-ia utilizar um estudo de impacto ambiental para orientar, inclusive, o Plano Diretor e a legislação de zoneamento urbano da cidade.

Em Caldas Novas (GO), apesar da existência de Relatório técnico de áreas de proteção dos aquíferos termais da região de Caldas Novas e Rio Quente e de um EIA-RIMA, abrangendo todo o complexo hidrotermal existente até o ano de 2000 (HAESBAERT; COSTA, 2000b), as leis de

preservação ambiental municipal somente passaram a ser editadas em 2007. Ademais, as inúmeras alterações legislativas não consideraram os pontos de fragilidade ambiental que foram apontados no citado relatório técnico, ocasionando em retrocesso legislativo quanto à proteção ambiental.

Na fase de triagem, o projeto sob licenciamento deve ser enquadrado em uma lista positiva de atividades passíveis de licenciamento ambiental. Na fase de definição de escopo, o órgão licenciador, por meio de Termos de Referência estabelece instruções para a preparação dos estudos de impacto ambiental, considerando as peculiaridades do projeto e as características ambientais da área que, após apresentados, em sendo o caso, deverão ser submetidos à consulta pública. Ato contínuo, o órgão licenciador emite parecer técnico conclusivo de concessão ou não, da licença pretendida, bem como estabelecendo as condicionantes ambientais às quais o empreendedor encontra-se vinculado. Na última fase, dar-se-ão o acompanhamento e o monitoramento dos impactos ambientais e das exigências técnicas estipuladas.

No caso de Caldas Novas (GO), os empreendimentos turísticos utilizadores de águas termais, apesar de se enquadrarem na lista positiva da Resolução n. 2/2016 do CONAMA (BRASIL, 2016) como complexos turísticos, continuam sendo licenciados pelo órgão municipal ambiental, não obstante a expressa avocação de competência estabelecida pelo art. 3º, II, de modo que devam atender aos Termos de Referência da SEMMARH para obtenção das licenças.

A fim de possibilitar o eficaz embasamento da decisão do órgão licenciador, os estudos ambientais deveriam, segundo Leopold *et al.* (1971, p. 4, tradução livre), apresentar

- a. Uma lista dos efeitos sobre o meio ambiente que seriam causados pelo desenvolvimento proposto e uma estimativa da magnitude de cada um.
- b. Uma avaliação da importância de cada um desses efeitos.
- c. A estimativa da combinação da magnitude e importância, em termos de uma avaliação sumária. [...] Isto ajuda os planejadores a identificar alternativas que possam diminuir o impacto.

No caso específico em estudo, diante das causas apontadas por Haesbaert e Costa (2000b) como principais fatores que afetam diretamente o grau de vulnerabilidade dos aquíferos termais são a exploração das águas termais subterrâneas em volume superior à taxa de recarga dos aquíferos e a possibilidade de contaminação destes, em razão da atividade antrópica descontrolada, associada a má prestação e serviços públicos de saneamento básico (fornecimento de água potável, tratamento de esgoto e lixo).

Assim, os Termos de Referência deveriam, necessariamente, quantificar as projeções do consumo de água dos aquíferos para balneabilidade, de água potável, de produção de efluentes domésticos e de geração de resíduos sólidos e líquidos, entre eles, o descarte de águas das piscinas a fim de demonstrar o incremento da pressão da atividade sobre a vulnerabilidade do meio ambiente. A ausência dessas variáveis dificulta a fiscalização dos empreendimentos turístico-hoteleiros para mitigar os impactos ambientais.

Deve-se ressaltar que o estudo de impacto ambiental que era exigido pela SEMMARH como requisito para emissão de LP, qual seja, relatório ambiental preliminar, foi suprido no atual TR emitido para sua obtenção, o que implica dizer, na prática, que os licenciamentos ambientais realizados pelo órgão ambiental de Caldas Novas (GO) não exigem estudos de avaliação de impactos ambientais anteriores à instalação de empreendimentos turísticos utilizadores de águas termais.

Já para a obtenção de LI/LO, mediante fichamento acerca dos estudos de impacto ambiental exigidos, verificou-se que, no PEA dos empreendimentos catalogados, 72,72% deles (CALDAS NOVAS, 2018b), apresentam objetivos genéricos e irrealizáveis e que, em sua totalidade, as ações de educação ambiental contínuas se cingem a reuniões, palestras com funcionários, produção de material gráfico e instalação de coletores de lixo seletivos.

Quanto ao PGA apresentado pelos citados empreendimentos, apurou-se que 72,72% deles apresentam objetivos genéricos e irrealizáveis e 100% não deixam evidentes planos e ações inovadoras que possam mitigar impactos ambientais negativos e a promover o desenvolvimento sustentável. Há 54,54% que apresentaram como ações para a gestão dos resíduos sólidos produzidos a reciclagem de papel, vidro e latinhas. Apenas 45,45% deixam claro que fazem o reuso das águas das piscinas. Todos os empreendimentos contam com Estação de Tratamento de Águas, porém, 27,27% não apresentaram análise de qualidade das águas para descarte.

Resta demonstrado que os estudos de impacto ambiental apresentados não atendem às exigências legais (art. 39, Lei Municipal n. 1.519/2007; CALDAS NOVAS, 2007) nem se mostram eficazes para apuração da pressão exercida pela atividade licenciada sobre o meio ambiente.

## 2.4 Análise técnica e vistorias

O primeiro ponto a ser destacado é que, na prática da SEMMARH, não se verifica uma análise material dos documentos exigidos nos termos



de referência, independentemente de qual tipo de licença ambiental esteja sendo solicitada. O que se presencia nas práticas cotidianas do referido órgão é mera verificação de cumprimento formal dos requisitos dos Termos de Referência que, como ressaltado, apresentam debilidades. Segundo Sánchez (2013), na tomada de decisões dos órgãos de licenciamento ambiental, os critérios usualmente observados são a regulamentação em vigor na jurisdição em que foi apresentado o estudo e os termos de referência previamente formulados. Contudo, o autor resalta que “se os termos de referência forem ruins ou insuficientes para determinar o âmbito e o escopo dos estudos ambientais, então sua análise também ficará prejudicada, pois serão contemplados aspectos formais, mas não os substantivos” (SÁNCHEZ, 2013, p. 444-445).

A propósito, o art. 5º, Parágrafo Único, da Resolução n. 1/86 do CONAMA (BRASIL, 1986) dispõe que,

[...] ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

A abrangência dos estudos de impacto ambiental, segundo Sánchez (2013), deveria apelar os tipos de alternativas tecnológicas e de localização e, principalmente, o conteúdo dos levantamentos de diagnóstico ambiental para a atividade licenciada, estabelecendo, ainda, o nível de profundidade de cada levantamento exigido nos termos de referência e as correspondentes análises. Ou seja, na etapa de preparação dos Termos de Referência (TR), devem ser definidos os levantamentos necessários, como a extensão da área de estudo, os métodos empregados e vários outros parâmetros para orientar o estudo que deve ser feito pelo proponente.

Isso porque, segundo Barretto (2012, p. 44), “o TR é um documento balizador que visa a garantir o atendimento não apenas das orientações gerais contidas na citada Resolução, mas, sobretudo, de diretrizes que tratam das especificidades do projeto e das características e particularidades ambientais”.

No caso específico das atividades turísticas utilizadoras de águas termais, como ocorre em Caldas Novas (GO), dever-se-ia estabelecer, portanto, o escopo dos estudos de impacto ambiental exigidos pela SEMMARH, levando em consideração toda a área de influência da atividade, requisito legal disposto no art. 5º, III, da Resolução n. 1/86 do CONAMA (BRASIL,

1986), suprimido na prática pela Secretaria de Meio Ambiente de Caldas Novas (GO):

III – Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.

Ademais, em razão da ineficiência dos termos de referência, que não avaliam o aumento da demanda de bombeamento dos poços de águas termais dos aquíferos, do consumo de água potável e da produção de esgoto e lixo, nem mesmo as consequências econômico-sociais da instalação e operação dos empreendimentos (art. 1º, Resolução n. 1/86 CONAMA; BRASIL, 1986), a análise dos impactos ambientais da atividade turística resta prejudicada.

No caso concreto, de acordo com o levantamento realizado perante a SEMMARH, no período de estudo, qual seja, de fevereiro de 2013 a junho de 2018, foram protocolizados 92 (noventa e dois) pedidos, todos de licença de instalação/operação, das quais 12 pertencem aos grupos empresariais em estudo. Das análises realizadas na amostra de procedimentos de licenciamento ambiental levantada, observou-se que os termos de referência utilizados pelo órgão municipal de meio ambiente são por demais genéricos e não atendem, sequer, aos requisitos legais mínimos estabelecidos pela Resolução 1/86 do CONAMA (BRASIL, 1986), e da Lei Municipal n. 1.519/2007 (CALDAS NOVAS, 2007), menos ainda às especificidades do local.

As condicionantes ambientais são as mesmas para todos os empreendimentos licenciados, reforçando a tese de que a análise dos estudos ambientais apresentados é feita apenas pelo método de *checklist*.

## 2.5 Parecer técnico e o acompanhamento pós obtenção de LI/LO

O modelo estabelecido no Brasil atribui aos órgãos ambientais o poder de decisão em todas as fases do procedimento de licenciamento ambiental. Cabe a eles “determinar qual o estudo ambiental necessário, estabelecer seus procedimentos internos (respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União) e seus critérios de tomada de decisão” (SANCHÉZ, 2013, p. 500).

Apesar de a lei e os princípios gerais de direito imporem limitações, a abstração das normas ambientais e as frequentes lacunas legais abrem um

campo discricionário muito amplo na tomada dessas decisões administrativas. Observou-se, entre os dados coletados que, de fato, a apropriação do saber é “o meio mais eficaz para o domínio da natureza e para o controle social na modernidade” (LEFF, 2015, p. 262). Essa apropriação “converteu-se no meio para controlar e monopolizar o acesso à natureza como fonte de riqueza, dando lugar a uma economia política dos saberes” (LEFF, 2015, p. 275-276), na exata medida em que a sociedade, em sua maioria, alienada do conhecimento, não consegue interferir nas decisões políticas, na medida em que não têm conhecimento técnico para exercer um controle instrumental na qualidade dos estudos de avaliação de impactos e exigir modificações nas normativas que regulamentem os aspectos que serão observados quando da emissão do parecer final.

Percebe-se que a deficiência dos termos de referência para emissão das licenças em análise encobre os reais impactos que as atividades turísticas exercem sobre o meio ambiente no município de Caldas Novas (GO), possibilitando a prevalência dos interesses dos empresários sobre a efetiva sustentabilidade da economia local.

Assim, as decisões do órgão municipal de meio ambiente não podem ser classificadas como técnicas, exatamente pela atecnicidade do procedimento, conforme regulamentado, caracterizando-se como decisão política, fundamentadas no racionalismo econômico, privilegiando benefícios de curto prazo em detrimento dos custos de longo prazo, sem atentar aos direitos das futuras gerações à vida digna (PEARCE, 1983).

Constatou-se, dos processos de licenciamento ambiental consultados na SEMMARH de Caldas Novas (GO), que o parecer técnico conclusivo para todos os empreendimentos é basicamente o mesmo (2016024256, fl. 235/236; 2016024252, fls. 167/168; 2016024243, fls. 166/167; 2016024242, fls. 166/167; 2016024239, fls. 181/182; 2017028159, fl. 75; 2016024257, fls. 219/220; 2016024260, fls. 243/244; 2016024263, fls. 242/243; 2016024232, fls. 264/265; 2015058863, fls. 161/162, e 2016059920, fls. 162/163). Neles são identificados os empreendedores e as características dos empreendimentos licenciados. À vista disso, são destacadas apenas a bacia hidrográfica em que ele se insere, a atividade licenciada, conforme tipologia estabelecida pela SEMMARH e a área total do terreno e a correspondente área construída.

Quanto às exigências técnicas, são genéricas e não se referem aos dados que são levantados nos estudos técnicos de avaliação ambiental apresentados pelos proponentes. As atividades de monitoramento e fiscalização

são feitas por automonitoramento dos empreendimentos e apresentação de relatórios unilaterais periódicos, das medidas mitigadoras relacionadas no parecer conclusivo, quais sejam, apresentar, trimestralmente, análise da qualidade da água tratada (reaproveitada no empreendimento) de acordo com os parâmetros estabelecidos na Portaria do Ministério da Saúde n. 2.914/11 (BRASIL, 2011c), entregar, até o dia 31 de março de cada ano, o Relatório de Gerenciamento de Resíduos (RGR) do ano anterior e anexar todos os certificados de destinação de resíduos a fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização e realizar, anualmente, cursos e palestras voltados à educação ambiental, envolvendo a participação dos funcionários e dos terceirizados, com meta de, no mínimo, 90% dos envolvidos, apresentando lista de frequência na SEMMARH, não havendo, nos processos analisados, evidências de realização de atividade fiscalizatória *in loco*.

A etapa de acompanhamento, segundo Sánchez (2013, p. 512), é crucial para que o processo de licenciamento ambiental desempenhe satisfatoriamente seu papel e tem como funções:

[...] assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor (descritos nos estudos ambientais e nas licenças ambientais); adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitudes maiores que o esperado; demonstrar o cumprimento desses compromissos e a consecução de certos objetivos e metas (como o atendimento aos requisitos legais); fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de AIA, identificando problemas das etapas anteriores.

Após a obtenção das LI/LO, teoricamente, dever-se-iam realizar, periodicamente, a vistoria e o acompanhamento das condicionantes ambientais constantes no parecer técnico. Contudo, na prática, diante do modo como são apresentados os Planos de gestão ambiental, Gestão de resíduos sólidos e os Planos de educação ambiental, com conteúdo superficial e inútil para a mitigação dos principais impactos negativos da atividade turística em Caldas Novas (GO), a avaliação e o relatório ficam prejudicados e a “fiscalização” é apenas documental, na fase de *checklist* da documentação apresentada. Conforme consulta realizada e respondida por e-mail pela SEMMARH, após a concessão das licenças e durante seu prazo de validade, fiscalizações *in loco* ocorrem apenas em caso de eventual notificação de divergências. O que se tem, portanto, não é um problema de legislação, mas de suas efetivas observância e aplicação.

## CONCLUSÃO

A autonomia municipal, garantida pela CF/88, traduziu-se, em tese, num significativo avanço na gestão ambiental. Isto porque, tratando-se de atividades que impliquem reflexos sobre recursos ambientais locais, são os Municípios os entes competentes para legislar e implementar políticas de salvaguarda do meio ambiente, o que aproximaria o procedimento licenciatório das especificidades ambientais locais.

Em Caldas Novas (GO), o órgão municipal integrante do SISNAMA, a SEMMARH, editou a Portaria n. 3/2008 (CALDAS NOVAS, 2008) que regula os processos de licenciamento ambiental municipal. Semelhantemente, editou Termos de Referência para orientar tais procedimentos de acordo com a atividade a ser licenciada e a licença que se pretende obter.

As fases de obtenção das licenças em estudo, LI e LO de atividades turísticas utilizadoras de águas termais atendem aos ditames genéricos estabelecidos no art. 10, da Resolução n. 237/97 do CONAMA (BRASIL, 1997), sendo que os Termos de Referência trazem o rol de documentos que devem ser apresentados quando a abertura do processo de licenciamento ambiental que, uma vez apresentados, deverão ser remetidos para análise e emissão de parecer do órgão licenciador sem audiência pública.

Entretanto, os problemas que foram verificados iniciam-se na fase de enquadramento das atividades potencialmente poluidoras e, conseqüentemente, na definição da competência do órgão licenciador. A Resolução CEMAM n. 2/2016 (GOIÁS, 2016) estabelece as atividades que podem ser licenciadas pelos municípios. Estas se encontram elencadas no anexo único, entre as quais se destaca o item 31.5, que traz a atividade “complexo turístico e hoteleiro”, classificando-a como de alto potencial poluidor, de modo que, de acordo com o disposto no art. 3º, § 2º, dever-se-ia proceder a seu licenciamento perante o órgão estadual, especialmente porque restou comprovado que as atividades turísticas utilizadoras de águas termais acarretam em significativo impacto ambiental ao meio ambiente, em razão da vulnerabilidade do meio conforme estudos de Haesbaert e Costa (2000b), devendo, portanto, ser precedido de EIA-RIMA. Ainda corroborando o entendimento de que a atividade em estudo é causadora de significativo impacto ambiental, utilizando-se da hermenêutica jurídico-ambiental e do princípio da precaução, imperioso entender que os empreendimentos turísticos, utilizadores de águas termais em Caldas Novas (GO) se amoldam à hipótese do inc. XV da Resolução n. 1/86 do CONAMA (BRASIL, 1986),

que menciona projetos urbanísticos em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a critério dos órgãos municipais competentes, mormente porque o art. 78 da Lei Municipal n. 3.088/2019 (CALDAS NOVAS, 2019b) expressamente reconhece a importância ambiental do lençol aquífero termal, sendo determinada sua exploração turística de maneira sustentável. Não é permitido, também, pela Resolução CEMAM n. 2/2016 (GOIÁS, 2016), como atualmente é realizado perante a SEMMARH, o fracionamento do empreendimento para fins de descaracterizar os complexos turísticos e modificar a competência administrativa do licenciamento. Tal interpretação restou consolidada com o adendo da Lei Ordinária Estadual 20. n. 20.694/2019 (GOIÁS, 2019), que dispõe sobre os processos de licenciamento ambiental no Estado de Goiás, regulamentada pelo Decreto n. 9.710/2020 (GOIÁS, 2020b), no qual, em seu anexo único, observa-se que complexos turísticos e empreendimentos hoteleiros em áreas de notório interesse ambiental, ecológico ou turístico em razão da paisagem ou da preservação foram classificados como atividades de alto potencial poluidor.

Outra deficiência que merece destaque é o conteúdo dos Termos de Referência. Percebe-se, com clareza, que os estudos de avaliação ambiental exigidos pela SEMMARH não contemplam as características da atividade proposta e a condição do ambiente receptor, especialmente no tocante aos gargalos ambientais que mais implicam degradação dos aquíferos termais, quais sejam, resíduos sólidos orgânicos e esgoto produzidos pelo turismo e a necessidade de água potável para atender à demanda dos empreendimentos. Em consequência da pecha nos TR, a avaliação de impactos ambientais resta prejudicada, pois os documentos exigidos não trazem informações adequadas e correlatas às pressões ao meio natural, realizadas pelos empreendimentos turísticos utilizadores de águas termais.

Em reação em cadeia, as análises técnicas são meramente formais, mediante *checklist* de documentos exigidos nos Termos de Referência sem a realização de vistorias ou análise de seu conteúdo, apenas verificação documental. Portanto, não se observa imersão nos dados apresentados, especialmente porque os documentos apresentados não trazem elementos suficientes para uma adequada investigação da degradação ambiental causada, menos ainda, da eficiência das medidas mitigadoras propostas.

No procedimento adotado pela SEMMARH, restou dispensada a participação pública, pois, como já dito, os empreendimentos são desmembrados para desclassificar a atividade como de significativa potencial poluidor, afastando a competência da SEMAD e a elaboração de EIA-RIMA para

obtenção das licenças ambientais.

Diante de todas as falhas apontadas, que remontam ao início do processo, não havia como ser diferente sua conclusão. Os pareceres técnicos são superficiais e genéricos, aplicados uniformemente para todos os empreendimentos que sejam enquadrados na mesma atividade licenciada e para obtenção das mesmas licenças. Esse fato reforça o entendimento de que as decisões são de caráter mais político que técnico, uma vez que atendem a determinações do executivo municipal compromissado em incentivar o crescimento econômico a qualquer custo sem levar em consideração as necessárias análises técnicas das implicações das atividades potencialmente poluidoras, impedindo a formulação de condicionantes ambientais eficazes para alcançar a sustentabilidade da atividade econômica em estudo.

O presente estudo mostra que não basta apenas existir uma legislação ambiental que vislumbre o desenvolvimento sustentável se não houver uma mudança de paradigma nos órgãos que a executa. Também não basta estabelecer políticas de incentivos fiscais vislumbrando uma economia verde se os empreendimentos não têm compromisso ou desconhecem por completo os princípios de uma gestão sustentável compromissada com a ecoeficiência, o que se aplica, também, à administração pública, defensora e incentivadora o crescimento econômico a qualquer custo, com o intuito de aumento de receitas, geração de empregos e a expansão demográfica das cidades. Os gestores públicos deveriam ser compromissados com a justiça social e ambiental. Ainda com relação à gestão ambiental, tem-se que a concessão de subsídios e incentivos fiscais deveriam mirar na mesma direção, e não estimular a concentração da riqueza, o aumento da desigualdade e, conseqüentemente, impactos ambientais irreversíveis ou com grandes custos à qualidade de vida das gerações futuras e, por conseguinte, aos cofres públicos para mitigar seus efeitos.

## REFERÊNCIAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10.004: Resíduos sólidos. Classificação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

ABREU, D. *Os ilustres hóspedes verdes*. Salvador: Casa da Qualidade, 2001.

BÁNKUTI, S. M. S; BÁNKUTI, F. I. Gestão ambiental e estratégia empresarial: um estudo em uma empresa de cosméticos no Brasil. *Gestão &*

*Produção*, São Carlos, v. 21, n. 1, p. 171-184, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/Yxw3nmZqQk4vkvdxBbwtbYr/?lang=pt>. Acesso em: 7 abr. 2019.

BARRETTO, F. R. M. *Análise da etapa de delimitação do escopo em processos de avaliação de impacto ambiental no estado de São Paulo*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

BELCHIOR, G. P. N. *Hermenêutica jurídica ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1505/ES*, Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Relatório de Impacto Ambiental. Aprovação pela Assembleia Legislativa. Vício material. Afronta aos artigos 58, §2º e 225, §1º, da Constituição do Brasil. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Eros Grau, 24 de novembro de 2004a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur11940/false>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). *Recurso Especial 588022/SC*. Administrativo e Ambiental. Ação civil pública. Desassoreamento do Rio Itajaí-Açu. Licenciamento. Competência do Ibama. Interesse Nacional. Recorrente: Superintendência do Porto de Itajaí. Fundação do Meio Ambiente – FATMA. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Min. José Delgado, 17 de fevereiro de 2004b. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27588022%27\)+ou+\(%27Resp%27+adj+%27588022%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27588022%27)+ou+(%27Resp%27+adj+%27588022%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. *Processos minerários ativos – GO – KMZ*. Disponível em: [https://app.anm.gov.br/dadosabertos/SIGMINE/PROCESSOS\\_MINERARIOS/GO.kmz](https://app.anm.gov.br/dadosabertos/SIGMINE/PROCESSOS_MINERARIOS/GO.kmz). Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. *Lei n. 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: 5 mai. 2018.



BRASIL. *Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 5 mai. 2018.

BRASIL. *Resolução CONAMA n. 237, de 22 de dezembro de 1997*. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 5 mai. 2018.

BRASIL. *Portaria DNPM n. 231, de 31 de julho de 1998*. Regulamenta as Áreas de Proteção das fontes de Águas Minerais. Disponível em: [https://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Port\\_231\\_98.htm](https://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Port_231_98.htm). Acesso em: 5 mai. 2018.

BRASIL. *Resolução CONAMA n. 313, de 29 de outubro de 2002*. Dispõe sobre o Inventário Nacional de Resíduos Sólidos Industriais. Disponível em: [https://incaper.es.gov.br/Media/incaper/PDF/legislacao\\_biosolido/resolconama313\\_.pdf](https://incaper.es.gov.br/Media/incaper/PDF/legislacao_biosolido/resolconama313_.pdf). Acesso em: 5 mai. 2018.

BRASIL. *Portaria DNPM n. 374, de 1º de outubro de 2009*. Aprova a Norma Técnica que dispõe sobre as Especificações Técnicas para o Aproveitamento de água mineral, termal, gasosa, potável de mesa, destinadas ao envase, ou como ingrediente para o preparo de bebidas em geral ou ainda destinada para fins balneários, em todo o território nacional, revoga a Portaria n. 222 de 28 de julho de 1997, publicada no D.O.U. de 08 de agosto de 1997 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Port\\_374\\_09.htm](https://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Port_374_09.htm). Acesso em: 5 mai. 2018.

BRASIL. *Portaria Ministério do Turismo n. 100, de 16 de junho de 2011a*. Institui o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass), estabelece os critérios de classificação destes, cria o Conselho Técnico Nacional de Classificação de Meios de Hospedagem (CTClass) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/portarias-arquivos/portaria-2011/POR-TARIA-N-100c-DE-16-DE-JUNHO-DE-2011>. Acesso em: 8 set. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011b*. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm) Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. *Portaria do Ministério da Saúde n. 2.914, de 12 de dezembro de 2011c*. Dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2914\\_12\\_12\\_2011.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2914_12_12_2011.html). Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. *Instrução Normativa IBAMA n. 12, de 13 de abril de 2018*. Institui o Regulamento de Enquadramento de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/ctf/2018/Ibama-IN-12-2018.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

BRITO, D. C.; RIBEIRO, T. G. A modernização na era das incertezas: crise e desafios da teoria social. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 5, n. 2, ago./dez. 2002.

CALDAS NOVAS. *Lei Municipal n. 1.519/2007, de 21 de novembro de 2007*. Institui o Código Municipal de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMA, para a administração do uso dos recursos ambientais, proteção da qualidade do meio ambiente, do controle das fontes poluidoras e da ordenação do solo do território do Município de Caldas Novas, de forma a garantir o desenvolvimento ambientalmente sustentável. Disponível em: <https://leis.camaradecaldas.go.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Lei-Municipal-1.519-2007.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CALDAS NOVAS. *Portaria SEMMARH n. 3 de 2018a*. Dispõe sobre o procedimento dos processos administrativos de pedido de Licenciamento Ambiental que tramitam na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Caldas Novas – SEMMARH. Disponível em: <http://www.semmarhcaldasnovas.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Portaria-003.2018-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-procedimento-Licen%C3%A7a-Ambiental.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

CALDAS NOVAS. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Caldas Novas. 2018b. Disponível em: <http://www.semmarh-caldasnovas.com.br/termos-de-referencia-novo/>. Acesso em: 2 fev. 2018.

CALDAS NOVAS. *Lei Municipal n. 3.078 de 09 de dezembro de 2019a*. Institui a revisão do Código de Zoneamento e Uso do Solo Urbano do Município de Caldas Novas e confere outras providências. Disponível em: <https://leis.camaradecaldas.go.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Municipal-3.078-2019.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CALDAS NOVAS. *Lei Municipal n. 3.088, de 12 de dezembro de 2019b*. Institui a Política Urbana e Ambiental e o Plano Diretor do Município de Caldas Novas e suas diretrizes, revoga a Lei n. 1.829 de 30 de dezembro de 2011 e confere outras providências. Disponível em: <http://www.camaradecaldas.go.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Municipal-3.088-2019-Pol%C3%ADtica-Urbana-e-Ambiental.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

FARIAS, T. *Direito ambiental: tópicos especiais*. João Pessoa: Editora da Universidade Federal da Paraíba, 2007.

GOIÁS. *Resolução CEMAM n. 4, de 19 de outubro de 2011*. Dispõe sobre os critérios para a Descentralização do Licenciamento Ambiental, Criação da Corte de Conciliação de Descentralização e dá outras providências. Disponível em: [https://www.meioambiente.go.gov.br/images/imagens\\_migradas/upload/arquivos/2016-07/resolucao-04\\_2011.pdf](https://www.meioambiente.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2016-07/resolucao-04_2011.pdf). Acesso em: 23 mar. 2019.

GOIÁS. *Resolução CEMAM n. 9, de 22 de fevereiro de 2013*. Dispõe sobre o credenciamento das Prefeituras Municipais de Caldas Novas e Pontalina para o desempenho do licenciamento ambiental e dá outras providências. Disponível em: [https://www.meioambiente.go.gov.br/images\\_migradas/upload/arquivos/2015-10/resolucao-no\\_09\\_2013.pdf](https://www.meioambiente.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2015-10/resolucao-no_09_2013.pdf). Acesso em: 23 mar. 2019.

GOIÁS. *Resolução CEMAM n. 2 de julho de 2016*. Estabelece a lista de atividades de impacto ambiental local no âmbito do Estado de Goiás, dispõe sobre o credenciamento de Municípios para o licenciamento ambiental de atividades de impacto local, regulamenta a instauração de competência estadual supletiva, dispõe sobre a Corte de Conciliação de Descentralização e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-08/02---atividades-de-baixo-impacto-descentralizacao.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.

GOIÁS. *Lei Estadual n. 20.694, de 26 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre normas gerais para o Licenciamento Ambiental do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/100893/lei-20694](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100893/lei-20694). Acesso em: 29 mai. 2020.

GOIÁS. *Lei Estadual n. 20.742, de 17 de janeiro de 2020a*. Dispõe sobre o credenciamento de municípios para as atividades de licenciamento e fiscalização ambiental. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100965/pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

GOIÁS. *Decreto n. 9.710, de 03 de setembro de 2020b*. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei Estadual n. 20.694, de 26 de dezembro de 2019, que dispõe sobre as normas gerais para o Licenciamento Ambiental no Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103356/decreto-9710](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103356/decreto-9710). Acesso em: 23 ago. 2021.

GUANABARA, D. A. C. *O problema da localização de aterros de resíduos sólidos: um olhar do direito sobre a discricionariedade administrativa, a ponderação de interesses e a participação pública*. Salvador: Juspodivm, 2013.

HAESBAERT, F. F.; COSTA, J. F. G. *Geologia e hidrologia da região de Caldas Novas: adequação à Portaria 231 do DNPM*. Relatório Técnico GEOCENTER/GEOCALDAS. Caldas Novas, 2000a.

HAESBAERT, F. F.; COSTA, J. F. G. *Relatório técnico de áreas de proteção dos aquíferos termais da região de Caldas Novas e Rio Quente*. CPRM – GEOCALDAS. Caldas Novas, 2000b.

HIRATA, R. C. A. Os recursos hídricos subterrâneos e as novas exigências ambientais. *Revista do Instituto Geológico*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 36-62, jul./dez., 1993.

LEFF, H. *O saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

LEOPOLD, L. B. *et al. A procedure for evaluating environmental impact*. Washington, DC: Geological Survey Circular 645, 1971.

MENIN, F. A. *et al. Critérios de delimitação de áreas de influência em Estudos de Impacto Ambiental de rodovias: abordagem de processos de dinâmica superficial*. *Geol. USP, Sér. Cient.*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 209-224, 2017.

MILARÉ, É. *Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade*. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

PEARCE, D. Accounting for the future. In: O'RIORDAN, T.; TURNER, R. K. (org.) *An annotated reader in environmental planning and management*. Oxford: Pergamon Press, 1983. p. 117-122.

PORTER, M.; VAN DER LINDE, C. Verde e competitivo: acabando com o impasse. In: PORTER, M. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 371-397.

SADLER, B. *International study of the effectiveness of environmental assessment: final report: environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance*. Gatineau: Minister of Supply and Services Canada, 1996. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/eia/documents/StudyEffectivenessEA.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2018.

SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

WEDY, G. *Texto apresentado na audiência pública do Grupo de Trabalho destinado a analisar o marco legal concernente ao Licenciamento Ambiental brasileiro e apresentar propostas quanto ao seu aperfeiçoamento*. Destinatário: Câmara dos Deputados, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/manifestacoes-recebidas/2019-06-29-gabriel-wedy-manifestacao-por-escrito>. Acesso em: 9 dez. 2019.

Artigo recebido em: 31/08/2021.

Artigo aceito em: 26/08/2022.

### **Como citar este artigo (ABNT):**

OLIVEIRA, H. A.; PALMERSTON, S. C. E.; TEJERINA-GARRO, F. L. O licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos utilizadores de águas termais em Caldas Novas (GO): mecanismo ou entrave para a sustentabilidade? *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 44, p. 371-407, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2224>. Acesso em: dia mês. ano.