

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA

CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

ALEXANDRE LUIZ RODRIGUES ALVES

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL:  
ANTECEDENTES E TENDÊNCIAS DE SIMPLIFICAÇÃO

PIRACICABA

2020

ALEXANDRE LUIZ RODRIGUES ALVES

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL:  
ANTECEDENTES E TENDÊNCIAS DE SIMPLIFICAÇÃO

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito no curso de pós-graduação *strictu sensu* da Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP

Orientação: Prof. Dr. Paulo Affonso Leme Machado

PIRACICABA

2020

A dissertação de mestrado intitulada: “LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: ANTECEDENTES E TENDÊNCIAS DE SIMPLIFICAÇÃO”, elaborada por ALEXANDRE LUIZ RODRIGUES ALVES, foi apresentada e aprovada em 14 de agosto de 2020, perante banca examinadora composta por Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Manuela Cibim Kallajian (Titular/UNIMEP), Prof. Dr. José Antônio Remédio (Titular/UNIMEP) e Prof. Dr. Marcelo Vanzella Sartori.

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Manuela Cibim Kallajian**  
**Presidente da Banca Examinadora – *ad hoc***

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Manuela Cibim Kallajian**  
**Coordenadora do Programa de Pós-Graduação**

**Programa:** Pós-Graduação em Direito

**Área de Concentração:** Direitos Fundamentais, Coletivos e Difusos

**Linha de Pesquisa:** Proteção dos Direitos Fundamentais Coletivos e Difusos na Contemporaneidade

Dedico este trabalho a minha esposa Karen e aos meus filhos Luiza e Henrique, por  
todo o amor maior, base da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Sueli e Jorge, minha irmã Patrícia, meu sogro João Augustinho, meus queridos amigos, em especial, Luciano Lucas Cardoso (*in memoriam*), Guilherme Falcon Pupo, Felipe Monteiro Diniz, Manuela Diniz, Nadeesh Gaiarsa, Rosimeire Britto, Sandra Cilce de Aquino e Patrícia Petres pelas referências e incentivos pessoais na elaboração deste trabalho.

Aos amigos do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais – IEF/MG, do Ministério do Meio Ambiente – MMA, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Unaí – FACTU pela cumplicidade no ensino e na defesa do meio ambiente;

Aos funcionários da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP pelo apoio logístico fundamental para a efetivação deste curso, aos colegas, amigos e professores do curso de Mestrado pelas importantes lições e reflexões acadêmicas, em especial à amiga Gladys Caltram.

Agradecimentos especiais ao Prof. Dr. José Antônio Remédio pelos ensinamentos, pelo incentivo acadêmico e apoio iniciais imprescindíveis para a realização deste curso, à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Manuela Cibim Kallajian e ao Dr. Marcelo Vanzella Sartori pela disponibilidade, contribuições e pelo incentivo acadêmico decorrentes da pré-análise deste trabalho.

Agradecimento muito especial ao Prof. Dr. Paulo Affonso Leme Machado, com a honra de ter sua orientação e com a minha profunda admiração pela sua pessoa e pelos seus ensinamentos que construíram o direito ambiental no Brasil, obras que se perpetuarão como suma referência para as vindouras gerações. Agradeço, especialmente, pelo seu apoio e referências que, desde o ano de 1997, definiram minha atuação profissional e acadêmica nas quais sempre busquei os fundamentos na sua obra, na sua metodologia de ensino e, principalmente, na sua sensibilidade jurídica em enfatizar o caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

“De onde nem tempo, nem espaço  
Que a força mande coragem  
Pra gente te dar carinho  
Durante toda a viagem  
Que realizas no nada  
Através do qual carregas  
O nome da tua carne.”

(Terra, Caetano Veloso)

## PREFÁCIO

Não há direito que não seja humano. Nada do que o Homem produz se destina, ou deve destinar, para algo abstrato. E dentro dos direitos humanos o direito ambiental é a sua vanguarda, uma vez que a sutileza da sua matéria, qual seja, o equilíbrio da vida (saúde), o faz peculiar e importante. O cuidado que a matéria do direito ambiental exige, e lhe é intrínseco, tem muito a oferecer ao direito como um todo, seja como ciência, seja na consciência de seu operador administrativo ou jurisdicional.

A natureza, em seu estado puro – equilibrado – nos oferece o exemplo da perfeição interativa entre os seres, entre estes e os recursos naturais, entre as culturas e entre os seres e seus recursos. Essa perfeição, encontrada por nós e fruto da evolução da vida como um todo, deve ser cultuada com a percepção de que algo é maior do que nós e se traduz na natureza e, por isso deve ser bem utilizada e preservada.

Manipular a natureza, os recursos naturais e o destino de outros seres requer, além de técnica, uma grande sensibilidade humana para perceber o que é realmente relevante: a manutenção da riqueza natural através da correta utilização dos recursos que respeitem a resiliência do planeta. O licenciamento ambiental, em seu aspecto axiológico, representa a busca deste ideal, pois realiza a análise da utilização de todos os recursos naturais. É preciso realizar o licenciamento ambiental com o escopo de compatibilização do desenvolvimento humano com a preservação da natureza.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A SOCIEDADE DE CONSUMO E DE RISCO.....	21
1.1. O paradigma de desenvolvimento baseado no uso predatório dos recursos naturais e o despertar ambiental.....	21
1.2. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável.....	28
1.3. A sociedade do consumo e do risco, segundo Bauman, Beck e Giddens.....	34
1.4. Aspectos jurídicos e sociológicos sobre os conceitos de risco e perigo.....	39
1.5. Análise conclusiva aplicada ao licenciamento ambiental.....	41
CAPÍTULO 2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL.....	44
2.1. O controle de riscos e a avaliação de impacto ambiental.....	44
2.2. A incorporação da matéria ambiental pelo Estado Brasileiro.....	49
2.3. A previsão legal do instrumento de licenciamento ambiental.....	52
2.3.1. Aspectos históricos do advento da Política Nacional do Meio Ambiente.....	52
2.3.2. O licenciamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente na Lei nº 6.938/81.....	56
2.3.3. O licenciamento ambiental no Decreto nº 99.274/90, na Resolução CONAMA nº 237/97.....	59
2.4. Aspectos constitucionais do licenciamento ambiental.....	67
2.4.1. O Brasil como Estado democrático de direito ambiental.....	67
2.4.2. O direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	69
2.4.3. O art. 225 como cláusula pétrea.....	73
2.4.4. O art. 225, § 1º, inciso IV: O Estudo Prévio de Impacto Ambiental e sua regulamentação.....	75

2.4.5. O art. 225, §1º, V: O controle ambiental da produção e sustentabilidade: o licenciamento ambiental como obrigação constitucional fundamental.....	78
2.4.6. O licenciamento ambiental sob a ótica do direito ambiental econômico: a livre iniciativa e o artigo 170 da CF.....	80
2.4.7. A competência dos entes federados quanto ao licenciamento ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011.....	86
2.4.7.1. O princípio federativo brasileiro.....	86
2.4.7.2. Competência executiva.....	87
2.4.7.3. Competência normativa.....	88
2.4.7.4. A Lei Complementar nº 140/11.....	90
2.5. Princípios aplicáveis aos procedimentos e processos de licenciamento ambiental.....	93
2.5.1. Princípios formais.....	94
2.5.1.1. Princípio da objetividade e formalização dos procedimentos.....	94
2.5.1.2. Princípio da decisão fundamentada.....	95
2.5.1.3. Princípio da responsabilização técnica.....	99
2.5.1.4. Outros princípios administrativos aplicáveis.....	99
2.5.2. Principais princípios materiais aplicáveis.....	101
2.5.2.1. Princípio da sustentabilidade.....	101
2.5.2.2. Princípio da prevenção.....	105
CAPÍTULO 3. TENDÊNCIAS NORMATIVAS DE SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	112
3.1. A Resolução nº 237/97 e a elaboração de lei geral para o licenciamento ambiental.....	112
3.2. As tendências atuais de revisão e os projetos de lei geral de licenciamento ambiental em tramitação no Congresso Nacional.....	117
3.2.1. As demandas do setor produtivo: desburocratização, segurança jurídica, simplificação e dispensa de licenciamento para determinadas atividades.....	118
3.2.2. O Projeto de Lei nº 3.729 de 2004.....	120

3.2.3. O Projeto de Lei do Senado nº 168/2018.....	127
3.3. As tendências de simplificação do procedimento de licenciamento ambiental.....	129
3.3.1. A Licença por Adesão e Compromisso – LAC.....	130
3.3.2. A dispensa de licença ambiental para tipologias específicas de empreendimentos e atividades.....	137
3.4. O princípio da proibição do retrocesso ambiental.....	139
3.4.1. O princípio da proibição do retrocesso aplicado aos direitos humanos.....	140
3.4.2. A vedação ao retrocesso nos direitos sociais e individuais e o art. 60, §4º, IV da Constituição Federal.....	142
3.4.3 O princípio da proibição do retrocesso ambiental no direito brasileiro.....	145
3.5. Tomada de posição.....	149
CONCLUSÃO.....	151
REFERÊNCIAS.....	156
ANEXO A - Projeto de Lei nº 3.729/2004 – 4ª Versão.....	165
ANEXO B - Projeto de Lei do Senado nº 168/2018.....	190

## LISTA DE ABREVIATURAS

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental  
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica  
BAT - Best Available Techniques  
CAR - Cadastro Ambiental Rural  
CF – Constituição Federal  
CT - Câmara Técnica  
DDT – Dicloro-Difenil Tricloroetano  
DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem  
EC – Emenda Constitucional  
EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental  
LAC – Licença por Adesão e Compromisso  
LAU – Licença Ambiental Única  
LCP – Lei Complementar  
LI – Licença de Instalação  
LIC - Licença de Instalação Corretiva  
LIO – Licença de Instalação de Operação  
LO – Licença de Operação  
LOC – Licença de Operação Corretiva  
LP – Licença Prévia  
LPNMA – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente  
LS - Licenciamento Simplificado  
ONG – Organização Não Governamental  
PCA – Plano de Controle Ambiental  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

RCA – Relatório de Controle Ambiental

RCE – Relatório de Caracterização do Empreendimento

RIMA – Relatório de Impacto ao Meio Ambiente

TR – Termo de Referência

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

## **LISTA DE SIGLAS**

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente

ANM - Agência Nacional de Mineração

ASCRA - Associação Pré-Sindical dos Servidores de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CEPRAM – Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado da Bahia

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CIC - Conselho Internacional de Ciência

CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear

CNI – Confederação Nacional da Indústria

COEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina

EPA - Environment Protection Agency

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IEMA - Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo

IMA – Instituto de Meio Ambiente de Santa Catarina

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza

MINTER – Ministério do Interior

MIT - Massachusetts Institute of Technology

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPF – Ministério Público Federal

NEPA – National Environment Polict Act

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

OMS - Organização Mundial da Saúde

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMACE - Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará

SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

UNEP – United Nations Environmental Programme

## RESUMO

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente destinado à análise dos impactos ambientais gerados pelos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras. Seus antecedentes remontam ao procedimento de avaliação de impactos ambientais norte-americano do início dos anos 70, com subsídios nas Conferências e Convenções da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento e nas teorias da sociedade de risco de Ulrich Beck e da sociedade de consumo de Zigmund Bauman. No entanto, as tendências normativas de simplificação do procedimento de licenciamento, previstas nas legislações de alguns Estados e Municípios e nas iniciativas federais de elaboração de uma lei geral sobre licenciamento ambiental em tramitação, preveem a dispensa do licenciamento por tipologias e a adoção da modalidade de licença por adesão e compromisso, nas quais não há a análise efetiva dos impactos ambientais gerados pelo empreendimento ou atividade. O presente trabalho objetiva demonstrar a importância do licenciamento ambiental na efetivação dos princípios constitucionais de prevenção e de sustentabilidade e na compatibilização da atividade econômica com a preservação ambiental, bem como demonstrar o importante retrocesso legislativo no tema com a simplificação através da adoção da licença por adesão e compromisso e da dispensa de licença por tipologias. A metodologia utilizada foi a hipotético-dedutiva, com pesquisa bibliográfica (livros, periódicos e revistas), partindo dos antecedentes e conceitos gerais até a problemática específica, concluindo-se que a simplificação prevista não atende à função constitucional do Estado de exercer o controle da qualidade e do equilíbrio do meio ambiente, bem essencial à sadia qualidade de vida e representa significativo retrocesso da legislação ambiental brasileira sobre o tema do licenciamento ambiental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito ambiental. Impacto ambiental. Licenças ambientais. Sustentabilidade e meio ambiente.

## **ABSTRACT**

Environmental licensing is one of the instruments of the National Environment Policy aimed at analyzing the environmental impacts generated by the potentially polluting enterprises and activities. Its background goes back to the North American environmental impact assessment procedure of the early 1970s, with subsidies in the UN Conferences and Conventions on Environment and Development and in the theories of the risk society of Ulrich Beck and the consumer society of Zigmund Bauman. However, the normative tendencies to simplify the licensing procedure, foreseen in the laws of some States and Municipalities and in the federal initiatives for the elaboration of a general law on environmental licensing in process, foresee the exemption of licensing by typologies and the adoption of the modality of membership and commitment license, in which there is no effective analysis of the environmental impacts generated by the enterprise or activity. The present work aims to demonstrate the importance of environmental licensing in the implementation of the constitutional principles of prevention and sustainability and in the compatibility of economic activity with environmental preservation, as well as demonstrating the important legislative setback in the theme with simplification through the adoption of the license by adhesion and commitment and exemption of license by typologies. The methodology used was hypothetical-deductive, with bibliographic research (books, periodicals and magazines), starting from the background and general concepts up to the specific problem, concluding that the simplification envisaged does not meet the constitutional function of the State to exercise control over quality and balance of the environment, which is essential to a healthy quality of life and represents a significant setback in Brazilian environmental legislation on the issue of environmental licensing.

**KEYWORDS:** Environmental law. Environmental impact. Environmental licenses. Sustainability and the environment.

## INTRODUÇÃO

O Estado democrático de direito brasileiro, criado pela Constituição Federal de 1988, assumiu contornos jurídicos socioambientais, ao preconizar diversos princípios de direito ambiental no texto constitucional, em especial no art. 225, bem como ao estabelecer claramente, no seu art. 170, os princípios da ordem econômica brasileira, dentre eles, o da proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, a proteção ambiental é um importante dever estatal que deve nortear a ordem economia através da imposição de limitações administrativas de controle dos impactos ambientais e do uso dos recursos naturais. Neste contexto constitucional se insere o licenciamento ambiental, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente concebida em 1981.

O licenciamento ambiental é um procedimento-chave na gestão e na proteção do meio ambiente, pois reúne em si o mérito de diversas análises setoriais as quais dão a mais próxima dimensão dos impactos gerados pela implantação e pela operação de um determinado empreendimento. É, sem dúvida, seja por sua complexidade e abrangência, um importante instrumento jurídico para o alcance prático do princípio do desenvolvimento sustentável, já que procura obter a fusão técnica do empreendimento com a sustentabilidade ambiental e social de forma a torná-lo viável. A análise do impacto ambiental será imprescindível para o estabelecimento da função socioambiental da empresa em uma determinada coletividade.

Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente desde o advento da Lei nº 6.938/81, o licenciamento ambiental é um importante procedimento administrativo, complexo e detalhado, do qual derivam obrigações pontuais de adoção de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais.

Como um procedimento público, o licenciamento ambiental é também um importante instrumento de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente. Considerando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito humano fundamental, este procedimento não contempla somente os aspectos técnicos do empreendimento com vistas à sustentabilidade ambiental como também os impactos econômicos e sociais que serão gerados na instalação e na operação da atividade.

Esta interface do licenciamento ambiental com os direitos humanos se torna, ao mesmo tempo, imperiosa e complexa, uma vez que abrange diversas políticas públicas setoriais, o que confere ao órgão ambiental uma tarefa de profunda importância. No entanto, a falta de contratação de profissionais qualificados, bem como de investimentos e de treinamento constante do pessoal técnico pelos órgãos ambientais acaba por tornar o licenciamento ambiental um procedimento burocrático e moroso.

A Constituição Federal brasileira condiciona a livre iniciativa à sustentabilidade ambiental, o que deixa evidente seu viés ambientalista. Nesse Brasil, tecido pela Assembleia Nacional Constituinte com a colaboração de diversas autoridades científicas, por mais que se busque implantar o liberalismo econômico desenfreado, existem limites e contornos constitucionais que devem nortear os poderes estatais, bem como a correta interpretação das normas legais e infralegais, as quais precisam ser contextualizadas com as garantias constitucionais do cidadão brasileiro.

O Brasil de 1988 em diante, até que nova Constituição sobrevenha, é um país com garantias sociais e ambientais e, por mais que a pressão econômica dos mercados se imponha às gestões públicas, não permite o advento do liberalismo voraz da defesa meramente dos empreendedores e dos mercados. Cabe ao Estado, por meio de seus poderes e instituições, levar tais garantias ao cidadão, fazer valer os ditames constitucionais, para que se efetive e se consolide no tempo o país desenhado na última Assembleia Constituinte.

A Constituição Federal estabelece as funções estatais na proteção do meio ambiente, assunto tratado pela Carta Magna como uma função de Estado e não de Governo. Assim sendo, os governos, independentemente de suas raízes ideológicas, não podem afetar a tutela aos direitos fundamentais da pessoa humana, dentre os quais está o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O licenciamento ambiental acaba por ser o alvo das maiores pressões do mercado quando o liberalismo de bases conservadoras pouco técnicas se estabelece no poder. Para o setor produtivo o licenciamento ainda é um instrumento de Estado inconveniente, pois impõe o paradigma ambiental ao mercado.

O desafio do instrumento de licenciamento ambiental está na manutenção do paradigma protetivo diante da gestão liberal das políticas públicas de meio ambiente e das iniciativas legislativas em curso de elaboração de uma lei geral de licenciamento ambiental. Tais projetos de lei trazem a tendência normativa ideológica liberal

implementada em alguns Estados da federação, porém, sob o disfarce dos argumentos da busca da simplificação e desburocratização dos procedimentos.

A intitulada “simplificação” dos procedimentos de licenciamento ambiental isenta de licença algumas tipologias de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais sem qualquer justificativa técnica, bem como cria novas modalidades de licença vazias de análise, o que demonstra uma tendência da diminuição do papel do Estado na defesa do meio ambiente e na sua preservação para as presentes e futuras gerações. Tal tendência deve ser observada com atenção pelos juristas da área ambiental e constitucional já que os dispositivos constitucionais que regem a matéria estão sendo afrontados diretamente por tais propostas legislativas.

A aplicação do princípio da proibição do retrocesso ambiental ganha especial importância neste contexto, uma vez que as iniciativas legislativas ora citadas visam ao retorno do paradigma de desenvolvimento baseado no usos indiscriminado dos recursos naturais, desconsiderando os resultados dos movimentos ambientais, dos Tratados e Convenções Internacionais construídos pelas Organizações das Nações Unidas – ONU e, principalmente, as condições ambientais atuais do planeta, cuja degradação se manifesta nas previsões acerca das consequências do aquecimento global.

A problemática da pesquisa é delimitada pelo estudo das tendências legislativas de simplificação ora em tramitação no Congresso Nacional e pelo estudo de alguns dos antecedentes teóricos do licenciamento ambiental, com vistas a reforçar a sua importância jurídica como instrumento de controle dos impactos ambientais e dos riscos.

A hipótese do trabalho é a de que as tendências atuais de simplificação do licenciamento ambiental trazem em si um esvaziamento material dos procedimentos, representando um retorno aos paradigmas predatórios de desenvolvimento e um grande retrocesso na tutela estatal do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que pode ser reconhecido como inconstitucional pelos tribunais superiores.

O objetivo do presente estudo é demonstrar a necessidade de manutenção do licenciamento ambiental como um importante instrumento jurídico de controle de riscos ambientais, a qual vem gerando uma reação política com vistas à sua simplificação, flexibilização e mesmo à sua dispensa, diante da constante resistência

por parte do setor empresarial ao longo do tempo. Objetiva ainda demonstrar o retrocesso ambiental que tais iniciativas legislativas representam no ordenamento jurídico.

A metodologia utilizada na elaboração da dissertação é a hipotético-dedutiva e se deu através de identificação e observação dos fatos, suas causas, efeitos e consequências relacionadas ao tema da pesquisa, ensejando na indicação dos problemas, hipóteses e suas evidências empíricas envolvendo o licenciamento ambiental, os princípios de direito ambiental e os projetos de lei geral de licenciamento em tramitação no Congresso Nacional. Para tanto, foi utilizada uma pesquisa exploratória na revisão bibliográfica em leis estaduais, projetos de lei, periódicos, revistas, artigos, livros, legislação e na jurisprudência pátria, de acordo com a finalidade da pesquisa.

Quanto à estrutura do trabalho, esta dissertação divide-se em três capítulos distintos e que seguem uma ordem lógica para as conclusões articuladas ao final.

O primeiro capítulo trata dos antecedentes do instrumento de licenciamento ambiental contextualizando-o com a evolução das discussões internacionais políticas públicas ambientais, desde as primeiras discussões acadêmicas do Clube de Roma sobre a crise ambiental gerada pelo paradigma de desenvolvimento econômico baseado no uso predatório dos recursos naturais, praticado a partir da revolução industrial do século XVIII. Tais estudos e trabalhos foram as bases para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em Estocolmo, no ano de 1972, cujas conclusões se aperfeiçoaram ao longo do tempo rumo a um paradigma ideal de “desenvolvimento sustentável”, termo criado pelo Relatório Bruntland, de 1987 e base para a Convenção da ONU realizada no Rio de Janeiro, em 1992. O capítulo ainda traz a correlação teórica entre a análise de impacto ambiental, criada em 1969 na legislação norte-americana e o desenvolvimento sustentável, bem como acrescenta novos referenciais teóricos sobre a relação do licenciamento com a perspectiva da sociedade de risco, trazida por Ulrich Beck e Anthony Giddens, além da conceituação jurídica doutrinária da teoria do risco. Por fim, o trabalho apresenta a reflexão sob a ótica da sociedade de consumo desenvolvida por Zigmund Bauman.

O segundo capítulo, por sua vez, traz a previsão do instrumento de licenciamento ambiental no Brasil, o histórico da incorporação da matéria pelo Estado Brasileiro e no seu ordenamento jurídico. Traz considerações jurídicas acerca do licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente na

Lei nº 6.938/81, o papel do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, na discussão e formulação de normas sobre licenciamento, a regulamentação do tema pelo Decreto nº 99.274/90 e pela Resolução CONAMA nº 237/97.

No mesmo capítulo, são tratados os aspectos constitucionais do licenciamento ambiental correlacionando-o com os conceitos de Estado democrático de direito ambiental e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental, o que fundamenta o art. 225 da CF como cláusula pétrea. Traz considerações jurídicas sobre a competência executiva e legislativa dos entes federados, bem como sobre os incisos IV e V do §1º do art. 225, sob o prisma da obrigatoriedade do Estado na realização da análise ambiental nos impactos ambientais. Desenvolve estudos sobre o artigo 170 da CF, o qual estabelece como princípios da ordem econômica a livre iniciativa e a proteção ao meio ambiente, princípios no mesmo grau de importância e aplicabilidade, os quais demonstram a adoção do paradigma de desenvolvimento sustentável pelo Estado brasileiro.

Ao final do segundo capítulo são apresentadas considerações jurídicas sobre os princípios formais e materiais, administrativos e ambientais aplicáveis aos procedimentos e aos processos de licenciamento ambiental, com ênfase nos princípios da decisão fundamentada, da responsabilização técnica, da sustentabilidade e da prevenção.

O terceiro e último capítulo traz as tendências normativas, de simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental e de elaboração de uma lei geral de licenciamento ambiental, sendo esta última o objeto do Projeto de Lei nº 3.729/2004, ora em tramitação no Congresso Nacional. Menciona a modalidade de licença por adesão e compromisso e a dispensa de licenciamento para determinadas tipologias, modalidades estabelecidas por legislações de alguns Estados da federação e que representam as tendências de simplificação, as quais também se incluem no projeto de lei geral de licenciamento ambiental.

No mesmo capítulo trazemos a reflexão sobre a aplicação do princípio da proibição do retrocesso ambiental, já reconhecido pelo direito brasileiro, bem como a nossa tomada de posição no sentido da inconstitucionalidade de tais modalidades de simplificação.

Por fim, na conclusão, são apresentados os resultados da pesquisa obtidos a partir da hipótese exibida e de acordo com os objetivos iniciais do trabalho.

## CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A SOCIEDADE DE CONSUMO E DE RISCO

### 1.1. O paradigma de desenvolvimento baseado no uso predatório dos recursos naturais e o despertar ambiental

O Homem vem construindo seus meios de sobrevivência à base do uso dos recursos naturais, assim como ocorre em outras espécies. No entanto, o fascínio que a natureza exerce sobre o Homem foi representado, ao longo da história, por uma mistura de admiração, contemplação e temor, sobretudo nos períodos em que os seus fenômenos não eram compreendidos pela racionalidade, o que cria um novo paradigma, o de domínio ou busca de domínio da natureza, fazendo com que se crie algo mais do que um habitat, mas sim uma fonte de possibilidades para que as novas criações humanas sejam possibilitadas.

A ação do Homem sobre a natureza é necessária à sua sobrevivência, pois ele também faz parte dela. Todas as atividades humanas geram resíduos e interferem, de uma ou de outra forma, nas condições do meio. No entanto, o planeta possui uma determinada capacidade de suporte e recuperação, também chamada de resiliência.

Segundo Mc Cormic (1992, p.15), existem registros de que há 3.700 anos “cidades sumérias foram abandonadas quando as terras irrigadas que haviam produzido os primeiros excedentes agrícolas do mundo começaram a se tornar cada vez mais salinizadas e alagadiças”. Na antiguidade os filósofos gregos e os romanos buscavam alertar a população sobre os efeitos do excesso de pastagem, do desmatamento e da erosão oriunda do corte de árvores para lenha e para a construção de embarcações.

A exploração abusiva dos recursos naturais também predominou em toda a Idade Média e no início da Revolução Industrial, quando a deterioração do meio ambiente já se mostrava evidentes para todas as pessoas, na segunda metade do século XIX. A poluição ácida, oriunda dos processos produtivos característicos da Revolução Industrial e o aumento significativo da população nos grandes centros urbanos já haviam sido notados no século XVII. Neste sentido, Malthus publicou em 1798 estudos sobre o impacto do crescimento populacional sobre os recursos naturais e sobre a qualidade de vida dos centros urbanos, os quais foram resgatados posteriormente da década de 60 pelos neomalthusianos, considerados pessimistas

com relação à capacidade do planeta de sustentar o nível de população vigente.

Para compreender a questão ambiental atual, em profundidade, não basta apenas buscar os relatos de desastres ambientais ou de fatos que denotam a ocorrência de danos e impactos ambientais. É necessário entender a origem da crise ecológica, qual seja, o paradigma de desenvolvimento adotado pela sociedade moderna.

Tal modelo de desenvolvimento baseado na utilização indiscriminada dos recursos naturais, somado à explosão demográfica e à distribuição desigual das riquezas acabou por gerar um cenário onde a espécie humana e as demais formas de vida coexistem com a ocorrência de desastres e de danos ao meio ambiente ocasionados pela atividade direta ou indireta do Homem e que ameaçam e suprimem a qualidade de vida, a saúde e a manutenção dos ecossistemas.

O ideal de progresso traz em si a noção de desenvolvimento, ou seja, uma busca de aperfeiçoamento dos meios de vida, de política e de evolução da sociedade. Tais ideias são oriundas do pensamento iluminista europeu dos séculos XVIII ao XX onde a busca do racional passa a ser a virtude essencial para o crescimento e busca da perfeição. O progresso está, então, associado às descobertas científicas e desenvolvimentos de tecnologias buscando criar meios mais eficientes de vida.

No entanto, o progresso em si tem algo de inexato, as perguntas intrínsecas que não podem ser respondidas objetivamente: progresso para que e para quem? Tal ideal passa a ser um argumento vago para justificar a acumulação de capitais e o desenvolvimento de um sistema capitalista a partir das relações de trabalho cunhadas na Revolução Industrial. Associa-se o progresso ao capital, ao poder e à geopolítica.

O progresso se torna o argumento da modernidade, cuja teoria se fundamenta em Adam Ferguson (1723-1816), cuja obra Ensaio sobre a história da sociedade civil, de 1767, buscava justificar a introdução de valores morais na sociedade comercial, o que criava um novo espaço social onde os indivíduos se distanciavam dos laços comunitários característicos das sociedades tradicionais para se tornarem mais independentes e emancipados.

Por sua vez, o liberalismo de Adam Smith (1723-1790), justifica o mercado como sendo uma força invisível capaz de conciliar os interesses individuais com os interesses sociais. Para Ganen (2000, p.31):

A mão invisível é mais do que um operador técnico, ela é um operador

social e a ideia de mercado de Adam Smith se constitui numa teoria da sociedade, numa explicação da lógica dos fenômenos coletivos. Ela é, em última análise, a própria explicação da emergência da ordem social liberal.

Adam Smith, em seu livro “A riqueza das nações”, construiu uma visão otimista da evolução da economia e, por consequência, da própria humanidade, onde o cerne de seu raciocínio seria a função de ajuste e de conciliação dos interesses e ambições individuais realizada pelo mercado.

De fato, a acumulação contínua e a multiplicação das riquezas previstas por Smith ocorreram substancialmente desde a publicação de seu livro, porém, às custas de um crescimento desequilibrado e caracterizado por tensões e conflitos sociais e políticos, também crescentes em escala e intensidade. Podemos afirmar que houve uma dissociação do incremento econômico e da sociedade e seus anseios, passando a ser o mercado não mais o elemento agregador, mas sim aquele cuja mão invisível acaba criando desigualdades sociais e um mal-estar humano sem precedentes e que se traduz na redução progressiva da qualidade de vida.

Essa nova releitura do sentido de progresso, por sua vez, acaba justificando a ideia de desenvolvimento como sendo a transição de uma sociedade agrícola para uma sociedade industrial e, por consequência, o uso intensivo dos recursos naturais pelos países subdesenvolvidos, visando a sua industrialização às custas dos recursos naturais.

Podemos afirmar que a partir do século XVIII, com a Revolução Industrial, a produção de bens passa para uma escala cada vez maior, exigindo cada vez maior quantidade de matéria-prima. Isto, somado a um acréscimo considerável de população concentrada nos emergentes centros urbanos fez com que os problemas ambientais decorrentes desses dois aspectos se tornassem cumulativos e cada vez mais evidentes e importantes. No entanto, a poluição ambiental só passou a ser tratada como um problema econômico a partir da segunda metade deste século, já que a utilização de recursos naturais e o despejo de resíduos no meio ambiente passou a ser muito superiores à capacidade do meio de absorver esses resíduos e de renovar recursos, ou seja, à capacidade de resiliência do planeta. Neste sentido, entende Soffiati (apud Silva, 1993, p.71):

Do ponto de vista das relações sociais de produção material, a Revolução Industrial, nos fins do século XVIII criou sistemas

econômicos concebidos sob alicerces declaradamente antiecológicos, na medida em que encaravam a natureza como um espaço amorfo do qual são extraídos recursos para produção, circulação e consumo de bens. O mesmo espaço, visto no princípio do processo produtivo como inesgotável, é considerado também, ao fim do mesmo processo como capaz de assimilar dejetos ad infinitum. (...) De acordo (com esta visão), a natureza não passa de externalidade com capacidade ilimitada de fornecer recursos e de absorver resíduos do processo econômico.

O sistema capitalista pressupõe a expansão da economia de economia contínua e crescente e, por isso, a relação do homem com a natureza acaba se baseando na exploração ilimitada dos recursos naturais sem considerar a capacidade de resiliência do planeta. Neste sentido, Bernardes e Ferreira (2003, p. 25), entendem que “tanto o sistema produtivo instituído, como a tecnologia e as adaptações ambientais, são orientados para responder aos fins da acumulação”.

No entanto, no período pós-guerras, foi significativa a aceleração da degradação ambiental em virtude da reconstrução dos países atingidos e de um crescimento econômico aparentemente sem fronteiras em termos de disponibilidade de recursos, o que elevou em demasia os índices de produção e consumo. Tais fatores juntos e concatenados, quais sejam, a revolução industrial, o significativo aumento populacional, a intensificação da urbanização e o cenário pós-guerras de reconstrução, acabaram por criar o contexto de questões que se materializaram como problemas ambientais.

Mais recentemente, podemos dizer que a visão sobre a modernidade incorporou novas variáveis como a ambiental, a solidariedade e a ética, além da econômica e social. Esta recente visão científica é marcada pelo ideal de sustentabilidade e pelo estudo interdisciplinar, o que relaciona novos aspectos e questões até então não abarcadas pela ciência moderna.

Neste sentido a relação da sociedade com a natureza passa a ser objeto de estudo, transcendendo o aspecto meramente econômico. Tais estudos, posteriormente, embasarão a introdução da variável de sustentabilidade no conceito de desenvolvimento.

O geólogo argentino Amílcar Herrera (1984, p. 61) entende que a sociedade industrial moderna busca se respaldar na Ciência para dominar a natureza, mas que pela sua magnitude, “(...) temos uma relação permanente com a natureza, que essa relação para ser viável a longo prazo tem de chegar a um certo equilíbrio, e que a

ciência já sabe o bastante para saber que seu poder tem limites”.

Para Barral e Ferreira (2006, p. 14-15), a crise ambiental passa a ser notada após a Segunda Revolução Industrial, a qual apresentou grandes saltos tecnológicos e a utilização de novas fontes de energia, como a elétrica. Assim, “a partir de 1950, a agricultura passou a utilizar de maneira intensiva a água para irrigação e os insumos agrícolas, tais como agrotóxicos e adubos solúveis”. Tal fato representa a intensificação dos impactos ambientais nos recursos naturais, como a água e o solo.

Assim, podemos afirmar que a crença na infinitude dos recursos naturais associada à falsa ideia de que a ciência e a tecnologia moderna são capazes de criar soluções técnicas para os problemas ambientais acabou embasando uma economia em descompasso com a complexidade da natureza, onde os resultados de processos químicos, biológicos e físicos se constituem em fonte ou matéria-prima para a manutenção de outros processos.

As ciências ambientais e o crescente movimento ambientalista das décadas de 60 e 70 acabaram por representar uma crítica contundente dos modelos de produção vigentes, buscando um novo paradigma no qual a produção e o consumo possam garantir a preservação ambiental e sobrevivência das gerações futuras com a incorporação de variáveis e indicadores mais abrangentes de desenvolvimento e qualidade de vida.

Em todos os níveis da sociedade e, em praticamente todas as nações, surgiu uma crescente preocupação com os problemas ambientais o que, combinada à visibilidade dos meios de comunicação de massa e a ação de movimentos sociais organizados, fez surgir o início do ambientalismo nos anos 60 e 70. As preocupações neste início ganharam cada vez mais relevância, a medida em que as evidências históricas confirmavam tanto a previsão da escassez de recursos e de energia, como também a diminuição crescente da qualidade desses recursos e da biodiversidade de uma forma geral.

Sobre a transição para uma mudança de paradigmas, Buarque (1999, p.16) entende que “Durante as duas últimas décadas, o mundo passa por um período de transição de paradigmas, combinando os problemas e as contradições do fordismo em decadência com a desorganização decorrente da emergência de novas relações”. Neste sentido é que o desenvolvimento sustentável surge e difunde-se como uma proposta de desenvolvimento que abarca a questão ambiental.

No ano de 1962 foi publicado o livro "Primavera Silenciosa" da bióloga Rachel Carson, o que representou o começo do movimento ambientalista, denunciando a degradação da biota advinda do uso de defensivos agrícolas, em especial o DDT – Dicloro-Difenil Tricloroetano e que interfere diretamente na contaminação do solo e da água, bem como na saúde dos organismos vivos. Com seu livro, escrito em linguagem acessível, Carson (1969, p.304) contribuiu para a divulgação dos problemas ambientais oriundos do que chama de "manipulações antinaturais" e chamando a atenção para a relevância do tema ambiental, como se observa:

Através de todas estas abordagens novas, imaginosas e criadoras, do problema de compartilhar a nossa Terra com outras criaturas, perpassa um tema constante: o da consciência de que estamos lidando com vida – com populações viventes, juntos com todas as suas pressões e contrapressões, com todos os seus avanços e todos os seus recuos.

A questão ambiental também era objeto de pesquisas científicas pela área acadêmica, em especial pelo chamado "Clube de Roma"<sup>1</sup>, entidade composta por pessoas de relevância social e econômica, como grupos industriais, bancos, economistas, cientistas, políticos e que estavam preocupados com o que o futuro reservava a respeito do que vinha sendo estudado sobre o uso e os estoques disponíveis de recursos naturais em um mundo cada vez mais necessitado de matérias primas.

A importância desse grupo estava no fato de que as opiniões dos membros expressavam uma opção de verdade, pois emitiam valores que não eram para serem questionados, mas sim, adotados.

O Clube de Roma patrocinou um estudo elaborado pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT e publicou, em 1972, um relatório intitulado "Os limites do crescimento", fornecendo subsídios científicos à problemática posteriormente tratada pela Conferência de Estocolmo.

Neste estudo foi utilizada a simulação computacional para se discutir algumas questões de cunho político, identificando cinco fatores como sendo determinantes

---

<sup>1</sup> O Clube de Roma é um grupo de pessoas ilustres que se reúnem para debater um vasto conjunto de assuntos relacionados a política, economia internacional e, sobretudo, ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Foi fundado em 1968 pelo industrial italiano Aurelio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King. Fonte: Wikipedia. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Clube\\_de\\_Roma](https://pt.wikipedia.org/wiki/Clube_de_Roma)>. Acesso em: 16 nov. 2019.

e/ou limitadores do crescimento, quais sejam: população, produção agrícola, recursos naturais, produção industrial e poluição. Suas conclusões demonstravam a inviabilidade do modelo de crescimento industrial então vigente e entendia a ideia do “crescimento zero” como a única forma de resolver as disparidades ambientais do padrão de desenvolvimento.

Para Celso Furtado (1998, p. 11), “a importância do estudo feito para o Clube de Roma deriva exatamente do fato de que nele foi abandonada a hipótese de um sistema aberto no que concerne à fronteira dos recursos naturais”. Este autor lembra não haver neste estudo “qualquer preocupação com o respeito à crescente dependência dos países altamente industrializados vis-à-vis dos recursos naturais dos demais países”, e tampouco “com as consequências para estes últimos do uso predatório pelos primeiros de tais recursos”. Assim, Furtado (1998, p. 11) entende que:

A novidade está em que o sistema pôde ser fechado em escala planetária, numa primeira aproximação, no que se refere aos recursos não-renováveis. Uma vez fechado o sistema, os autores do estudo formularam-se a seguinte questão: que acontecerá se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chegar efetivamente a concretizar-se, isto é, se as atuais formas de vida dos povos ricos chegarem efetivamente a universalizar-se? A resposta a essa pergunta é clara, sem ambiguidades: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seria de tal ordem (ou alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso.

Para McCormick (1992, p.86), as metas do Clube de Roma eram “incentivar a compreensão dos componentes econômicos, políticos, naturais e sociais interdependentes do sistema global”, de modo a “encorajar a adoção de novas atitudes, políticas e institucionais, capazes de minorar os problemas”, dentre eles a degradação ambiental, bem como:

Os outros incluíam a expansão urbana, a perda de fé nas instituições, rejeição dos valores tradicionais e deterioração econômica, todos os quais o Clube via como de tal complexidade que extrapolavam a competência das instituições e políticas tradicionais.

O relatório, na prática, propunha a discussão da ideia do “crescimento zero”, o que causou um grande alvoroço acadêmico, econômico, político e social, refletindo a

grande ousadia da obra e de suas proposições. Para Lago (2006, p.29), este relatório “apresentava perspectiva quase apocalíptica das consequências do ‘progresso’ nas bases em que se estava desenvolvendo”, com a visão de que a “sociedade moderna se encaminhava para a autodestruição,” tendo em vista a adoção das teorias de Thomas Malthus “de que a população mundial ultrapassaria a capacidade de produção de alimentos”. O autor entende ainda que:

As soluções apresentadas colocavam em questão diversos aspectos da sociedade industrial moderna, mas pressupunham a necessidade de ações drásticas nas áreas demográfica e de preservação de recursos naturais, “problemas” associados aos países do Terceiro Mundo. Estes, naturalmente, viam com temor o apoio do Clube de Roma às ideias de alguns setores do movimento ecológico, que interpretavam o desenvolvimento dos países pobres como uma ameaça para o planeta. Para estes setores, os países desenvolvidos poluem, mas, se os pobres se desenvolvem, a escala da destruição será muito maior (Lago, 2006, p.30).

## 1.2. Do codesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável

As conclusões do Clube de Roma juntamente com as conclusões da Conferência da Biosfera<sup>2</sup>, realizada em 1968, e a atividade do movimento ambientalista provocaram a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, em 1972, onde, pela primeira vez, foram discutidas questões políticas, sociais e econômicas sobre meio ambiente em uma instância intergovernamental, levando o debate entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos. Participaram cento e treze países, dezenove órgãos intergovernamentais e mais de quatrocentas organizações governamentais e não-governamentais. A partir das discussões e conclusões desta Conferência foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, bem como o escopo principal da Conferência, qual seja, a elaboração de uma declaração das Nações

---

<sup>2</sup> A Conferência da Biosfera foi um evento científico organizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS), com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e com as Nações Unidas (ONU), e com apoio da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e do Conselho Internacional de Ciência (CIC), realizado em 1968 na cidade de Paris, com o objetivo central de tratar da conservação e do uso sustentável da biosfera. Dentre seus principais resultados encontra-se o estabelecimento do Programa o Homem e a Biosfera, que por sua vez é responsável pelas Reservas da Biosfera, um tipo de área protegida. Fonte: Wikipedia. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Confer%C3%Aancia\\_da\\_Biosfera](https://pt.wikipedia.org/wiki/Confer%C3%Aancia_da_Biosfera)>. Acesso em: 25 mar.2020.

Unidas sobre o meio ambiente<sup>3</sup>, a também intitulada “Declaração de Estocolmo”, como uma derivação da Declaração Universal dos Direitos do Homem - DUDH, de 1948.

Por fim, foi firmado um entendimento na Conferência de Estocolmo sobre a necessidade de mudança de paradigmas visando a construção de uma relação entre o ambiente e o desenvolvimento, com o surgimento de um novo tipo de desenvolvimento, o ecodesenvolvimento que por sua vez admite o surgimento de novas modalidades de desenvolvimento, que valorizam o conhecimento produzido pelas próprias populações para a gestão do seu meio, em contraposição à homogeneização dos modelos até então adotados.

Tal declaração firmada em Estocolmo, ainda que sem o condão de vincular as nações envolvidas com sua ratificação e a conseqüente incorporação de seus princípios nas normas internas dos países, assim como ocorre com o instrumento de Convenção, foi de suma importância para se estabelecer as bases teóricas do ambientalismo que posteriormente serão amadurecidas e rediscutidas nas conferências subsequentes, em especial na Conferência da ONU de 1992, no Rio de Janeiro.

As proclamações e princípios mencionados na Declaração de Estocolmo basearam toda a teoria posterior das ciências ambientais e do então novo ramo do direito, o direito ambiental, bem como as normas advindas de tais ciências. Cumpre aqui ressaltar a proclamação nº 1 da referida declaração (1972, p. 70), a qual estabelece o vínculo da questão ambiental com os direitos humanos, a seguir:

---

<sup>3</sup>Segundo Günter Handl: “Em 1968 e 1969, a Assembleia Geral nas suas resoluções 2398 (XXIV) e 2581 (XXIV) decidiu convocar em 1972 uma conferência mundial em Estocolmo cujo propósito primordial seria “constituir um meio prático de fomentar...e proporcionar diretrizes para proteger e melhorar o meio humano e...corrigir e impedir a deterioração dos referidos meios ”(resolução 2581 (XXIV) da Assembleia Geral). Um dos objetivos fundamentais da Conferência foi a adoção de uma declaração sobre o meio ambiente humano, um “documento de princípios básicos”, cujo conceito fundamental teve origem em uma proposta da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Sociedade. Cultura (UNESCO) da conferência que redigiu uma “Declaração Universal sobre a Proteção e Preservação do Meio Ambiente Humano. (tradução livre). No original: “*En 1968 y 1969, la Asamblea General, en sus resoluciones 2398 (XXIII) y 2581 (XXIV), decidió convocar en 1972 una conferencia mundial en Estocolmo cuyo propósito primordial sería “constituir un medio práctico de fomentar ... y proporcionar directrices para ... proteger y mejorar el medio humano y ... corregir e impedir el menoscabo de dicho medio” (resolución 2581 (XXIV) de la Asamblea General). Uno de los objetivos fundamentales de la Conferencia era la aprobación de una declaración sobre el medio humano, un “documento de principios básicos” cuyo concepto fundamental tenía su origen en una propuesta de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de que la conferencia redactara una “Declaración universal sobre la protección y preservación del medio humano”*. Disponível em: <[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche\\_s.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2019.

O homem é ao mesmo tempo criatura e construtor do seu meio ambiente que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de crescimento intelectual, moral, social e espiritual. Na longa e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a um estágio em que, através da rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem conquistou o poder de transformar seu meio ambiente de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes. Ambos os aspectos do ambiente do homem, o natural e o feito pelo homem, são essenciais para seu bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais até mesmo o direito à própria vida (tradução livre).<sup>4</sup>

Esta vinculação do meio ambiente com os direitos humanos, aqui estabelecida pela Declaração de Estocolmo, foi posteriormente reconhecida pelo direito ambiental como sendo a base para a consideração do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e, no caso da Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 225, *caput*, considerado como cláusula pétrea, ou seja, não suscetível a mudanças por emendas constitucionais. Tal status jurídico foi replicado em diversas leis maiores de outras nações.

Por fim, a Declaração de Estocolmo representou o início da maturação do movimento ambientalista, bem como a preocupação das nações em referência aos problemas ambientais de escassez de recursos naturais, da ocorrência de desastres humanos e ambientais provocados pela ação antrópica, tudo em busca de um novo paradigma de desenvolvimento. Para McCormick (1992, p. 97):

O evento resultou diretamente na criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP – United Nations Environmental Programme). E marcou igualmente uma transição do Novo Ambientalismo emocional e ocasionalmente ingênuo dos anos 60 para a perspectiva mais racional, política e global dos anos 70. Acima de tudo, trouxe o debate entre os países menos desenvolvidos e mais desenvolvidos – com suas percepções diferenciadas das prioridades ambientais – para um fórum aberto e causou um deslocamento fundamental na direção do ambientalismo global.

Posteriormente ao advento da Declaração de Estocolmo, de 1972, outras

---

<sup>4</sup>No original: “*Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. In the long and tortuous Evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of Science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on unprecedented scale. Both aspects of man’s environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights – even the right to life itself.*”

convenções foram realizadas, de maior ou menor relevância quanto ao comprometimento das nações com metas específicas de redução de poluentes. No entanto, para nosso trabalho merece destaque o Relatório Bruntland, de 1987, no qual se estabeleceu o conceito de desenvolvimento sustentável como o novo paradigma de desenvolvimento a ser buscado pelas nações.

No ano de 1983, a ONU indicou para chefiar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, visando discutir propostas mundiais na área ambiental, a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Esta comissão apresentou em 1987, após quatro anos de trabalhos, o documento “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland. Neste relatório foi criado o termo “desenvolvimento sustentável”, relacionando a questão ambiental do momento presente com a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades, conceituando-o como:

Em essência o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (ONU, 1991, p. 49).

O conceito de desenvolvimento sustentável, tal qual foi desenvolvido no Relatório Bruntland e Declarações que sobrevieram, tais quais a Convenção do Rio de Janeiro, em 1992, foi determinante para a elaboração do art. 225 da Constituição Federal de 1988, a qual estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, enfatizando assim o caráter intergeracional do direito ambiental.

No entanto, o ideal de desenvolvimento sustentável também foi sendo aperfeiçoado na Convenção da ONU do Rio de Janeiro, em 1992, em cuja declaração foi mencionado o termo em onze dos vinte e sete princípios ali estabelecidos. Para Machado (2020, p. 75) merecem destaque os princípios 4 e 8 “(...) porque fornecem diretrizes mais concretas de comportamento referentes aos Estados e aos indivíduos, quanto ao planejamento, à produção ao consumo e à demografia”:

Princípio 4 - A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte

integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

(...)

Princípio 8 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas. (ONU, 1992, p. 1)

A introdução do controle da produção e de consumo de produtos não sustentados, ou seja, aqueles cujo modo de produção não obedece aos parâmetros legais de proteção ao meio ambiente, é um grande avanço na evolução do desenvolvimento sustentável, bem como o controle populacional através de políticas demográficas.

Importa ainda mencionar a Convenção da ONU em Johannesburgo (Rio + 10), em 2002, onde o desenvolvimento sustentável foi a temática principal. Tal encontro teve o escopo de realizar um balanço de realização das metas e compromissos assumidos pelos países signatários na Convenção do Rio de Janeiro em 1992 e se destacou por vincular o desenvolvimento à erradicação da pobreza e da miséria.

O conceito de desenvolvimento sustentável abrange vários aspectos, é dinâmico e está em constante evolução. No tocante aos impactos ambientais causados pelo modelo de produção tradicional é evidente que o controle ambiental no processo produtivo, o qual é escopo do licenciamento ambiental, acaba por criar o novo paradigma de produção sustentável em si. No entanto, como bem observado no princípio 8 da Declaração do Rio de Janeiro, são necessários ainda a implantação de um consumo sustentável e o controle demográfico.

O jurista Alejandro Lago Caldeira (apud Machado, 2020, p. 72) traz uma síntese do princípio do desenvolvimento sustentável destacando seus elementos intrínsecos:

O princípio do desenvolvimento sustentável é uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intrageracional).

Sobre o alcance do termo, Winckler e Balbinott (2006, p. 54) entende clara “a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, cujo adjetivo “sustentável”

aponta para a necessidade de legitimação do processo mediante o atendimento das variáveis ambientais e sociais”.

Quanto ao conceito de sustentabilidade em si, vale trazer as palavras de Machado (2020, p.67), as quais inter-relacionam o presente e o futuro:

A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

Por sua vez, o mesmo autor ainda discorre sobre a origem e significado do termo “desenvolvimento” observando o seu sentido finalístico, isto é, o escopo real da necessidade de desenvolver:

Na acepção da língua inglesa, dá-se uma conotação finalística para “desenvolver”, que é a de realizar gradualmente um estado integral, ótimo ou melhor. Portanto, não basta crescer, mas é preciso saber se há razão para mudar, se há realmente bases para que este desenvolvimento signifique uma melhoria (2020, p. 69).

No entanto, o estudo do termo “desenvolvimento” envolve duas questões a ele intrínsecas: desenvolver “o que” e “para quem” diante de um paradigma predatório de desenvolvimento que considera os recursos ambientais como infinitos, que se reveste das teorias liberais e que desconsidera o caráter intergeracional do direito a esses mesmos recursos.

Importante trazer as lições de Leff (2009, p.16), as quais entendem o conceito de desenvolvimento sustentável como dinâmico e vinculado às bases dos movimentos ambientalistas da década de 60:

O discurso do desenvolvimento sustentável foi sendo legitimado, oficializado e difundido amplamente com base na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro em 1992. Mas a consciência ambiental surgiu nos anos 60 com a Primavera Silenciosa de Rachel Carson, e se expandiu nos anos 70, depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, celebrada em Estocolmo, em 1972. Naquele momento é que foram assinalados os limites da racionalidade econômica e os desafios a degradação ambiental qual o projeto civilizatório dar modernidade. A escassez, alicerce da teoria e prática econômica, converteu-se numa escassez global que já não se resolve mediante o progresso técnico, pela substituição de recursos escassos por outros mais abundantes ou pelo aproveitamento de espaços não

saturados para o depósito dos rejeitos gerados pelo crescimento desenfreado da produção.

### 1.3. A sociedade do consumo e do risco, segundo Bauman, Beck e Giddens

Durante as décadas de 70 e 80 algumas teorias sociológicas entenderam a dinâmica da crise ambiental não apenas pelo aspecto da produção dos bens, mas também pelo consumo, pela demanda criada por uma cultura de desenvolvimento contínuo de produtos de consumo cuja obsolescência já se programa na mesma fase de sua criação, ou seja, a produção de bens de consumo pouco duráveis e com pequenas diferenças de desenho ou novos apelos. Trata-se da sociedade de consumo, na qual Loubet entende que “a criação de facilidades e avanços tecnológicos rapidamente se transforma em uma necessidade” (2014, p. 26).

No entanto, ainda que inicialmente possamos atribuir as responsabilidades pelo consumo às empresas, necessário observar o comportamento de quem consome, ou seja, da pessoa do consumidor. Este, por sua vez, tem um papel determinante na consolidação da sociedade de consumo, pois sua atitude, mais ou menos consciente e responsável irá contribuir diretamente para aumentar a degradação ambiental.

Neste sentido, Loubet (2014, p. 27) entende a responsabilidade de consumidor como determinante da existência em si da sociedade de consumo:

Caso não houvesse procura por bens produzidos social e ambientalmente de forma incorreta – com a degradação da natureza, contratação de mão de obra escrava ou infantil – certamente os mesmos deixariam de ser produzidos. Contudo, se o consumidor não se importar com a forma como foi produzido o que está sendo comprado, certamente a tendência será alimentar cada vez mais a existência de empresas que não tenham compromisso com o meio ambiente e com a sociedade que lhe circunda.

Como se observa, o descaso com a sustentabilidade do uso dos recursos naturais não é característico apenas do meio de produção adotado pelas indústrias sob o paradigma de desenvolvimento após a revolução industrial. Sob o aspecto sociológico será a sociedade de consumo que mantém o paradigma de desenvolvimento sem sustentabilidade.

Ainda sob esse aspecto, Bauman (2008, p.20) discorre sobre a transformação das pessoas em produtos ao entender que “na sociedade de consumidores, ninguém pode se tornar sujeito sem primeiro virar mercadoria”. O consumidor se torna a

mercadoria, uma vez que o próprio mercado acaba impondo que as pessoas mudem constantemente seguindo novas vertentes de moda e de mercadorias mais modernas.

Sob os aspectos cultural e sociológico, Bauman entende que o valor buscado na sociedade de consumidores é uma vida feliz, porém, o ato de consumir algo não é por si só a felicidade. Assim sendo, mesmo que o consumo prometa a satisfação dos desejos humanos, o que se dá é apenas a sedução, seguida pela insatisfação e pelo desejo de consumir o novo. Dessa forma a sociedade contemporânea acaba por reconhecer as pessoas primeiramente como consumidores, e alguns, de modo secundário, como produtores, criando algo mais do que uma mera condição jurídica, e sim uma consideração cultural. Para Bauman, na sociedade de consumo, quem não obtiver meios para compra, não se adequa a esta sociedade, se tornando “não-consumidores”.

Com relação à sociedade do risco, importa trazer a importância de uma análise sociológica sobre os grandes eventos danosos ao meio ambiente. A ocorrência de desastres ambientais sempre serviu como um alerta à sociedade, um sinal de que o paradigma de desenvolvimento vigente continha em si uma grave possibilidade de falhas. Num primeiro momento, como fora observado, os desastres ambientais desencadearam uma reflexão científica, política, econômica e social sobre a poluição. Entre outros eventos poluidores de grande alcance destacou-se, na década de 50, o desastre de Minamata, no Japão, onde a contaminação das águas por mercúrio, despejado como resíduo industrial de uma empresa desde a década de 30, acabou por atingir cerca de dois milhões de pessoas até 2001, gerando mortes e sequelas neurológicas graves<sup>5</sup>.

Mesmo após o início da introdução da política ambiental em diversos países, da realização da Conferência de Estocolmo e do desenvolvimento dos seus resultados, a década de 80 foi marcada por eventos significativos, os quais também serviram como um alerta de que, mesmo com um controle ambiental ainda incipiente, o paradigma de desenvolvimento tradicional poderia gerar grandes tragédias humanas e, por consequência, grande insegurança para a vida e à qualidade de vida

---

<sup>5</sup> No total, mais de 700 pessoas morreram com dores severas devido ao envenenamento. Em 2001, uma pesquisa indicou que cerca de dois milhões de pessoas podem ter sido afetadas por comer peixe contaminado. No mesmo período de tempo, foi reconhecido que 2.955 pessoas sofreram da doença de Minamata. Destas, 2.265 viveram na costa do mar de Yatsushiro. Fonte: Wikipedia. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Desastre\\_de\\_Minamata](https://pt.wikipedia.org/wiki/Desastre_de_Minamata)>. Acesso em: 21 jan. 2020.

no planeta. Merecem destaque o desastre de Bhopal, na Índia, em 1983 e, principalmente, o acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, em 1986.

Em Bhopal, na noite de 2 de dezembro de 1983, cerca de 3.000 pessoas foram mortas imediatamente devido a um vazamento do gás tóxico isocianato de metila pela indústria química Union Carbide. O número total de vítimas ainda é controverso, mas calcula-se que mais de 500.000 tiveram contato com o gás em Bhopal e em várias cidades próximas, gerando mortes e incapacidades permanentes. É considerado o pior desastre industrial da história.<sup>6</sup>

O acidente nuclear de Chernobyl é considerado o maior da história. Em 26 de abril de 1986 o reator nº 4 da Usina de Chernobyl explodiu durante a realização de um teste de segurança que, por imprudência e imperícia técnicas dos operadores, acabou de encontro a uma grave falha no projeto do reator. Por consequência, uma grande nuvem de poeira radioativa se espalhou pelas cidades da região chegando até a Europa. A quantidade de material radioativo liberado foi equivalente a 400 vezes o liberado nas bombas atômicas lançadas em Hiroshima e Nagasaki na Segunda Guerra Mundial, atingindo cerca de 3,5 milhões de pessoas direta e indiretamente. Algumas cidades, como Pripriyat, ficarão inabitáveis por centenas de anos. O reator ainda continua lançando materiais radioativos e atualmente é protegido por uma estrutura de confinamento, sem previsão de cessar naturalmente a fissão nuclear do material radioativo exposto<sup>7</sup>.

A mesma ciência, que produziu tecnologia para facilitar a vida da sociedade não consegue prever o que poderia acontecer diante de ocorrências de falhas de segurança. A sociedade está exposta a riscos imensuráveis causados pelo modelo de desenvolvimento tradicional. Assim, importa trazer uma nova ótica sociológica a qual demonstra ser tal paradigma como responsável pelo aumento dos riscos aos quais se submete a humanidade.

Criada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck a teoria da sociedade de risco influenciou fortemente o direito ambiental, em especial por explicitar o vínculo entre

---

<sup>6</sup> As estimativas variam no número de mortes. O número oficial de mortes imediatas foi de 2.259. O governo de Madhya Pradesh confirmou um total de 3.787 mortes relacionadas com a liberação do gás. Uma declaração do governo em 2006 afirmou que o vazamento causou 558.125 feridos, incluindo 38.478 ferimentos parciais temporários e aproximadamente 3.900 ferimentos graves e permanentemente incapacitantes. Outros estimam que 8.000 morreram em duas semanas e outras 8.000 ou mais morreram desde então devido a doenças relacionadas ao gás. Fonte: Wikipedia. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Desastre\\_de\\_Bhopal](https://pt.wikipedia.org/wiki/Desastre_de_Bhopal)>. Acesso em: 21 jan. 2020.

<sup>7</sup> Acidente Nuclear de Chernobil, em 1986. Fonte: Wikipedia. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Acidente\\_nuclear\\_de\\_Chernobil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Acidente_nuclear_de_Chernobil)>. Acesso em: 21.01.2020.

as catástrofes ecológicas e o uso indiscriminado dos recursos naturais. Neste sentido, Loubet entende que: “Pela primeira vez o desafio maior não é apresentado pela natureza, mas sim, pelo próprio desenvolvimento da sociedade, que tem criado riscos que podem ser a causa da extinção do próprio modo de vida atual” (2014, p. 29).

Com muita exatidão, Ernst Junger (apud Loubet, 2014, p. 30) compara o Homem a um aprendiz de feiticeiro que evoca e manipula forças cujos efeitos não consegue enfrentar, o que de fato é possível observar no uso da energia nuclear para geração de energia, atividade na qual ainda não se encontrou alternativa técnica segura para a disposição dos resíduos nucleares oriundos do processo de fissão nuclear, o que demonstra que a ideia de sustentabilidade futura do processo acaba se sucumbindo aos efeitos positivos imediatos.

De fato, o paradigma de desenvolvimento ora mencionado sofreu, principalmente ao longo das décadas de 70 e 80, uma transformação em outro modelo no qual o risco se torna uma espécie de ‘preço social’ a ser custeado pelas sociedades em nome da modernidade. Com relação a essa constante mudança, Beck (2010, p. 24) entende que:

Não se trata mais, portanto, ou não se trata mais exclusivamente de uma utilização econômica da natureza para libertar as pessoas de sujeições tradicionais, mas também e sobretudo de problemas decorrentes do próprio desenvolvimento técnico-econômico. O processo de modernização torna-se “reflexivo”, convertendo-se a si mesmo em tema e problema.

E ainda, entende ser a tarefa do poder público diante desses riscos a de intervenção, portanto, na livre-iniciativa e no processo de desenvolvimento (2010, p. 24).

Tal entendimento encontra resistência no modelo de Estado neoliberal, no qual o mercado – e a livre-iniciativa – são os pilares motores da sociedade, devendo o Estado garantir o desenvolvimento econômico, a manutenção de mercado como referência e a liberdade de empreendedorismo. Neste modelo, o desenvolvimento social decorre desses pilares, passando a não ser mais tarefa exclusiva do Estado, o qual intervém minimamente na economia.

Sobre as características peculiares da sociedade de risco, Beck (apud Loubet, 2014, p. 31), entende que:

A característica diferencial dos riscos entre a sociedade de risco e a sociedade industrial do século XX é que os riscos atuais superam os sistemas de segurança pensados para o início dos riscos industriais, uma vez que os riscos atômicos, químicos, ecológicos e da tecnologia genética são – a diferença dos riscos do industrialismo inicial – ilimitados espacial e temporalmente, difíceis de imputar pelas regras tradicionais de causalidade, culpa e garantias securitárias.

Esses parâmetros – temporal e espacial – ora citados por Beck, estão diretamente interligados à questão ambiental e, principalmente, como elementos conceituais de sustentabilidade. A sociedade de risco está em total contraponto com o desenvolvimento sustentável, posto que os riscos e as consequências dos eventuais, desastres provocados pela ação humana passam a não mais ser mensuráveis de forma exata e concreta no tempo e espaço, mas se revelam transfronteiriças e intergeracionais.

Tais características acabaram por exigir do direito uma adequação dos institutos jurídicos de forma a contemplar a magnitude dos riscos, visando construir um arcabouço legal eficaz para a tutela jurídica coletiva nos aspectos penal, cível e administrativo. O direito, assim, deve fornecer subsídios para a intervenção estatal na livre-iniciativa, ou como entende Loubet (2014, p.32), “Neste contexto, o direito foi forçado a rever categorias jurídicas consolidadas a séculos, - como o da responsabilidade civil e penal – de forma a adaptá-las à nova realidade da fragilidade das vítimas face aos danos e riscos criados.”

O sociólogo Anthony Giddens sustenta a teoria do risco dentro do contexto da modernidade como um lado obscuro que deve ser considerado frente a uma aparente segurança e conforto criados pela ciência e tecnologia modernas:

A modernidade, como qualquer um que vive no final do século pode ver, é um fenômeno de dois gumes. O desenvolvimento das instituições sociais modernas e sua difusão em escala mundial criaram oportunidades bem maiores para os seres humanos gozarem de uma existência segura e gratificante que qualquer tipo de sistema pré-moderno. Mas a modernidade tem também um lado sombrio, que se tornou muito aparente no século atual. (Giddens, 1991, p. 12)

E ainda:

O mundo em que vivemos hoje é um mundo carregado e perigoso. Isto tem servido para fazer mais do que simplesmente enfraquecer ou nos forçar a provar a suposição de que a emergência da modernidade

levaria à formação de uma ordem social mais feliz e mais segura. A perda da crença no "progresso", é claro, é um dos fatores que fundamentam a dissolução de "narrativas" da história. Há, aqui, entretanto, muito mais em jogo do que a conclusão de que a história "vai a lugar nenhum". Temos que desenvolver uma análise institucional do caráter de dois gumes da modernidade. Fazendo-o, devemos corroborar algumas das limitações das perspectivas sociológicas clássicas, limitações que continuam a afetar o pensamento sociológico nos dias de hoje. (Giddens, 1991, p. 15)

Para o autor, o fenômeno mais intrigante da teoria do risco na modernidade é a sua popularidade, ou como entende, a "consciência bem distribuída do risco" (Giddens, 1991, p. 127), a qual possui duas justificativas: a permanência constante de um certo grau de controvérsias sobre as informações compartilhadas, o que traz uma sensação coletiva de insensibilidade perante a característica ameaçadora do risco e, a veiculação de informações que dificultam um alarde coletivo sobre o risco conhecido.

Podemos citar ainda que, na abordagem de Giddens, existem riscos reais construídos pela modernidade, mas que são minimizados por estratégias de veiculação de informações e pela manutenção da confiança da sociedade nos peritos, ou técnicos, da ciência.

Assim, entendemos que, segundo os autores ora citados, deve se analisar a modernidade considerando o seu paradoxo de conter em si um risco criado por ela mesma, pelos seus processos e seus objetivos de desenvolvimento tecnológico. As mesmas ciências que buscam tecnologias de conveniência e conforto também trazem um maior risco para a própria sociedade, tanto no próprio processo produtivo como nas consequências dos seus produtos.

#### 1.4. Aspectos jurídicos e sociológicos sobre os conceitos de risco e perigo

A sociedade de risco, como observado, traz em si potenciais perigos para a sociedade advindos tanto do processo produtivo, como de aspectos logísticos, localização em região vocacionada para área industrial e outros inúmeros fatores que, ao nosso entendimento, devem ser levados em consideração na análise ambiental de um empreendimento.

Neste sentido, importante buscarmos o papel do Estado, e conseqüentemente do direito, na gestão dos riscos de um determinado empreendimento ou atividade. Frisamos que antes da ocorrência de um dano não incide a responsabilidade em seus

aspectos cível, penal e administrativa. Assim, trata-se de avaliar qual o papel e quais os instrumentos legais que o poder público deve usar na prevenção e precaução de danos ambientais, em especial diante das peculiaridades da sociedade de risco. Neste sentido argumenta Loubet (2014, p. 218):

Ocorre que com a sociedade de risco, tais questões passam a transbordar da responsabilidade civil, sendo insuficiente tal abordagem tradicional da esfera dos particulares, transformando-se em um autêntico problema de Estado em razão da natureza ampla e difusa dos riscos causados, reclamando a decidida intervenção dos poderes públicos, não mais com uma orientação somente reparadora, mas principalmente de prevenção, redução e, quando possível, eliminação dos riscos.

Diante do paradigma de sociedade de risco, a qual demonstra uma situação díspar e distanciada entre a sociedade e os empreendedores, o direito deve se valer de conceitos, institutos e procedimentos para a prevenção dos danos e para a reparação de danos. Os riscos e perigos atualmente estão mais evidentes e próximo da sociedade. Assim, para o propósito do trabalho, importa conceituar riscos e perigos, os quais detêm significados próximos, porém distintos no seu alcance.

O jurista Miguel Reale Jr. (2000, p. 226) conceitua perigo como sendo:

Perigo é, destarte, a aptidão, a idoneidade ou a potencialidade de um fenômeno de ser causa de um dano, ou seja, é a modificação de um estado verificado no mundo exterior com a potencialidade de produzir a perda ou diminuição de um bem, o sacrifício ou a restrição de um interesse.

Com efeito, o conceito de perigo contém em si uma ameaça conhecida, ou seja, uma possibilidade de evento que represente um prejuízo à integridade material ao patrimônio ou uma violação da integridade pessoal, física. Essa modificação pode trazer contornos relevantes e determinantes de situação física. O conceito de perigo é objetivo, pois depende do prévio conhecimento das consequências de um evento danoso, ainda que não em sua totalidade.

Por sua vez, o conceito de risco é complexo e se refere à consciência de haver uma probabilidade de ocorrer um perigo, um evento danoso. John Adams (2009, p.19) com base no Relatório Risk Assessment: a Study Group Report, produzido pela Royal Society britânica em 1983, conceitua risco como:

A probabilidade de que um determinado evento adverso ocorra durante um período de tempo definido ou resulte de determinado desafio. Como uma probabilidade no sentido da teoria estatística, o risco obedece a todas as leis formais das probabilidades combinatórias.

No sentido sociológico, Giddens (2003, p. 33) conceitua risco como “infortúnios ativamente avaliados em relação a possibilidades futuras”, e ainda:

O risco é a dinâmica mobilizadora de uma sociedade propensa à mudança, que deseja determinar seu próprio futuro em vez de confiá-lo à religião, a tradição ou aos caprichos da natureza. O capitalismo moderno difere de todas as formas anteriores de sistema econômico em suas atitudes em relação ao futuro. Os tipos de empreendimento de mercado anteriores eram irregulares ou parciais. As atividades dos mercadores e negociantes, por exemplo, nunca tiveram um efeito muito profundo na estrutura básica das civilizações tradicionais, que permaneceram amplamente agrícolas e rurais (2003, p.34).

Diante das definições, evidente que as incertezas humanas oriundas da dinâmica da construção social se aprofundem, principalmente na modernidade e na era globalizada. O risco acaba representando o grau da percepção de perigo, designando a probabilidade de ser atingido por um perigo em potencial e a possibilidade da ocorrência de um fato imediato percebido como perigoso.

#### 1.5. Análise conclusiva aplicada ao licenciamento ambiental

Todo o referencial teórico ora desenvolvido deve ser aplicado na análise dos impactos ambientais como um subsídio contextual para o julgamento técnico. De fato, qualquer empreendimento que pretenda-se instalar e operar não pode ser considerado apenas à luz da livre iniciativa, mas também da atual crise ambiental gerada por um paradigma de desenvolvimento que desconsidera o valor do meio ambiente e dos seus recursos naturais, bem como dos elementos constitutivos do ambiente social, quais sejam, a cultura, a economia, a dinâmica populacional, entre outros fatores de suma relevância.

Uma análise ambiental deve considerar que o empreendimento está inserido e planejado sob a ótica da sociedade do risco, onde o consumo de seus produtos e serviços é, por vezes, o único objetivo. Todo empreendimento deve exercer o seu papel social e este, por sua vez, deve transcender o mero papel de empregador e

buscar inserir no mercado um produto ou serviço com características sustentáveis e que cujo modo de produção seja baseado nas melhores técnicas disponíveis. Como se observará, a Constituição Federal, a legislação em vigor e o direito ambiental, em sua doutrina e jurisprudência, trazem sustentação e segurança jurídica para uma análise dos impactos ambientais que considere a história das ciências ambientais e a sociologia aplicada à matéria ambiental.

O licenciamento ambiental é um instrumento administrativo que realiza a análise prévia de impactos ambientais de empreendimentos pontuais e, por isso é de suma importância para a diminuição da ocorrência de impactos danosos sérios e de desastres. Deve também considerar o fator da prevenção das possíveis consequências já conhecidas pela ciência dos impactos, perigos e riscos, bem como considerar a precaução de consequências ainda desconhecidas.

A função preventiva do Estado é um pilar importante do direito socioambiental. Não basta apenas buscar a reparação do dano já ocorrido, o que é por vezes impossível, é necessário que o Estado aja preventivamente, dever diretamente explícito no artigo 225, §1º, IV e V da Constituição Federal e na legislação ordinária. Assim, entendemos que resta evidente a correlação entre a aplicação dos princípios da prevenção e precaução e o instrumento do licenciamento ambiental.

Loubet (2014, p. 128) observa que o princípio da prevenção decorre diretamente da Constituição Federal diante da previsão de vários instrumentos e mecanismos para tal propósito, quais sejam: o dever de exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental; a participação popular em audiências públicas; a obrigação do Estado em controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; o dever do Estado relativo à preservação – que só se alcança com a prevenção – dos processos ecológicos essenciais e o dever do Estado na preservação da diversidade do patrimônio genético.

Assim sendo, entendemos que o licenciamento ambiental em si tem o propósito de prever os potenciais riscos e perigos ao meio ambiente, aplicando-se os princípios da precaução e prevenção na exigência ao empreendedor de medidas de controle, relatórios periódicos de controle de estruturas ou atividades produtivas que representem riscos ambientais, planos de contingência e de emergência, bem como na busca da melhor técnica disponível para o processo produtivo a ser licenciado.

O licenciamento ambiental, portanto, é o mais importante instrumento de

prevenção e de gestão dos riscos e, em decorrência, aquele que possibilita ao Estado avaliar e impor as melhores alternativas para a prática do paradigma do desenvolvimento sustentável.

Com relação ao princípio da sustentabilidade, são oportunas palavras de Camilo (2011, p. 3) a qual conclui propriamente que:

(...) o princípio da sustentabilidade, aponta que ele não impede o desenvolvimento, desde que este, equilibre/equalize os interesses envolvidos, adote formas de diminuir o impacto ambiental causado, e promova, além da atividade econômica, melhorias sociais em relação à população envolvida, perpassando necessariamente pela educação dessas populações. (...) Com isso, o "desenvolvimento" econômico deve ser gerido, como mecanismo de regulação estatal do mercado, constituindo-se em um dos aspectos necessários de um planejamento, a longo prazo, de cidades, Estados e de país.

Importa, portanto, elevar o instrumento do licenciamento ambiental a um propósito maior de planejamento da industrialização moderna, com a finalidade de implementar um paradigma de desenvolvimento sustentável e que propicie maior segurança da sociedade frente aos riscos de desastres e danos ambientais significativos.

## CAPÍTULO 2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

### 2.1. O controle de riscos e a avaliação de impacto ambiental

Após o advento dos estudos do Clube de Roma, em 1968 e anteriormente à publicação do relatório “Os limites do crescimento”, em 1972, os Estados Unidos da América promulgaram a primeira legislação tratando do controle do uso dos recursos ambientais, qual seja a NEPA – National Environment Polict Act, em 1969. Posteriormente e sob influência desta, outras nações, como França, Canadá e Grã-Bretanha, seguiram o exemplo e institucionalizaram uma política ambiental.

Tal legislação norte-americana trouxe como um instrumento da política ambiental desse país o procedimento de Avaliação de Impactos Ambientais - AIA, o qual visava o controle ambiental da utilização dos recursos naturais bem como da destinação dos resíduos decorrentes da atividade industrial através da exigência de um diagnóstico dos impactos ambientais gerados e seus efeitos negativos visando um planejamento das medidas mitigadoras desses impactos.

Assim sendo, além das análises de viabilidade técnica e de custo-benefício, os empreendimentos passaram a ser sujeitos à avaliação de impactos ambientais, o que correspondia às exigências do movimento ambientalista da década de 60, subsidiado pelos primeiros estudos acadêmicos com a temática ambiental. Tal análise ambiental acabou por criar uma nova área de planejamento, nos aspectos público e privado, qual seja, a gestão ambiental.

Para Sanchez (2013, p.92), a Avaliação de Impactos Ambientais tem como escopo principal a consideração dos impactos ambientais previamente à decisão administrativa que cause uma significativa degradação do meio ambiente. Por questões de método, essa avaliação é elaborada de forma organizada e sequenciadas de maneira lógica, formando um conjunto de procedimentos, regidos por regulamentação, documentado, envolvendo diversos atores e voltados para a análise da viabilidade ambiental de uma proposta. Assim, estabelece-se na legislação um instrumento de gestão ambiental, cujo conceito assim formula o autor:

Estabelecidos esses fundamentos, pode-se definir processo de avaliação de impacto ambiental como um conjunto de procedimentos

concatenados de maneira lógica, com a finalidade de analisar a viabilidade ambiental de projetos, planos e programas, e fundamentar uma decisão a respeito. (Sanchez, 2013, p.92).

O mesmo autor ainda ressalta ser o objetivo-mestre da Avaliação de Impactos Ambientais a análise da viabilidade ambiental e alerta que:

(...) não se estabelece uma série de requisitos e de procedimentos no vazio, mas para atingir determinado propósito, perspectiva que não se pode perder ao analisar o processo de AIA, pois procedimentos ou exigências que não se encaixem nessa finalidade não tem razão de ser e são mera formalidade burocrática. (Sanchez, 2013, p.92).

No Brasil, como bem enfatiza Milaré (2001, p.316), a introdução da Avaliação de Impacto Ambiental foi introduzida pela Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980 e, com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, foi elevada a um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o que representou um marco do ambientalismo brasileiro na década de 80.

Tanto a AIA como o licenciamento ambiental pressupõem a elaboração de um estudo ambiental, o qual deve conter os subsídios e informações referentes aos impactos ambientais gerados pelos empreendimentos. A complexidade dos estudos ambientais deve considerar a magnitude desses impactos, sendo o Estudo de Impacto Ambiental – EIA o mais complexo e destinado à avaliação das propostas de empreendimento de significativo impacto ambiental.

Com esse sistema, os estudos ambientais, em especial o EIA, passaram a se constituir em um importante meio de aplicação de uma política preventiva. É importante salientar que a inserção do Estudo de Impacto Ambiental foi um reflexo da Conferência de Estocolmo e das sugestões da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, difundidas mundialmente na década de 70. Assim como o Brasil, vários outros países adotaram, em suas legislações, normas que tornaram obrigatório esse estudo para a implementação de atividades que envolvam a exploração de recursos naturais.

O Estudo de Impacto Ambiental é considerado hoje, no mundo inteiro, como um dos instrumentos jurídicos racionalmente necessários à proteção do ambiente e seus objetivos são diversos e multifacetários, podendo ser classificados em quatro categorias principais: prevenção (e precaução) do dano ambiental; transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de empreendimentos públicos ou

privados; consulta aos interessados e decisões administrativas.

Como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, criada pela Lei nº 6.938/81, o procedimento de licenciamento ambiental deve ser embasado nos princípios de direito ambiental e Administrativo, sendo os dois principais aplicáveis os da prevenção e da precaução.

Neste sentido Milaré (2001, p. 316) disserta sobre o escopo da avaliação ambiental, qual seja:

Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as consequências danosas, sobre o meio ambiente, de um projeto de obras, ou de qualquer atividade. Seu objetivo central é evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele potencialmente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Valoriza-se, na plenitude, a vocação essencialmente preventiva do direito ambiental (...).

O licenciamento ambiental, sob o aspecto do controle de danos ambientais e de poluição, é imprescindível para a gestão ambiental pública. A qualidade ambiental do ambiente depende diretamente do controle da poluição e dos demais impactos negativos gerados pelos empreendimentos, os quais são inerentes ao modo civilizado de sociedade. Toda atividade humana, de produção ou não, é poluente, em menor ou maior grau. Neste sentido Bechara (2009, p. 81), ao mencionar as atividades produtivas de bens e serviços, enfatiza que:

(...) não sendo possível à sociedade abrir mão de grande parte dessas atividades haja vista os benefícios que oferecem à população, é certo que a coletividade deverá conviver com algum tipo de degradação ambiental.”

A autora ainda ressalta ser o escopo dos instrumentos de avaliação dos impactos ambientais criados pelo poder público o de “obrigar que os empreendedores lancem mão da melhor tecnologia existente para reduzir ao mínimo os impactos negativos da atividade”, ou ainda, nas palavras de Loubet (2014, p.76), a melhor técnica disponível ou *Best Available Techniques – BAT*, conceito evoluído na legislação norte-americana.

No entanto, para fins de análise de impactos ambientais, os termos “poluição”, “degradação ambiental” e impactos ambientais não são sinônimos. Assim, mesmo que

as atividades humanas gerem algum tipo de alteração no meio ambiente, nem sempre são capazes de degradá-lo ou de gerar poluição. Sanchez (2013, p. 26) entende que os conceitos de degradação ambiental e poluição se confundem na Lei nº 6.938/81 e que “ao igualar poluição e degradação ambiental, esta lei propõe uma definição muito ampla e demasiado subjetiva”, o que acaba por gerar uma certa insegurança jurídica na aplicação da lei ao caso concreto.

O mesmo autor ainda conceitua poluição como “uma condição do entorno dos seres vivos (ar, água, solo) que lhes possa ser danosa” (2013, p. 26). Ou ainda, a “introdução no meio ambiente de qualquer forma ou matéria ou energia que possa afetar negativamente o homem ou outros organismos” (2013, p. 26). Assim, a poluição está relacionada, ao nosso ver, às situações que representam danos à saúde humana oriunda de uma determinada ação que “sujou” algum determinado recurso natural.

Sanchez (2008, p. 27) conceitua degradação ambiental como “qualquer alteração adversa dos processos, funções ou componentes ambientais”, correlacionando o termo ao conceito de impacto ambiental negativo. Pode-se dizer que toda poluição ambiental é também uma degradação ambiental, porém nem toda degradação é necessariamente poluição. A própria expressão “ambiente” pode ser interpretada em uma acepção mais ampla, o que permite a compreensão de que “o ambiente construído se degrada, assim como os espaços naturais. Tanto o patrimônio natural como o cultural podem ser degradados”.

Ao afirmarmos que toda ação humana gera necessariamente algum grau de degradação ambiental, importa trazer os conceitos técnicos de resiliência e estabilidade, o qual, segundo Holling (apud Sanchez, 2008, p. 28), resiliência corresponde à “capacidade de um sistema de absorver mudanças (...) e ainda persistir”, e estabilidade é a “capacidade de um sistema retornar a um estado de equilíbrio depois de uma perturbação temporária”.

Assim, podemos afirmar que os padrões de degradação ambiental que podem ser aceitos pela legislação são aqueles que respeitam a capacidade de resiliência ou de estabilidade de um determinado ecossistema, não implicando em perda de uma determinada dinâmica de um recurso natural, o qual dela dependa para que mantenha sua qualidade e sua função ambiental.

O conceito de impacto ambiental, por sua vez, é distinto dos demais conceitos, embora possa abarcar a poluição ou degradação ambiental da área do empreendimento na ocasião do licenciamento ambiental. Trata-se de uma

determinada alteração do meio ambiente, assim considerado de maneira ampla, abarcando as características naturais e antrópicas, como a economia e cultura locais, geradas pela instalação e operação de um determinado empreendimento ou atividade.

Merece destaque a conceituação de impacto ambiental elaborada por Watern (apud Sanchez, p. 28) a qual entende ser impacto ambiental um conceito dinâmico que considera a comparação entre a qualidade ambiental de uma determinada área com e sem a instalação do empreendimento proposto: “a mudança em um parâmetro ambiental, num determinado período e numa determinada área, que resulta de uma atividade, comparada com a situação que ocorreria se essa atividade não tivesse sido iniciada”.

Por sua vez, Sanchez (2008, p. 32) ressalta a provocação humana do ato que venha a causar o impacto ambiental ao conceituá-lo como “alteração da qualidade ambiental que resulta da modificação de processos naturais ou sociais provocada por ação humana”. Tal modificação, no entanto, pode ter efeitos negativos, como a redução de disponibilidade de recursos hídricos, por exemplo, como positivos, como a geração de empregos.

Por todo o exposto, importa aqui tratar da Avaliação de Impacto Ambiental, e do licenciamento ambiental, por consequência, como instrumentos de gestão ambiental pública que objetiva a sustentabilidade ambiental de um determinado empreendimento ou atividade, de forma a compatibilizá-lo com a proteção do meio ambiente natural e antrópico.

A Avaliação de Impacto Ambiental e o licenciamento ambiental foram incorporados como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como foi outorgada ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA a competência para editar normas técnicas a respeito, bem como regulamentar a avaliação de impacto ambiental mais adequada a cada tipologia de empreendimento.

Podemos ainda afirmar que o procedimento administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental é o licenciamento ambiental, como sustenta Milaré (2001, p. 317) ao afirmar que o Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, o qual regulamentou inicialmente a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, vinculou a avaliação dos impactos ambientais aos sistemas de licenciamento. O escopo do licenciamento ambiental é, por si só, a avaliação do impacto ambiental.

Por fim, sob o ponto de vista da sustentabilidade, a avaliação de impactos ambientais representa apenas um dos estágios da gestão ambiental pública. Essa,

quando executada de forma estratégica, dentro de um projeto nacional, precisa ser entendida como um conjunto de atividades/procedimentos que visem a integração da área/região ou do recurso de forma que sustentabilidade, em todos os seus níveis, seja o requisito principal.

## 2.2. A incorporação da matéria ambiental pelo Estado Brasileiro

Para Bursztyn & Persegona (2008, p.150), a Conferência de Estocolmo, em 1972, considerando sua dimensão e para o momento histórico despertou a “atenção das nações para o fato de que a ação humana estava causando séria degradação da Natureza” e, além disso, de que esta ação estaria criando “severos riscos para o bem-estar e para a própria sobrevivência da humanidade”.

No entanto, para os mesmos autores, a Conferência acabou por gerar um confronto entre as perspectivas ambientais dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, uma vez que os desenvolvidos estavam voltados para os efeitos da devastação ambiental sobre a Terra e, por isso, estavam propondo um programa internacional voltado para a conservação dos recursos naturais e por medidas preventivas a fim de se evitar um grande desastre. Já os em desenvolvimento, por sua vez, contra-argumentavam que tais imposições dos países ricos agravariam ainda mais as suas situações de miséria.

Os países pobres questionavam a legitimidade das imposições dos países ricos, já que estes haviam atingido o apogeu industrial com o uso predatório dos recursos naturais e queriam impor a eles complexas exigências de controle ambiental que poderiam encarecer e retardar sua industrialização. Para Bursztyn & Persegona (2008, p.151), o que estava sendo proposto, em especial aos *países pobres*, era uma “moratória do crescimento”, que constava do estudo produzido pelo Clube de Roma – Os Limites do Crescimento –, e que serviu de “pano de fundo para os debates da Conferência de Estocolmo”, já que “era o início de uma complexa fase de negociações e discussões internacionais em torno dos riscos ao meio ambiente, por um lado, e dos papéis dos diferentes países, por outro”.

Em 1972 o Brasil passava por um período de crescimento econômico e por uma expansão agrícola e industrial. No plano político, o governo brasileiro à época era oriundo de um golpe militar e estava em pleno regime ditatorial, período no qual a sociedade civil organizada não era considerada na formulação de políticas públicas.

Assim, as demandas ambientais sequer eram consideradas naquele período. Lago (2006, p. 115) assim entende:

No momento da realização da Conferência de Estocolmo, o Brasil vivia seu “milagre econômico”, com taxas de crescimento até superiores a 10% ao ano. O período correspondia, igualmente, ao de maior repressão política na história do País. Como diversos outros governos autoritários de importantes países em desenvolvimento, o Governo Brasileiro dependia, para manter o apoio que recebia de setores influentes da sociedade, de bons resultados econômicos – medidos pelo crescimento do PIB, e não pela distribuição de renda. No início dos anos 70, países com regimes autoritários e com altas taxas de crescimento econômico, como a África do Sul, a Espanha, o Irã ou a Coreia do Sul, viam todos com preocupação o crescimento de um movimento a favor do meio ambiente, cujas repercussões para suas economias eram uma incógnita e cujos efeitos políticos sobre suas sociedades não podiam ser positivos, uma vez que o ambientalismo era associado aos movimentos de esquerda.

Milaré (2001, p. 289) recorda que em Estocolmo, “o Brasil expressou a oposição entre o Norte, rico e já preocupado com a proteção ambiental, e o Sul, pobre e preocupado com seu enriquecimento”. Defendeu, pois, o desenvolvimento a qualquer custo.

No entanto, a política externa do Brasil, à época, deixava transparecer a situação de violação dos direitos humanos, em especial quanto ao meio ambiente e aos indígenas, segundo Lago (2006, p. 116):

Havia, naquele momento, uma separação considerável entre a posição da opinião pública dos países ricos com relação ao Brasil, e a posição dos governos. A opinião pública criticava abertamente os abusos do Governo Brasileiro nas áreas de direitos humanos – principalmente a questão dos índios – e de meio ambiente. Os governos, tendo em vista suas prioridades políticas e econômicas, viam um país que era inimigo do comunismo e que oferecia excelentes perspectivas de investimento.

No entanto, segundo Lago (2006, p.126), “o Brasil vinha tendo, na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), papel de grande destaque”. Acabou assim incorporando a agenda ambiental sem, contudo, aceitar a visão unilateral dos países desenvolvidos sobre a problemática ambiental, o que entendemos ter sido uma posição diplomática e não uma efetiva consideração de seu papel na contribuição para a solução da problemática ambiental mundial.

Assim sendo, o Brasil buscou incorporar no Estado brasileiro uma política pública ambiental, o que foi realizado ao longo da década de 70 e início dos anos 80. Segundo Silveira (2017, p.22), fica claro que a incorporação das preocupações ambientais expostas na Conferência de Estocolmo pelo Estado brasileiro foi pela pressão das instituições financeiras dos países desenvolvidos resultante dessa Conferência da ONU e não como resultado de movimentos ambientalistas e da comunidade científica Brasileira:

No entanto, à medida que se estabeleceu uma política internacional para disciplinar a relação entre o desenvolvimento e a proteção desse meio ambiente “global”, foram também estabelecidas medidas políticas locais, em cada um dos países para a mitigação dos efeitos provenientes da poluição no planeta. A resposta do governo brasileiro a esta necessidade imposta pela ONU foi, de início, a construção da SEMA, em 1973, mas que posteriormente se desdobrou na criação de uma lei que estabelecia uma Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Iniciou-se, a partir daí o que entendemos como a institucionalização do meio ambiente no Brasil.

Na estrutura federal Brasileira o Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973 criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, órgão da administração direta vinculado diretamente ao extinto Ministério do Interior (MINTER), o que representou o início da institucionalização das preocupações ambientais e o tratamento da questão ambiental como questão de Estado.

Em decorrência uma das primeiras normas a tratar do controle de poluição foi o Decreto-Lei nº 1.413, de 31 de julho de 1975, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 76.389 do mesmo ano, os quais trataram do controle da poluição ambiental provocada por atividades industriais estabelecendo pela primeira vez, a obrigatoriedade das indústrias em promover o controle ambiental:

Art. 1º As indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente.

Parágrafo único. As medidas a que se refere este artigo serão definidas pelos órgãos federais competentes, no interesse do bem-estar, da saúde e da segurança das populações. (Brasil, 1975).

Ao estabelecer no parágrafo único do artigo 1º a obrigatoriedade do poder público federal em definir as medidas necessárias para prevenção e para a reparação

do meio ambiente atingido por poluição, entendeu a questão ambiental como de interesse do bem-estar, da saúde e da segurança das populações, o que representou um grande avanço epistemológico sobre o meio ambiente na sociedade brasileira.

O referido diploma legal outorgou aos Estados e Municípios a possibilidade de estabelecer suas próprias condições para o funcionamento de empresas, observadas aquelas já estabelecidas pela esfera federal e reservando para a União o controle da poluição dos empreendimentos considerados de interesse para o desenvolvimento e segurança nacionais.

Entendemos que tal norma trouxe ao direito brasileiro vários princípios, os quais seriam posteriormente incorporados ao licenciamento ambiental: os princípios da prevenção, da responsabilidade pela reparação ambiental, da análise prévia à instalação da empresa, da regionalização da análise ambiental, a norma federal com o caráter de norma geral e, por fim, a assunção do controle ambiental dos empreendimentos de interesse ou de segurança nacionais pela União.

No mesmo ano foi instituído o primeiro Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras no Rio de Janeiro, pelo Decreto-Lei nº 134/75, estabelecendo tanto o licenciamento prévio das indústrias a serem instaladas como o corretivo das indústrias já instaladas. No ano seguinte foi a vez do Estado de São Paulo através da Lei nº 997/76 criar o seu sistema de licenciamento ambiental com a principal atribuição do controle ambiental de “atividades industriais e certos projetos urbanos como aterros de resíduos e loteamentos” (Sanchez, 2008, p. 81).

Durante quase a década de 70, outras normas, decretos e leis buscaram estabelecer formas de uso mais racional do meio ambiente, e o controle da poluição, fonte de conflitos de interesse entre diferentes setores da sociedade brasileira. A Lei nº 6.803/80, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição incorporou a obrigatoriedade da realização da avaliação de impactos ambientais e dos estudos especiais de alternativas para a localização de polos petroquímicos, cloro químicos, carboquímicos e instalações nucleares.

### 2.3. A Lei nº 6.938/81 e a previsão do instrumento de licenciamento ambiental

#### 2.3.1. Aspectos históricos do advento da Política Nacional do Meio Ambiente

No final da década de 70 o regime militar apresentava uma certa flexibilização política que, posteriormente, se consolidaria na abertura política e consequente transição para a um novo regime democrático a partir de 1985. Essa flexibilização foi fundamental na condução da área ambiental, especificamente no funcionamento da SEMA, cuja atuação se dava com fulcro em normas esparsas e desconexas.

Segundo Silveira (2017, p. 50), a SEMA “não possuía autonomia política e seus recursos financeiros eram definidos conforme a verba disponível para o Ministério do Interior, ministério ao qual era subordinada”. Tal situação demonstrava o descaso com que a área ambiental era tratada no Governo Federal à época, muito mais como uma estrutura política para atender formalmente as exigências de bancos estrangeiros do que um órgão com uma atuação real na defesa do meio ambiente. Importa mencionar que a Environment Protection Agency – EPA, órgão ambiental inspirador da SEMA e criado em 1969, “usufruí de uma quantidade significativa de funcionários e tinha autonomia política, se reportando diretamente ao presidente dos Estados Unidos” (Colacios, apud Silveira, 2017, p. 50).

Segundo Silva-Sanches (apud Silveira, 2017, p. 51), a gestão da SEMA durante a década de 70 se deu visando aproximar o crescente movimento ambientalista com o órgão. O que se buscava era o ambientalismo como política de Estado e, para tanto, em 1977 foi formulado o primeiro projeto que deu origem à Política Nacional do Meio Ambiente, com a participação de juristas do movimento ambientalista e do Governo Federal, como afirma Silveira (2017, p. 54):

O projeto que dispunha sobre a criação da Política Nacional do Meio Ambiente foi reformulado algumas vezes, com a participação de Nelson Nefussi, Francisco Van Acker e Fernando Guimarães (CETESB); Paulo Affonso Leme Machado (Abes)<sup>8</sup>; além do diretor de assuntos jurídicos da SEMA, Neylor Calasans Rego e seu assessor Luiz Paulo Tavares.

O referido Projeto de Lei foi aprovado pelo Congresso Nacional apenas em 1981 após intensos debates e negociações legislativas, bem como da pressão política do crescente movimento ambientalista e da área acadêmica. Porém, importa mencionar a iniciativa da Confederação Nacional da Indústria – CNI à época que,

---

<sup>8</sup> Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, Organização Não-Governamental atuante na questão ambiental desde a década de 60. Disponível em: <[http://abes-dn.org.br/?page\\_id=730](http://abes-dn.org.br/?page_id=730)>. Acesso em: 24 jan. 2020.

antes da sanção presidencial do Projeto aprovado, buscou incorporar no texto legal um artigo que “concedia permissão a qualquer pessoa a solicitação de medidas judiciais contra o licenciamento ambiental” (Silveira, 2017, p. 55), o que na prática poderia significar um desmonte deste instituto jurídico. No entanto, o Secretário da SEMA a época, Paulo Nogueira Neto, se manifestou contrariamente ao dispositivo proposto e o projeto fora sancionado com a garantia da exigência do licenciamento ambiental.

O advento de uma política nacional sobre meio ambiente representou um grande avanço no tratamento da matéria no país, passando o meio ambiente ser, de fato, um assunto de Estado e não de governo. Neste sentido, Silveira (2017, p. 58) acrescenta:

A criação de uma Política Nacional do Meio Ambiente consistiu na institucionalização da temática meio ambiente, pois a proposta de estabelecer uma estrutura composta por diversos órgãos integrados por meio de um Sistema Nacional conferia ao meio ambiente um espaço próprio na política nacional.

Assim, mesmo enfrentando resistências do setor empresarial desde o início, o licenciamento ambiental se tornou obrigatório no país através do advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual implantou a Política Nacional do Meio Ambiente de forma sistematizada, envolvendo princípios, objetivos, instrumentos e a repartição de competências entre os entes federados.

Podemos entendê-la como a base da legislação ambiental posterior, bem como para a introdução da matéria ambiental na Constituição de 1988.

A Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos da Lei nº 6.938/81, foi estruturada através do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, composto por um órgão superior, central e órgãos setoriais, os quais devem ser operados em articulação para a execução da política. À época, a SEMA foi designada como o órgão central do sistema, posição posteriormente ocupada pelo Ministério do Meio Ambiente, em 1992. Como órgão superior, responsável por formular as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como normas e padrões técnicos, estava o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão colegiado e com participação tripartite (Governos, setor empresarial e sociedade civil), o que representou a efetiva democratização na formulação política da gestão ambiental pública.

Neste sentido importa ressaltar que a participação da sociedade civil no CONAMA passou a ser um importante indicador do aspecto democrático da formulação da política ambiental no Brasil.

A Lei nº 6.938/81 foi um instrumento legal estruturante do SISNAMA e fundamental para o tratamento da questão ambiental pelo Estado brasileiro. Para Milaré (2001, p. 98) a edição dessa lei é o primeiro dos quatro pilares fundamentais, dos quatro marcos mais importantes do direito ambiental Brasileiro, pois:

(...) entre outros tantos méritos, teve o de trazer para o mundo do direito o conceito de meio ambiente, como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos, o de instituir um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), apto a propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais através de uma política nacional para o setor e o de estabelecer, no art. 14, §1º, a obrigação do poluidor de reparar os danos causados, de acordo com o princípio da responsabilidade objetiva (ou sem culpa) em ação movida pelo Ministério Público.

De fato, a Política Nacional do Meio Ambiente é estruturada em objetivos, princípios, órgãos executores e instrumentos de execução. Obedece ao modelo estabelecido para as legislações que estabelecem políticas de Estado, as quais derivam diretamente da Constituição Federal. Como a referida lei foi promulgada em 1981, sete anos antes da Constituição de 1988, e considerando seu caráter de vanguarda a época de seu advento, podemos afirmar que muitos de seus dispositivos foram elevados como cláusulas pétreas constitucionais, consolidadas no art. 225 da Carta Magna.

Os autores Sarlet, Machado e Fensterseifer (2015, p. 176), destacam o caráter geral da lei da PNMA:

A LPNMA estabeleceu, em linhas gerais, a sistemática de proteção jurídica dos valores ecológicos no sistema jurídico brasileiro, rompendo com a proteção fragmentária (e sem fundamento propriamente ecológico) até então prevalecente.

Por sua vez, Antônio Hermann Benjamim (apud Sarlet, Machado e Fensterseifer, 2015, p. 176) também entende a importância do caráter geral da lei da PNMA que, à época, estava à guisa de uma previsão constitucional a altura dos institutos jurídicos que previa. A evolução está na abrangência geral “na qual o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema

ecológico integrado (resguardando-se as partes a partir do todo) e com autonomia valorativa (é, em si mesmo, bem jurídico)”.

### 2.3.2. O licenciamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente na Lei nº 6.938/81

Segundo o art. 9º da Lei da PNMA, são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre outros previstos, a avaliação de impacto ambiental (inciso III) e o licenciamento e a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (inciso IV). Segundo tal redação, a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento são atividades separadas, muito embora o licenciamento ambiental também seja uma análise de impactos ambientais pontuais.

Por sua vez, o art. 10 já estabelece que 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).

Como instrumento, a língua pátria entende ser “meio com que se consegue alguma coisa”<sup>9</sup>. Assim, o licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais são meios para a consecução do objeto (ou objetivos) da PNMA, segundo os princípios nela estabelecidos. Trata, portanto de um procedimento administrativo de análise técnica vinculado à Lei nº 6.938/81 em seus aspectos basilares.

Com efeito, de objetivos da PNMA são tratados nos artigos 2º caput, 4º e 5º, sendo o objetivo principal a seguir transcrito:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...). (Brasil: 1981).

Como se observa no texto legal, temos prevista a tutela da qualidade ambiental para que esta seja propícia à vida através de mecanismos de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente. Temos, portanto, o objetivo maior de proteção da

---

<sup>9</sup> "instrumento". In: Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/instrumento>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

vida através da qualidade do meio ambiente. O bem jurídico ora tutelado é a vida, vinculada à qualidade do meio ambiente. Trata-se do direito humano à vida, não no sentido de mera sobrevivência, mas no sentido de vida saudável propiciada pela qualidade do meio ambiente.

Na sequência do texto legal temos a premissa de que a qualidade ambiental assegura condições ao desenvolvimento socioeconômico, à segurança nacional e à proteção da vida digna, ou seja, o meio ambiente saudável é condição, pressuposto essencial para que haja o desenvolvimento e para o direito a uma vida digna.

Com relação ao meio ambiente como condição ao desenvolvimento socioeconômico podemos considerar, como ponto de partida, o entendimento de Milaré (2001, p.290) quanto ao planejamento ambiental:

Diga-se, a bem da verdade, que o planejamento ambiental, isolado do planejamento econômico e social, é irreal. O meio ambiente é um bem essencialmente difuso e engloba todos os recursos naturais: as águas doces, salobras e salinas, superficiais ou subterrânea; a atmosfera, o solo, o subsolo e as riquezas que encerram, bem como a fauna e a flora e suas relações entre si e com o homem. Por isso mesmo, o planejamento do uso desses recursos deve considerar todos os aspectos envolvidos: os econômicos, os sociais e os ambientais. Não é possível planejar o uso de qualquer desses recursos apenas sob o prisma econômico-social ou somente o aspecto da proteção ambiental. Ora, esse planejamento integrado das políticas públicas ainda não existe no Brasil, mercê da excessiva setorialização e verticalização dos diferentes Ministérios. A isso acresce a inexistência de efetivas definições políticas por parte dos partidos políticos e dos governos, em geral.

Quanto ao planejamento ambiental entendemos que é importante considerar dois aspectos: a disponibilidade dos recursos naturais depende diretamente da capacidade de resiliência do planeta, ou seja, a natureza tem seu próprio tempo, o qual é diferente do anseio humano de desenvolvimento. O segundo ponto é que o desenvolvimento econômico e social depende diretamente da disponibilidade dos recursos naturais, lembrando que a natureza é soberana e autossustentada. Assim, parece ilógico colocar o fator ambiental em igualdade com os fatores econômico e social, já que os recursos naturais são os insumos do processo produtivo. Como exemplo, indagamos: há produção de alimentos sem água? Sem considerarmos o ciclo hidrológico é possível reabastecer os lençóis freáticos, rios e mares? Assim,

defendemos que conservação ambiental deveria ser prioritária frente os demais fatores ao se considerar o planejamento público.

Ainda que seja uma lógica teórica, a supremacia da natureza frente aos outros fatores não é difícil de sustentar tecnicamente. A questão reside na postura do setor público ao defender o sistema de capital e, portanto, os interesses empresariais e, por sua vez, quando o setor produtivo tende a desconsiderar a questão ambiental envolvida. Assim, entendemos que sustentar a ideia de que o meio ambiente é inimigo do desenvolvimento é uma forma de ocultar o fato de que o setor produtivo, no geral, é incapaz de transformar o paradigma predatório de desenvolvimento em um modelo ambientalmente sustentável.

No nosso entendimento a transformação do paradigma predatório deve ser o objetivo maior do licenciamento ambiental e não a compatibilização do meio ambiente com os interesses econômicos e sociais. Para haver industrialização deve haver disponibilidade constante de recursos naturais, ou seja, o desenvolvimento deve ser ambientalmente sustentável para que, de fato, seja concretizado o ideal de desenvolvimento.

Assim sendo, podemos entender que a PNMA e, por conseguinte, seu instrumento de licenciamento ambiental, foram criados não apenas como um meio de manter as condições ambientais em si, mas também visando assegurar que o ambiente continue a propiciar, ao longo do tempo, condições ao desenvolvimento social e econômico. Essa assertiva da lei encontra-se em consonância com os princípios de direito ambiental elaborados desde a Conferência de Estocolmo, em 1972 e que, posteriormente, viriam a se consolidar no conceito de desenvolvimento sustentável, difundido no Relatório Brundtland (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 43).

Quanto aos objetivos específicos da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecidos no art. 4º da lei em tela, entendemos que todos se aplicam ao procedimento de licenciamento ambiental, quais sejam:

- I - À compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - À definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

- III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - Ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- f) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas a sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- g) a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados; e
- h) a contribuição do usuário pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (Brasil, 1981).

Em referência ao artigo 4º ora citado, Milaré (2001, p. 291) entende que neste é preconizada “a compatibilização entre a qualidade ambiental e o processo de desenvolvimento econômico, entronizando-se a utilização racional e a disponibilidade permanente como condição ao equilíbrio ecológico propício à vida”. Entende ainda que os objetivos específicos são partes integrantes do objetivo geral e que este só é alcançado quando os específicos são executados (2001, p. 292).

Com efeito, podemos observar nos incisos do art. 4º alguns objetos presentes no procedimento de licenciamento ambiental, como a própria ideia de sustentabilidade ambiental (inciso I), a compensação ambiental em Unidades de Conservação (inciso II), o atendimento aos padrões de qualidade ambiental elaborada pelo CONAMA e outros órgãos competentes (inciso III), na exigência da melhor técnica disponível para a mitigação dos impactos (inciso IV), da divulgação das informações e da participação popular no procedimento (inciso V), da necessidade de considerar a sustentabilidade dos recursos naturais para o futuro (inciso VI) e, por fim, a obrigação de reparar os danos causados (inciso VI).

Com relação aos princípios aplicáveis ao licenciamento ambiental e previstos na Lei nº 6938/81, serão estudados em capítulo próprio, assim como os demais princípios previstos na legislação e aplicáveis ao tema.

### 2.3.3. O licenciamento ambiental no Decreto nº 99.274/90 e na Resolução CONAMA nº 237/97

O conceito de licenciamento ambiental foi sendo aperfeiçoado pela legislação ao longo do tempo desde o advento da Lei nº 6.938/81, passando pelo seu decreto de

regulamentação pela Resolução CONAMA nº 237/97 e pela Lei Complementar nº 140/2011, a qual consolidou os entendimentos anteriormente firmados na legislação. Trata-se, portanto, de demonstrar a evolução do conceito na legislação Brasileira.

A Lei nº 6.938/81 foi inicialmente regulamentada pelo Decreto nº 88.351/83 e em seguida pelo Decreto nº 99.274/90. Neste período, muitos sistemas estaduais de meio ambiente foram implantados, porém, o licenciamento ambiental em si carecia de uma maior regulamentação geral e, assim, tal decreto foi elaborado seguindo a experiência dos órgãos ambientais estaduais executores do SISNAMA até então.

Importa ainda mencionar o caráter descentralizado do licenciamento ambiental, isto é, realizado por todos os entes da federação. A estrutura do SISNAMA, criada pela Lei nº 6.938/81 nos seus art. 6º e seguintes, estabelece uma hierarquia entre os órgãos, a qual poderia ser questionada tendo em vista a autonomia dos entes no sistema federativo. Porém, a Constituição Federal de 1988, posterior à lei, acabou adotando sistemática semelhante, com as competências executivas e legislativas dos entes federados, sendo que as primeiras podem ser efetuadas por todos os entes (art. 23 da CF) e as segundas, apenas pela União, Estados e Distrito Federal (art. 24 da CF), sendo a União responsável por normas gerais.

Assim sendo, os órgãos federais de meio ambiente, pela Lei nº 6.938/81, art. 6º, passaram a ter certa hierarquia ante os demais. Porém, os órgãos estaduais, distrital e municipais são considerados como responsáveis pelo controle e fiscalização (art. 6º, IV, V e VI). Assim, podemos concluir que o licenciamento ambiental é executado, em regra, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, reservando à União o caráter de exceção no exercício da competência executiva do licenciamento.

A repartição das competências entre os entes federados não foi estabelecida nem pela lei, nem pelo seu decreto regulamentador, de forma clara e inequívoca, o que fez com que o CONAMA, na sua Resolução nº 237/97 criasse nova sistemática em seus arts. 4º, 5º e 6º, na qual a União deveria licenciar os seguintes empreendimentos e atividades:

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

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

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

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

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica (Brasil, 1997).

No entanto, a questão da repartição das competências executivas dos entes da federação somente poderia ter sido criada por Lei Complementar, conforme mandamento constitucional presente no art. 23, parágrafo único, o que foi feito através do advento da Lei Complementar nº 140/2011. Nesse sentido, entende Talden Farias (2015, p. 133):

A Resolução nº 237/97 do CONAMA quis regulamentar a distribuição das competências em relação ao licenciamento ambiental, porém, nem o CONAMA possuía essa competência nem a resolução seria o instrumento jurídico adequado a isso. No dia 12 de agosto de 1999 o Supremo Tribunal Federal se pronunciou a respeito do caráter suplementar das Resoluções do CONAMA na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007-DF, que teve como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, classificando-as como hierarquia regulamentar. Na verdade, ainda que a Lei nº 6.938/81 e o Decreto nº 99.274/90 tivessem delegado ao CONAMA a faculdade de fazer a repartição de competências em relação ao licenciamento ambiental, tal medida não encontraria o necessário respaldo, já que o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal exigia uma lei complementar — lacuna essa que foi preenchida com a Lei Complementar nº 140/2011. Não seria mesmo razoável que uma resolução disciplinasse um tema obrigado a ser tratado por lei complementar por força do parágrafo único do art. 23 da Constituição da República. A competência do CONAMA se resume ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e não para fazer repartição de competências.

Com o advento da Lei Complementar nº 140/11, pode-se entender que houve revogação tácita dos artigos da Resolução CONAMA nº 237/97 que tratavam da repartição de competências, quais sejam, os arts. 4º, 5º e 6º. No entanto, a sistemática da repartição, em si, foi mantida pela LCP. Não houve inovação legislativa, apenas a elevação da matéria ao instrumento legal adequado.

A obrigatoriedade da submissão do empreendimento ao procedimento de licenciamento foi regulamentada no art. 17 do decreto em tela, o qual repetiu a redação original do art. 10 da Lei nº 6.938/81, vinculando tal obrigatoriedade à capacidade de causar degradação ambiental, critério que norteou a complexidade dos estudos ambientais a serem apresentados. No entanto, importa aqui mencionar a redação original do art. 10 da lei supra:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Brasil,1981)

A sistemática de licenciamento ambiental no país, segundo a redação original do art. 10 da Lei 6.938/81 foi definida como trifásica pelo art. 19 do Decreto 99.274/90, abrangendo as fases de análise de projeto, (Licença Prévia - LP), de implantação ou instalação (Licença de Instalação – LI, autorizando o início da implantação) e a fase da operação do empreendimento (Licença de Operação – LO, autorizando o início da operação):

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:  
I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;  
II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e  
III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação. (Brasil, 1990)

Os tipos de licenciamento previstos no decreto supra representam a norma geral acerca do tema, já que segundo o art. 24, § 1º da Constituição Federal, no tema de meio ambiente a União tem a atribuição de editar normas gerais. A princípio, portanto, nenhuma legislação estadual poderia subtrair quaisquer das fases de análise do projeto, de instalação e de operação, como observa Machado (2020, p. 350):

Como se vê do decreto federal, houve a previsão de regras gerais sobre os tipos de licenciamento. Os Estados poderão aumentar as modalidades de licenciamento, adicionar exigência para cada fase, não podendo, contudo, exigir menos. Como se vê do inciso III do art. 20 do decreto mencionado, as fases LP e LI são antecedentes da LO, isto é, guardam com a última fase um relacionamento que deve estar presente no licenciamento, pois a “licença de operação” vai depender do cumprimento daquilo que foi examinado e deferido nas fases de “licença prévia” e da “licença de instalação”. A expressão contida no inciso III do art. 20 – “após as verificações necessárias” – mostra que a licença de operação só poderá ser concedida após a vistoria do órgão público ambiental, na qual se constate que as exigências das fases anteriores foram cumpridas.

Neste sentido, cumpre-nos ressaltar que inexistente autorização legal para a emissão de licença de fase subsequente sem a constatação de cumprimento das pendências da licença anterior.

Situação frequente nos órgãos ambientais é a vinculação da licença ambiental às condicionantes, que nada mais são do que pendências não resolvidas advindas no não cumprimento das exigências do termo de referência. Pela lição de Machado (2020, p. 351), que apenas traduz a intenção do legislador, não é possível a liberação de licença ambiental de fase posterior sem o cumprimento das exigências estabelecidas na fase anterior, como demonstra o inciso III do art. 19 do citado decreto.

No entanto, muitas condicionantes de uma licença prévia, quando não cumpridas, acabam sendo incorporadas à licença de instalação e, por vezes, até à licença de operação, sob o propósito de se liberar as licenças ambientais com rapidez a fim de atender os anseios do empreendedor quanto ao acesso a linhas de crédito e ao início mais rápido possível de suas atividades. Entendemos que esse repasse de condicionantes é ilegal e acaba por fraudar o escopo do licenciamento, pois muitas vezes o empreendimento é implantado, ou operado, sem o atendimento das exigências técnicas de pendências no projeto original.

Outras modalidades de licença são criadas pelas legislações estaduais visando uma maior adequação da tipologia do empreendimento a ser licenciado, como é o caso da Licença Ambiental Única (LAU) e de procedimentos simplificados.

A Resolução CONAMA nº 237/97 buscou, à época, uma maior regulamentação do tema, bem como o atendimento de demandas dos órgãos ambientais estaduais no tocante ao licenciamento ambiental. Muito se questiona sobre a legitimidade do

CONAMA para elaborar norma sobre o tema, visto que suas competências sobre o tema são de elaborar normas e critérios de licenciamento, segundo o art. 8º, inciso I da Lei nº 6.938/81 e suas normas, ainda que com força de lei, não poderiam criar novas obrigações pelo princípio constitucional da estrita legalidade nem mesmo estabelecer critérios de competência entre os entes federados.

Tal resolução trouxe uma interpretação mais flexível sobre o tema, em especial no sistema trifásico, admitindo a possibilidade de criar novos tipos de licença ou o processamento das três fases de uma só vez, em especial no parágrafo único do art. 8º e no art. 9º, a seguir:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º - O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. (Brasil, 1997).

De fato, a legislação federal até então vigente, com caráter de norma geral, não permitia novos tipos de licença ambiental que não fossem a LP, LI e LO, já que foram elaboradas tendo como base a experiência do licenciamento de indústrias. Mas o sistema trifásico não se aplicava inteiramente ao licenciamento de outras tipologias de menor impacto ambiental, como por exemplo atividades agrícolas familiares ou empreendimentos já consolidados e em operação, suscetíveis ao licenciamento corretivo. Assim, o CONAMA buscou prever a possibilidade de novas tipologias mais adaptadas e menos burocráticas para as atividades mencionadas.

A Resolução CONAMA nº 237/97, no seu art. 8º, incisos, I, II e III, ainda trouxe no seu texto a possibilidade do órgão ambiental licenciador de estabelecer as chamadas “condicionantes” para a validade da licença, prática muito utilizada pelos órgãos estaduais. No entanto, ainda há um vácuo jurídico sobre o que pode ser matéria de condicionantes e o que não pode, já que o texto da Lei nº 6.938/81 e do seu decreto regulamentador são claros quanto à necessidade de atendimento das exigências das licenças anteriores para a concessão das posteriores.

Sobre o assunto, entende o Ministério do Meio Ambiente, em publicação especializada acerca do tema, sobre a possibilidade de criação de novas modalidades de licenças ambientais, inclusive mencionando algumas das criadas em esfera estadual com fulcro na Resolução CONAMA nº 237/97:

Entretanto, mediante o mesmo ato administrativo, aplicado conforme a realidade do empreendimento ou atividade, podem ser definidas pelos órgãos ambientais licenciadores, determinadas por instrumentos legais estaduais as seguintes licenças: Licença de Instalação Corretiva (LIC), Licença de Operação Corretiva (LOC), Licenciamento Simplificado (LS), Licença Prévia simultânea à Licença de Instalação (LP + LI) e Licença de Instalação e Operação (LIO). (Brasil, 2016).

A referida Resolução ainda tratou de procedimentos internos do órgão (art.10), dos estudos ambientais pertinentes, com a proporcionalidade da complexidade dos mesmos com o potencial poluidor/degradador dos empreendimentos (art. 11), admitiu a simplificação de procedimentos de baixo impacto (art. 12, § 1º), estabeleceu custos de análise (art. 13), prazos para as licenças, bem como para sua renovação (art. 14), bem como a repartição de competências para executar o licenciamento, buscando dirimir as constantes dúvidas acerca da matéria, estabelecendo critérios territoriais (art. 5º) e admitindo o licenciamento pelo Município através de delegação do Estado ou da União via celebração de convênio, o que poderia ser interpretado como afronta ao art. 23 da Constituição Federal e ao texto da Lei nº 6.938/81, os quais não mencionavam o Município como um ente federado competente para executar o licenciamento ambiental.

Com relação à conceituação do licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA nº 237/97 estabeleceu sua definição no art. 1º, inciso I, como um 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. Tal conceito tem o mérito de enfatizar as fases e situações obrigatórias a serem objeto de licenciamento. (Brasil, 1997).

Como se observa, o conceito de licenciamento se remete a um procedimento administrativo, isto é, uma sequência concatenada de atos, assim definido em regulamento próprio, vinculado aos princípios e ditames do direito administrativo. Para Fink (2002, p.2-12), o licenciamento não se limita a um simples ato único, mas a uma série de atos com o objetivo de verificar se a atividade proposta está dentro dos padrões ambientais. Ainda acrescenta que se trata de um procedimento por meio do qual o Poder Público verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou causadoras de significativo impacto ambiental, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção de recursos naturais.

Para Machado (2020, p. 331), o licenciamento ambiental “destina-se a licenciar atividade ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, isto é, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera”. Cria assim um conceito onde a utilização do recurso ambiental, por si só já legitima o Estado a realizar o controle ambiental através do licenciamento, independente da degradação ambiental ou poluição causadas. Trata-se de importante entendimento para a aplicação da equidade no uso dos recursos naturais, bem como de prevenção à poluição antes mesmo que ela venha a ocorrer.

Para Milaré (2001, p. 360), o licenciamento ambiental é “ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas intervêm vários agentes, e que deverá ser precedido de EIA/RIMA sempre que constatada a significância do impacto ambiental”. A complexidade do ato e sua unicidade são aspectos inerentes ao licenciamento, já que, segundo o autor, é instrumento distinto das licenças tradicionais, estas marcadas pela simplicidade.

Posteriormente a Lei Complementar nº 140/2011, no seu art. 2º, I, trouxe o conceito de licenciamento ambiental de forma semelhante, porém mais resumido em comparação com o trazido pela Resolução CONAMA nº 237/97, o que era apropriado para as finalidades da referida Lei Complementar:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (Brasil, 2011).

No tocante à Lei Complementar nº 140/11, bem como as competências para executar o licenciamento ambiental entre os entes federados, serão tratados oportunamente.

## 2.4. Aspectos constitucionais do licenciamento ambiental

### 2.4.1. O Brasil como Estado democrático de direito ambiental

É possível afirmar que o Brasil é um Estado democrático de direito socioambiental, uma vez que considera em sua Constituição o direito humano à qualidade de vida ao determinar que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no caput do art. 225.

Para Sarlet, Machado e Fensterseifer (2015, p.35) é função do Estado contemporâneo a proteção do meio ambiente, diante do contexto de crise ecológica e dos riscos aos quais a sociedade está submetida:

(...) na configuração constitucional do atual Estado de Direito, a questão ambiental assume um papel central, cabendo ao Estado a função de resguardar os cidadãos contra novas formas de violação à sua dignidade e aos seus direitos fundamentais por força da crise ecológica (Vittorio Hosle) inclusive diante dos novos riscos existenciais provocados pela sociedade de risco (Ulrich Beck) contemporânea.

Ao denominar ‘Estado Ecológico’, Canotilho (apud Aragão, et al, 2004, p.3) elucida alguns dos seus elementos constitutivos ao afirmar que o “Estado constitucional, além de ser um Estado de direito democrático e social, deve ser um Estado regido por princípios ecológicos”, e que “não pode prescindir de um sistema de responsabilidade por danos ao meio ambiente suficientemente operatório” (2004, p.14). Para o autor, além do Estado considerar a dimensão ambiental na sua carta magna ainda deve ser democrático ao ponto de “abrir a possibilidade (pelo menos) às associações não governamentais de defesa do ambiente de agirem a título subsidiário quando o Estado não intervenha ou não actue de forma adequada” (2004, p. 16).

Neste sentido, entendemos que os princípios ecológicos estão presentes e decorrem do próprio texto do art. 225 da carta magna, bem como o viés democrático da atuação de ONGs ambientais está devidamente previsto na lei da Ação Civil Pública, nº 7.347/85, art. 5º, V, “b”.

Um outro aspecto característico do Estado ecológico é a consideração do caráter intergeracional do direito ao ambiente, uma vez que o caput do art. 225 menciona textualmente o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Machado (2020, p. 166) entende a necessidade de considerarmos o caráter intergeracional do meio ambiente e a reponsabilidade das presentes gerações na sua preservação para o futuro:

A Constituição estabelece as presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente. O relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos. O art. 225 consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações vindouras.

Patrick de Araújo Ayala (apud Aragão, et al, 2004, p. 264) defende o que chama de direito ao futuro na proteção jurídica do meio ambiente para as futuras gerações e sustenta que na Constituição Federal o direito ao futuro, expressão do princípio da equidade intergeracional, não é mera promessa, mas sim uma espécie de compromisso assumido pelo Estado perante os cidadãos:

Esse compromisso encontra-se expresso com grande ênfase no art. 225, caput, do texto constitucional Brasileiro, onde foi reconhecido o fundamento de justificação do princípio da equidade intergeracional, que, na experiência constitucional Brasileira, é objetivo da República e expressão de nossa cultura constitucional. A concretização da solidariedade enquanto objetivo da República Brasileira (art. 3º, inc. I) não está submetida a limites temporais (art. 225, caput), pois a solidariedade constitucionalmente protegida é intergeracional, relacionando passado, presente e futuro.

Entendemos que a previsão do art. 225 na Constituição Federal confere contornos típicos de uma nação que tem como característica e princípio o reconhecimento de sua riqueza ambiental e, por isso, firma um compromisso social

de defender e preservar o meio ambiente, elevando-o como bem comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Ainda que não textualmente previsto nos arts. 1º, 2º e 3º como fundamento e princípio do Estado Democrático de Direito, a proteção do meio ambiente é inerente à figura do Estado Social contemporâneo frente à crise ecológica por que passa o planeta. Assim, mesmo considerando aspectos desenvolvimentistas e liberais presentes na Constituição, o meio ambiente é um dos temas centrais e fundamentais do Estado, o qual não pode se furtar a cumprir suas obrigações constitucionais descritas no art. 225, bem como deixar de exigir o cumprimento do dever de defender e preservar o meio ambiente dos seus administrados.

Nesse sentido, Fernando López Ramón (apud Machado, 2020, p. 164) discorre muito propriamente sobre o papel do Estado: “A qualidade de vida é um elemento finalista do Poder Público, onde se unem a felicidade do indivíduo e o bem comum, com o fim de superar a estreita visão quantitativa, antes expressa no conceito de nível de vida”.

O artigo 225 da Constituição Federal, por conter em si diversos princípios e institutos de direito ambiental (precaução, prevenção, compensação, avaliação de impactos ambientais, responsabilidade civil objetiva, entre outros) e por conferir o caráter obrigacional ao Estado e à coletividade, entendemos que o Brasil pode ser considerado como um Estado democrático de direito socioambiental. A significância dessa qualificação se reflete no nível de comprometimento que o Estado tem com seus administrados em defender e preservar o meio ambiente.

#### 2.4.2. O direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

No Brasil o direito ambiental é fundamentado em sólidas bases constitucionais, as quais também, por consequência, embasam o instrumento do licenciamento ambiental. Podemos afirmar que o licenciamento ambiental está inserido nos dispositivos constitucionais que tratam do direito ao meio ambiente, ainda que não textualmente nos incisos do art. 225 da carta magna.

Importante frisar que o licenciamento ambiental é um procedimento estatal que engloba a proteção ambiental em todas as formas previstas no art. 225 da CF, já que seu conteúdo técnico abrange as diversas temáticas inseridas na Constituição, tais

como proteção aos recursos hídricos, florestas, compensação ambiental em Unidades de Conservação, entre outros a serem ora tratados.

A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972, foi elaborada como uma complementação à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, com vistas a incorporar o direito ao meio ambiente saudável aos direitos humanos, conferindo ainda um caráter de essencialidade para o exercício dos demais direitos humanos fundamentais.

Quanto aos impactos da Declaração de Estocolmo, Klaus Bosselmann (2008, p. 16) entende que, de fato, a teoria mais aceita internacionalmente é a de que danos ambientais podem causar violação de direitos humanos:

Desde que, em 1972, a Declaração de Estocolmo estabeleceu a relação entre a degradação ambiental e o gozo de direitos humanos, a dimensão ambiental dos direitos humanos foi reconhecida pelo direito internacional e por muitas jurisdições nacionais. Apesar de não haver um reconhecimento constante através de standards ambientais, hoje é comumente aceite que o dano ambiental pode causar uma violação de direitos humanos.

Vários tribunais de direitos humanos notaram que a incapacidade das autoridades públicas, para proteger os cidadãos do dano ambiental, pode levantar questões de proteção de direitos humanos. O Comité das Nações Unidas defendeu, por exemplo, que a armazenagem de resíduos nucleares junto a uma comunidade pode constituir uma ameaça ao direito individual à vida. Noutro caso, a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos considerou que o Governo Brasileiro tinha violado o direito do povo Yanomami (povo indígena) à vida, à liberdade e segurança pessoal ao não conseguir evitar os danos ambientais graves causados pelas empresas mineiras. Estes e outros casos sugerem uma aceitação geral de que o dano ambiental pode causar violações de direitos humanos de populações inteiras.

Para Prieur (2014, p. 33), não há como dissociar o direito ao meio ambiente dos demais direitos humanos, uma vez que o atual conceito de direito à vida acaba por englobar a condição humana ante à fragilidade do planeta gerada pela ação humana:

O direito ambiental possui uma essência intangível intimamente relacionada ao mais intangível dos direitos humanos: o direito à vida compreendido como um direito a sobrevivência diante das ameaças que recaem sobre o planeta como decorrência da degradação múltipla do meio de vida dos seres vivos. Mas esta essência intangível é um conjunto complexo no qual todos os elementos são interdependentes. Assim, um retrocesso local mesmo que limitado arrisca provocar efeitos em outros lugares e em outras áreas do ambiente. Tocár em um tijolo do edifício pode levar ao desabamento. É por esta razão que os juizes terão que mensurar até onde se poderá retroceder sem

colocar em risco todo o edifício, e não deverão se limitar às jurisprudências antigas relativas à intangibilidade dos direitos tradicionais, mas terão que imaginar uma nova escala de valores para melhor garantir a sobrevivência do frágil equilíbrio da relação entre o homem e a natureza, levando em consideração a globalização do meio ambiente.

José Afonso da Silva (2011, p.60), entende ser o direito ao meio ambiente saudável uma nova projeção do direito à vida, “pois neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida”. Com efeito, ainda discorre sobre o caráter fundamental do direito ao meio ambiente saudável:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida como uma forma de direito fundamental da pessoa humana. (2011, p. 60).

A ideia de que o meio ambiente é fundamental para a fruição dos demais direitos humanos, inclusive à própria vida vem sendo adotada pelos órgãos jurisdicionais internos e internacionais para solucionar questões envolvendo conflitos entre empresas poluidoras e as nações, como demonstra M. Weeramantry, Vice-presidente da Corte Internacional de Justiça (apud Machado, 2014, p. 15):

A proteção do meio ambiente é, também, um elemento essencial da doutrina contemporânea dos direitos humanos, porque é uma condição *sine qua non* de numerosos direitos humanos, tais como o direito à saúde e o direito à vida, em si mesmo considerado. Nem é necessário desenvolver tal questão, porque os danos causados ao meio ambiente podem comprometer e minar todos os outros direitos humanos, que são apontados pela Declaração Universal e outros atos consagrando tais direitos.

O também Magistrado e membro da Corte Internacional de Justiça – CIJ e Ex-Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos Antônio Augusto Cançado Trindade (1993, p.23) também entende ser necessário tratar a essencialidade do meio ambiente para os direitos humanos ao enfatizar que:

Embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados até o presente separadamente, é necessário buscar maior aproximação entre eles, porquanto correspondem aos

principais desafios de nosso tempo, a afetarem em última análise os rumos e destinos do gênero humano.

O caráter fundamental dos direitos humanos reside, entre outros fatores, na interrelação e indivisibilidade e não apenas como um direito do indivíduo, mas de todos os povos. Assim, Trindade (1993, p.75) entende ser essencial:

(...) a salvaguarda do direito à vida de todas as pessoas, assim como das coletividades humanas, com especial atenção às exigências da sobrevivência dos grupos vulneráveis, como os pobres e desamparados, os deficientes, as crianças e os idosos, as minorias étnicas, as populações indígenas, os trabalhadores migrantes.

Para Sarlet (2009, p.29), ao tratar do caráter fundamental dos direitos humanos entende que “não há dúvidas de que os direitos fundamentais, de certa forma, são também sempre direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representando por entes coletivos”. A distinção entre o direito coletivo, caracterizado pelo direito ambiental, e o direito individual, ora caracterizado como direitos humanos não se sustenta diante da constatação de que, mesmo representado e tutelado por entes coletivos, o resultado final se reflete na qualidade de vida individual da pessoa humana. Portanto, podemos afirmar, com base em Sarlet, que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é também um direito individual, não na sua representatividade e sim no seu escopo.

Ao justificar o caráter fundamental do direito ao ambiente, Gavião Filho (2005, p.25) entende que, diante da previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é necessário estabelecer a natureza jurídica do direito ao ambiente e ainda, buscar a resposta para a existência, ou não, de um direito subjetivo ao meio ambiente. Diante do fato do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não figurar do art. 5º (direitos e garantias fundamentais), o art. 225 da CF tem um caráter de mero princípio ou de uma obrigação constitucional ao Estado e à coletividade?

O mesmo autor ainda entende que “não há justificação racional para sustentar-se que o direito ao ambiente, previsto no art. 225 da Constituição, não é fundamental porque está fora do catálogo dos direitos fundamentais” (2005, p.36).

Quanto à natureza jurídica do direito ao ambiente, se coletiva ou individual, Gavião Filho traz o entendimento de que os direitos fundamentais “apresentam um

caráter duplo na medida em que podem consubstanciar não somente direitos subjetivos, mas também elementos fundamentais da norma objetiva” (2005, p.38), ou seja, apresentam um caráter de direito subjetivo individual e de dever jurídico objetivo, sendo o caráter subjetivo representado pela capacidade processual do indivíduo em representar via Ação Popular contra atos lesivos ao meio ambiente e o aspecto objetivo reside nas “incumbências, a cargo do Estado, tendentes a assegurar a todos a realização do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado” (2005, p. 39).

No nosso entendimento, ainda que se possa sustentar a distinção entre as áreas do direito ambiental, como direitos coletivos, e dos direitos humanos, como direitos individuais, não se pode ignorar que danos ambientais atingem diretamente a qualidade de vida, quando não a própria vida das pessoas das comunidades atingidas. Diante da presente crise ambiental não é possível traçar uma linha divisória entre tais áreas, tendo em vista as consequências dos danos ambientais de dimensões coletivas e individuais, concomitantemente. Por tal razão, entendemos ser o direito ao ambiente tanto um direito coletivo, em sua representatividade, como um direito individual em sua materialidade.

#### 2.4.3. O art. 225 como cláusula pétrea

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como já foi tratado, é um direito humano assim reconhecido desde a Declaração de Estocolmo, de 1972. Por ser o direito ao meio ambiente saudável um direito humano, imprescindível ao gozo dos demais direitos humanos é também considerado um direito fundamental, posto que está vinculado ao conceito de dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, segundo o art. 1º, III.

Conceituando a dignidade humana como fundamento de Estado, Luís Roberto Barroso (2003, p. 51) entende que a dignidade está vinculada com as condições materiais de subsistência, a seguir:

O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação independente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência. O desrespeito a este princípio terá sido um dos estigmas do século que se encerrou e a luta por sua afirmação um

símbolo do novo tempo. Ele representa a superação da intolerância, da discriminação, da exclusão social, da violência, da incapacidade de aceitar o outro, o diferente, na plenitude de sua liberdade de ser, pensar e criar.

Barroso (2003, p. 52) ainda relaciona a dignidade e à saúde básica, a qual só é possível alcançar diante do meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, conforme o art. 225, caput, inserido no mínimo existencial, sendo a dignidade:

(...) composta do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. O elenco de prestações que compõem o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabora, mas parece haver razoável consenso de que inclui: renda mínima, saúde básica e educação fundamental. Há, ainda, um elemento instrumental, que é o acesso à justiça, indispensável para a exigibilidade e efetivação dos direitos.

Os direitos humanos são tratados pela Constituição como direitos fundamentais, não somente os presentes no art. 5º, mas em outros dispositivos que assim determinam e são considerados como cláusulas pétreas. Tais cláusulas são aquelas que demonstram a ideia de imutabilidade, de não serem susceptíveis à mudança por emendas constitucionais. Constitui-se, portanto, em uma estratégia do legislador constituinte visando a manutenção da integridade da Constituição Federal no que tange à proteção dos fundamentos do Estado, dentre eles os direitos humanos assim reconhecidos internacionalmente.

Gilmar Mendes, ao citar o constitucionalista alemão Konrad Hesse, entende a Constituição confere a sustentação da ordem jurídica fundamental uma vez que acaba por impedir um suicídio do Estado Democrático de Direito por vias legais (1990, p. 97).

Assim sendo, as cláusulas pétreas na Constituição Federal são imutáveis pela via de emendas constitucionais, segundo o art. 60, § 4º, a seguir:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)  
 § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
 I - A forma federativa de Estado;  
 II - O voto direto, secreto, universal e periódico;  
 III - a separação dos Poderes;  
 IV - Os direitos e garantias individuais. (Brasil, 1988)

Podemos dizer que a Constituição decorre do poder originário do Estado, o qual por sua vez se insere em um contexto histórico de valores e fundamentos, os quais não se deseja serem suprimidos ou modificados. Por tais razões e considerando a evolução da sociedade como um todo, busca-se o não retrocesso e assim, as cláusulas pétreas são dispositivos que garantem que as reformas constitucionais não atinjam os valores e princípios fundamentais e basilares da norma maior.

Uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 225 o direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, bem como traz como fundamento do Estado a dignidade da pessoa humana, entendemos que, ainda que de forma implícita e disposta a interpretação, o Estado brasileiro considera o art. 225 da CF como cláusula pétrea imutável por emendas constitucionais.

#### 2.4.4. O art. 225, § 1º, inciso IV: O Estudo Prévio de Impacto Ambiental e sua regulamentação

O EIA - Estudo de Impacto Ambiental é um importante instrumento de avaliação de impactos ambientais de atividades com significativo potencial degradador do meio ambiente. Sua origem, como ressalta Silva (2011, p. 296), é do direito norte-americano, em especial da NEPA, em 1969, a qual “exigia um Relatório de Impacto Ambiental anexo aos projetos de obras do Governo Federal que pudessem afetar a qualidade do meio ambiente”. Para Milaré (2001, p. 320), trata-se de importante instrumento de planejamento e controle ambiental decorrente da consideração do meio ambiente na tomada de decisões, o que significou uma evolução do ambientalismo brasileiro, visto que eram consideradas apenas as variáveis econômicas e técnicas nos projetos de empreendimentos.

O EIA foi inicialmente previsto na Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, a qual dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e, no seu art. 10, § 3º, já previa a figura da avaliação de impactos ambientais à época de sua edição.

Posteriormente, a Avaliação de Impactos Ambientais - AIA foi incorporada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu art. 9º, III, como um dos instrumentos

da Política Nacional do Meio Ambiente. Para Machado (2020, p. 271), trata-se da previsão do EIA, já que a avaliação de impacto ambiental “designa um procedimento nacional, tendo por objeto avaliar o impacto provável de uma atividade proposta sobre o meio ambiente”.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, conforme suas atribuições conferidas pela Lei nº 6.938/81, em especial a de estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 8º, I), editou a Resolução nº 01/1986 a qual, por sua vez, trouxe um rol de atividades assim consideradas como de significativo impacto ambiental e, portanto, sujeitas à obrigatoriedade da apresentação do EIA pelo proponente do projeto.

Sobre este rol de atividades, Machado (2020, p. 280) entende que “tem por finalidade educar ambientalmente, para que ninguém se surpreenda em seu planejamento, como, também, não haja afrouxamento na prática de um instrumento preventivo”.

Tal rol, no entanto, não pode ser considerado taxativo, uma vez que o art. 2º da Resolução em comento traz a expressão “tais como”, ou seja, não esgota o tema e também não exemplifica apenas, mas abre espaço para que novas atividades possam ser consideradas de significativo impacto ambiental. Machado entende que tal expressão “não pode ser lida, contudo, como uma sugestão para a Administração Pública cumprir se quiser. Seria eliminar-se o verbo “exigir”, que começa o inciso IV do § 1º do art. 225 da CF” (2020, p. 282).

Sendo a norma do CONAMA um instrumento infralegal, muito se questionou sua validade e aplicabilidade como norma geral. Porém, tal matéria já foi pacificada no sentido da sua validade, posto que o CONAMA agiu nos limites das suas competências definidas pela lei ao elaborar e aprovar a Resolução nº 01/1986. Assim, sobre o Estudo de Impacto Ambiental, tal resolução é considerada norma geral, nos termos do art. 24, §1º da Constituição Federal, não podendo os Estados legislar de modo menos restritivo sobre o tema, ainda que através de lei *strictu sensu*.

A Constituição Federal de 1988 não previu expressamente o instrumento de licenciamento ambiental no seu texto, porém elevou à norma constitucional a obrigação do Estado exigir Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA para atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental, conforme seu art. 225, § 1º, inciso IV, a seguir:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Brasil, 1988).

O dispositivo constitucional supramencionado trata especificamente da exigência de um determinado tipo de estudo ambiental, o de maior complexidade e amplitude a respeito dos impactos ambientais possíveis que um determinado empreendimento ou atividade pode gerar. Traz a correlação entre o estudo e a degradação do meio ambiente, estabelecendo o princípio da proporcionalidade dos estudos ambientais exigidos. Por fim, determina a publicidade de tais estudos, para que a sociedade, bem como a comunidade diretamente afetada tenha conhecimento do potencial degradador, dos riscos e perigos que a presença do empreendimento em questão pode trazer.

No tocante à publicidade do EPIA, Machado (2020, p. 180) entende que não basta deixar o EPIA à disposição do público para leitura, pois dar publicidade “transcende o conceito de possibilitar a leitura do Estudo ao público, pois passa a ser dever do poder público levar o teor do Estudo ao conhecimento público”. E ainda que “a audiência pública no EPIA, ainda que não prevista expressamente pela Constituição, implicitamente está contida no texto constitucional” (2020, p. 181).

Para Silva (2011, p. 306), para a Constituição não basta a publicação do pedido de licenciamento da atividade, sendo necessário tornar público o EPIA.

No entanto, entendemos que, não obstante o direito à informação ser constitucionalmente previsto, a carta magna não faz menção à participação popular no processo decisório, o que confere à audiência pública, fase do procedimento de licenciamento ambiental um caráter de informação e esclarecimento da comunidade, e não um caráter de consulta popular, cujo resultado poderia interferir diretamente na decisão da concessão ou não da licença. Pelo inciso supra, as obrigações constitucionais do Estado, quanto ao EPIA, são as de exigir o estudo e dar sua publicidade.

Ainda segundo Machado (2020, p. 178), sobre o dispositivo constitucional em tela, pode-se destacar três pontos: o caráter prévio do EPIA, a significativa degradação do meio ambiente e, por fim, a exigência do estudo sem qualquer exceção. Com efeito, ainda destaca o princípio da prevenção intrínseco à exigência do EPIA, a fim de prevenir a ocorrência de danos ambientais.

#### 2.4.5. O art. 225, §1º, V: O controle ambiental da produção e sustentabilidade: o licenciamento ambiental como obrigação constitucional fundamental

O art. 225 da Constituição Federal, em seu § 1º, inciso V traz a obrigatoriedade do Estado em controlar os processos produtivos que possam gerar risco ao meio ambiente. Trata-se do controle constitucional do risco, essencial para a efetividade da garantia da sadia qualidade de vida, objeto tutelado pela carta magna de 1988 e representativo dos direitos difusos.

Para Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 187):

No caso da proteção ambiental, como expressão mais específica dos deveres de proteção do Estado, pode-se citar a adoção de medidas de controle e fiscalização de ações poluidoras do ambiente, a criação de unidades de conservação, a criação e estruturação de órgãos públicos destinados à tutela ecológica e até mesmo campanhas públicas de educação e conscientização ambiental, além de outras medidas que efetivam o direito em questão.

O texto constitucional assim dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Brasil, 1988)

Como se observa do texto constitucional supramencionado o dever, a incumbência do poder público diante de processos produtivos e de comercialização que possam potencialmente gerar risco para o meio ambiente, para a qualidade de

vida e para esta, é a de controlar, exercer o controle da atividade. O verbo *controlar*, por sua vez, significa inspeção, fiscalização, comprovação, verificação, domínio, direção de um serviço orientando-o de modo mais conveniente<sup>10</sup>.

Neste sentido, entendemos que o texto constitucional não estabelece margem para o Estado deixar de exercer o controle de alguma atividade ou processo produtivo que possa representar risco, seja por advento de lei, seja por critério discricionário da administração pública. O texto constitucional é claro e não prevê exceções.

Machado (2020, p. 174) entende que “(...) o risco para o meio ambiente foi objeto de um posicionamento de vanguarda dos constituintes de 1988. O poder público precisa prevenir, na origem os problemas de poluição e degradação da Natureza”. Cita como exemplos das atividades sujeitas ao controle do Estado a produção de energia, o emprego de biotecnologia e de agrotóxicos, uma vez que atividades como as citadas podem expor o meio ambiente a riscos, conhecidos ou não e que ameaçam a integridade do meio ambiente, gerando um potencial risco à vida.

Para Silva (2011, p. 286), o sistema de controle do cumprimento das normas ambientais é composto de diversos instrumentos administrativos. Para o autor “a legislação prevê controles prévios, concomitantes e sucessivos, por parte das autoridades públicas, a fim de verificar a regularidade do exercício das atividades controladas”. Divide ainda os instrumentos em conformidade com o momento em que são cabíveis: as licenças, permissões e autorizações como controle prévio, a fiscalização como controle concomitante e a vistoria e termos de conclusão como controle sucessível, ou seja, ao término das atividades.

Neste sentido, a licença ambiental é apenas mais um instrumento de controle de riscos do processo produtivo. Os estudos ambientais apresentados no procedimento de licenciamento devem mencionar, bem como comprovar, as formas de prevenção dos riscos, bem como da utilização de tecnologias ou de insumos, através da apresentação de diversos instrumentos autorizativos, como anuência, outorga do uso de águas ou do curso d'água, autorização para supressão florestal, autorização da Ministério da Agricultura para utilização de insumos agrícolas, dentre outros os quais visam comprovar o atendimento às exigências legais no tocante ao controle dos riscos de poluição e de degradação ambiental. A exigência da apresentação de vários instrumentos autorizativos do poder público contribui para a

---

<sup>10</sup> "Controle". In: Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/controlar>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

complexidade do procedimento de licenciamento ambiental, uma vez que este consolida a visão geral ambiental do empreendimento ou atividade proposta e, por isso, se estabelece como a licença de maior importância.

#### 2.4.6. O licenciamento ambiental sob a ótica do direito ambiental econômico: a livre iniciativa e o artigo 170 da CF

Como foi observado, o licenciamento ambiental tem o escopo de conferir a sustentabilidade ambiental ao desenvolvimento econômico, uma vez que a análise dos impactos ambientais produzidos na instalação e operação do empreendimento, bem como a imposição de condicionantes e de outras obrigações, traz à realidade o empreendimento econômico ambientalmente viável.

Para Cristiane Derani (2008, p. 57) o direito econômico e o ambiental “não só se interceptam, como comportam, essencialmente as mesmas preocupações, quais sejam: buscar a melhoria do bem-estar das pessoas e a estabilidade do processo produtivo”. Assim, o direito ambiental, e por consequência seu instrumento de licenciamento, busca atingir um paradigma de sustentabilidade mais completo, no qual não somente importa a variável econômica para o alcance do bem-estar das pessoas, e sim aquele modelo que considera este bem-estar de forma mais completo, considerando a saúde e, por decorrência, o meio ambiente, como fatores igualmente importantes.

Para este tema, importante trazer a finalidade da figura do Estado para seus administrados. Fica evidente que este se justifica pela busca do bem comum, pela promoção do bem comum, do bem-estar coletivo, independente de ideologia econômica ou política. Neste sentido, Dallari (1981, p. 94) entende que:

(...) o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como o conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

O bem comum e a promoção do bem-estar de todos é também considerado um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil na Constituição Federal,

prevista no seu art. 3º, inciso IV, bem como a dignidade da pessoa humana é um fundamento do Estado Brasileiro, segundo o art. 1º, III. Dessa forma entendem Fiorillo e Ferreira (2017, p.465):

Claro está que o critério interpretativo imposto pela Constituição Federal no que se refere à implementação do referido princípio da defesa do meio ambiente, como um dos princípios da atividade econômica, encontra seu necessário fundamento não só em decorrência do Art.1º e tem como objetivo o conteúdo estabelecido pelo Art. 3º da Constituição Federal. Assim, a defesa do meio ambiente, embora adote como causa primária no plano normativo, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Art. 1º, IV) necessita respeitar a dignidade da pessoa humana como superior fundamento constitucional (Art. 1º, III).

Para Derani (2008, p. 58) a expressão qualidade de vida equivale ao bem-estar, ao bem comum, posto que ambos representam a mesma ideia:

A despeito da existência de dois fundamentos orientando a formação do direito econômico e direito ambiental, ambos almejam, em suma, atender àquele conjunto de atividades e Estados humanos substantivados na expressão qualidade de vida. Tal expressão traz o condão de traduzir todo o aparato interno e externo ao homem, dando-lhe condições de desenvolver suas potencialidades como indivíduo e como peça fundamental de uma sociedade.

A consideração ambiental no conceito de bem-estar, individual ou coletivo, confere ao direito econômico um certo realismo diante das abstrações teóricas características das ciências econômicas. De nada adianta o desenvolvimento econômico sem a manutenção da saúde física e psíquica propiciada pelo contato do homem com a natureza, pois somente se alcança, de fato, o escopo do bem-estar quando se confere uma visão mais completa do homem à economia.

Não obstante a relação jurídica do Estado com o cidadão com vistas à proteção da dignidade humana através da preservação do meio ambiente, a área econômica vem evoluindo para considerar o meio ambiente como um de seus pressupostos essenciais. Dessa forma, surgiu a economia ecológica, ramo do conhecimento das ciências econômicas fundado pelos economistas Herman E. Daly, Kenneth E. Boulding e Nicholas Georgescu-Roegen, juntamente com os ecologistas Crawford S. Holling e Howard T. Odum, segundo cita o economista Van Den Bergh (2000, p. 05).

O mesmo autor ainda entende que são três os pontos fundamentais da economia ecológica: 1) o desenvolvimento sustentável; 2) a economia sendo um subsistema inserido em um ecossistema e; 3) a utilização de metodologia baseada em indicadores físicos, quais sejam, os insumos materiais, energéticos, químicos e biológicos (Van Den Bergh, 2000, p. 05).

A variável ambiental nas ciências econômicas sempre foi reconhecida, não como um valor moral, mas sim como um valor econômico de insumo básico. Toda a atividade econômica parte da disponibilização e transformação dos recursos naturais, porém, as ciências econômicas evoluem para a valorização econômica desses insumos básicos, o que não foi feito no início da produção industrial segundo Derani (2008, p. 100), a qual ainda entende que a natureza “é o primeiro valor da economia, é a primeira apropriação, base de qualquer transformação” (2008, p.101).

Para Bosselmann (2008, p. 10), trata-se da problemática entre a racionalidade econômica e a ambiental no uso dos recursos naturais:

Uma racionalidade económica dos direitos humanos favorece os valores individuais e materiais relativamente aos valores colectivos e imateriais. Uma racionalidade ecológica dos direitos humanos, por outro lado, pode não alterar necessariamente esta ordem, mas apresentaria o seu utilitarismo subjacente. A racionalidade económica assume a posição greco-cristã de que tudo na Terra existe apenas para uso da humanidade. Pretensões de atribuir o valor intrínseco à natureza tendem a ser afastadas por serem irracionais e não quantificáveis. Até ao momento, os direitos humanos não desafiaram a racionalidade económica. Os direitos individuais são compatíveis com o individualismo e o materialismo. Similarmente, as orientações do direito ambiental também não têm sido inconsistentes com a racionalidade económica.

A Constituição Federal de 1988 incorpora aspectos da economia ambiental ao correlacionar os arts. 170 (ordem econômica) ao 225 (meio ambiente). O ideal buscado por essa correlação é a única lógica possível da conciliação do desenvolvimento econômico com o uso sustentado da natureza. Assim, a ordem econômica brasileira assume, ainda que como princípio, o ideal do desenvolvimento sustentável.

Assim, a consonância dos escopos da área econômica e da área ambiental – a qualidade de vida – acabou por nortear a ordem econômica do Estado brasileiro, o qual dispõe em sua Constituição Federal a defesa do meio ambiente como um dos princípios da sua ordem econômica, conforme art. 170, VI da CF, a seguir:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - Soberania nacional;
- II - Propriedade privada;
- III - Função social da propriedade;
- IV - Livre concorrência;
- V - Defesa do consumidor;
- VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - Redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - Busca do pleno emprego;
- IX - Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis Brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Brasil, 1988).

Como já observado em relação ao caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entendemos que o art. 170 decorre dos preceitos gerais de direito ambiental trazidos no art. 225 da CF, em especial no tocante ao dever correlato a tal direito, qual seja, o de não poluir ou degradar o meio ambiente. Para Benjamim (2010, p. 132), o Estado brasileiro adota “um modelo de Estado intervencionista, ao qual são atribuídas claras e novas responsabilidades no jogo antigo da degradação ambiental”, criando, portanto, um “dever geral de não degradar”.

Fiorillo e Ferreira (2017, p. 470 – 471), discorrem sobre a livre iniciativa e as liberdades constitucionais, que assumem um caráter limitado pelo bem comum no que tange à proteção ambiental:

Assim, a livre iniciativa, que rege as atividades econômicas, começou a ter outro significado. A liberdade de agir e dispor tratada pelo Texto Constitucional (a livre iniciativa) passou a ser compreendida de forma mais restrita, o que significa dizer que não existe a liberdade, a livre iniciativa, voltada à disposição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este deve ser o objetivo. Busca-se, na verdade, a coexistência de ambos sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que este obste o desenvolvimento econômico.

Para Derani (2008, p. 221), ao tratar dos limites da liberdade de agir, a Constituição Federal não estabeleceu a aplicação prioritária de um princípio sobre o

outro. Assim, mesmo aplicando uma interpretação neoliberal, na qual priorizam-se os ditames do mercado, e por consequência os da livre iniciativa, não é possível minimizar nenhum dos princípios da ordem econômica:

(...) sob o ponto de vista do direito, existem liberdades que não podem se anular, uma vez que se encontram no mesmo grau de imperatividade. Assim, a essência da ordem econômica, a sua imperatividade máxima, está em assegurar a todos existência digna. Isto posto, a livre iniciativa só se compreende, no contexto da Constituição Federal, atendendo àquele fim.

Por fim, a autora entende inexistirem possibilidades de interpretação constitucional de modo diverso, seja pela clareza e objetividade do texto constitucional, seja pela sua interpretação conjunta aos demais dispositivos ambientais aplicáveis na carta magna:

Portanto, não há de argumentar que, para realizar a livre iniciativa devem-se olvidar as disposições que permitem o livre dispor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, decorrente da Constituição Federal, no capítulo sobre o meio ambiente. O direito brasileiro não faculta esta alternativa, posto que os dois princípios (o da livre iniciativa e o do meio ambiente ecologicamente equilibrado) são igualmente necessários para a consecução de uma finalidade essencial do texto constitucional: o da realização de uma vida digna. (2008, p. 221).

Quanto ao vínculo do art. 170 com o licenciamento ambiental, Machado (2020, p. 189-190), bem compatibiliza os propósitos do desenvolvimento com a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao discorrer:

No início, no meio e no fim do art. 170 estão colocadas as ideias da livre iniciativa, da livre concorrência e do livre exercício de qualquer atividade econômica. O Poder Público não existe para subjugar a liberdade profissional e empresarial das pessoas físicas e jurídicas. De outro lado, o Poder Público não poderá ficar omissa ou indiferente diante do uso do meio ambiente, do tratamento do consumidor, da busca do emprego e da redução das desigualdades frente à liberdade profissional e empresarial.

(...)

No desenrolar da vida cotidiana, as pessoas, as empresas e os governos terão que se perguntar, em procedimentos como o licenciamento ambiental ou outras formas de autorização: cada um desses nove princípios está sendo observado?

O mesmo autor ainda sintetiza a base constitucional que o procedimento de licenciamento ambiental deverá seguir, ao observar que:

Os valores ambientais valorizados nos arts. 170 e 225 da Constituição podem e devem coexistir com a liberdade de iniciativa econômica, que poderá sofrer o procedimento de licenciamento ambiental ou de autorização dos órgãos públicos, nos casos previstos em lei (art. 170, parágrafo único) (2018, p. 201).

No tocante ao art. 170 da Constituição Federal entendemos que, ao adotar como princípio constitucional norteador da ordem econômica a defesa do meio ambiente, assim como os demais princípios referentes ao trabalho e à livre iniciativa, características do modelo de desenvolvimento capitalista, o estado Brasileiro adota o desenvolvimento sustentável como regra, sem que haja qualquer base constitucional para priorizar um princípio sobre o outro. Por isso, qualquer que seja a norma, legal ou infralegal, exarada do Poder Executivo ou legislativo, federal ou estadual e que venha a representar afronta a essa isonomia de aplicabilidade entre os princípios e, por consequência, priorize um princípio sobre o outro, pode ser considerada inconstitucional. O princípio constitucional baliza as normas subsequentes e derivadas da carta magna.

Entendemos ainda que a elevação da defesa do meio ambiente ao status jurídico de princípio da ordem econômica internacional estabeleceu a regra sobre o exercício da livre iniciativa, a qual encontra limites na compatibilização do desenvolvimento econômico com a defesa do meio ambiente. Dessa forma, a carta magna de 1988 enfatiza a fundamentalidade do meio ambiente e a dimensão ambiental da dignidade humana frente ao seu caráter liberal econômico. Assim, a área econômica do Estado brasileiro, por imposição constitucional, tem o dever de atuar para garantir a proteção do meio ambiente, essencial para a sadia qualidade de vida e, portanto, para a dignidade humana.

Por fim, sendo o licenciamento ambiental importante instrumento jurídico, com amparo constitucional, voltado para a promoção do modelo de desenvolvimento sustentável, entendemos que a análise ambiental e as obrigações oriundas do procedimento licenciador ao empreendedor estão em total consonância com o princípio constitucional norteador da ordem econômica no Estado Brasileiro, qual seja, o da defesa do meio ambiente.

#### 2.4.7. A competência dos entes federados quanto ao licenciamento ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011

O licenciamento ambiental no Brasil foi concebido de forma a ser um dos instrumentos de uma política nacional de proteção ambiental, isto é, de uma política que buscou vincular os entes federados em um sistema de repartição de competências para executar os instrumentos de controle ambiental previstos na legislação. Assim, passamos ao estudo da repartição das competências executivas e legislativas, bem como do disposto na Lei Complementar nº 140/2011, iniciando por breves considerações sobre o princípio federativo brasileiro.

##### 2.4.7.1. O princípio federativo brasileiro

Ao observarmos a origem e evolução do Estado brasileiro é possível a percepção histórica de que o processo de independência das terras brasileiras acabou conferindo ao ordenamento jurídico constituinte um sistema federativo distinto de outros modelos nos quais os Estados membros possuem maior autonomia. Assim, diferentemente do ocorrido nos Estados Unidos, onde as colônias independentes se associaram e formaram uma nação sob o regime federativo, o Brasil manteve-se autônomo e unido à base de uma forma centralizada de poder, como um Estado unitário e com regime centralizado mesmo após sua independência. O objetivo do regime unitário era a criação de uma unidade nacional suficientemente forte visando coibir a independência dos poderes regionais e locais e assim, segundo José Afonso da Silva (2004, p. 74-75), "conseguiram-no dentro dos limites permitidos pela realidade vigente, montando, através da Constituição de 1824, um mecanismo centralizador capaz de propiciar a obtenção dos objetivos pretendidos, como provou a história do Império".

Essa tradição centralizadora acabou permeando o modelo federativo brasileiro, onde os Estados e Municípios decorrem da descentralização da União Federal. As Constituições Federais subsequentes seguiram o mesmo modelo e algumas matérias legislativas são, e foram, de competência exclusiva da União.

A Constituição Federal de 1988 trata das competências dos entes federados nos seus artigos 21 (competência privativa executiva da União) 22 (competência

privativa legislativa da União), 23 (competência executiva comum) e 24 (competência legislativa concorrente).

#### 2.4.7.2. Competência executiva

Podemos definir competência como o poder de exercer uma determinada parcela do poder estatal, conforme conferido ao ente soberano ou autônomo. Para Pinto Ferreira (1989, p. 491) é a “Capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada”. Já para Tércio Sampaio Ferraz Junior (1994, p. 245) é a “Capacidade genérica ou possibilidade de desempenhar serviços públicos federais, de editar atos administrativos e atos políticos” e para Canotilho (2003, p. 545), “competência é o poder de ação e de atuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos”.

A Lei nº 6.938/81, à época, buscou a integração dos entes federados em um sistema político de competências intitulado SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, cuja composição é centralizada pelas estruturas da União, como o Conselho de Governo (art. 6º, I), CONAMA (art. 6º, II), Ministério do Meio Ambiente como órgão central (art. 6º, III), IBAMA e ICMBio como órgãos executores federais (art. 6º, IV) restando aos órgãos estaduais, distrital e municipais as competências estabelecidas como órgãos seccionais (art. 6º, V) e locais (art. 6º, VI), com competências regionais e locais, respectivamente.

Para Farias (2015, p.41), tanto o art. 6º da citada lei, bem como seu art. 17-L, deixam claro que os órgãos executores do licenciamento ambiental no país são os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA:

Apenas os órgãos e entidades que são responsáveis pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente e que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente é que podem fazer o licenciamento ambiental. Esse é o entendimento do art. 17-L da Lei nº 6.938/81, ao determinar que “as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”.

Por fim, o art. 23, nos seus incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988 estabelece como competência executiva comum dos entes federados a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas bem como a

preservação das florestas, da fauna e da flora. A repartição das competências executivas na matéria é tratada pela Lei Complementar nº 140/2011, conforme exigência constitucional do parágrafo único do art. 23.

#### 2.4.7.3. Competência legislativa

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 24, trata da competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios. À semelhança do art. 6º, §1º da lei supra citada, o art. 24, § 1º da CF considera a norma federal como norma geral a ser seguida pelos demais entes, que a complementarão com normas que considerem as peculiaridades regionais e locais:

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

(...)

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

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da Lei Estadual, no que lhe for contrário. (Brasil, 1988)

Para Machado (2020, p. 153) trata-se de uma nova concepção de federalismo tendo a competência concorrente dos entes federados para legislar sobre a matéria ambiental:

O termo ou a noção de competência concorrente já fora utilizado na Constituição de 1934 (art. 10). A concorrência enseja a possibilidade de iniciativa na área da legislação ambiental para os Estados e para o Distrito Federal, se a União estiver inerte. A competência concorrente poderá exercer-se não só quanto à elaboração de leis, mas de decretos, resoluções e portarias.

E ainda:

Para atender às peculiaridades próprias, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, desde que não exista “lei federal sobre normas gerais” (art. 24, § 3º). Essa competência chamada “plena”, entretanto, sofre dupla limitação – qualitativa e temporal: a norma estadual não pode exorbitar da peculiaridade ou do interesse próprio do Estado e terá que se ajustar ao disposto em norma federal ambiental superveniente. (2020, p. 153).

A normatização infralegal obedece aos mesmos princípios previstos no artigo 24 da CF. Assim, o desafio da compatibilização das normas estaduais, distritais e municipais com as federais, de cunho geral, é presente no cotidiano dos órgãos ambientais. Entre duas ou mais normas, de diferentes entes federados e que tratam do mesmo assunto, paira a dúvida de qual delas seguir e qual deixará de ser aplicada. Muitas vezes, o caráter geral da norma federal é desrespeitado pelos conselhos regionais e locais de meio ambiente, que extrapolam os limites constitucionais ao estabelecer regras e padrões sem consonância com as normas do CONAMA.

O art. 6º, §§ 1º e 2º da Lei nº 6.938/81 considera a autonomia das secretarias e conselhos de meio ambiente, vinculando suas normas e padrões regionais e locais àquelas emanadas pelo CONAMA, com o objetivo de tornar sistêmica a aplicação das normas e padrões ambientais sobre licenciamento:

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

(...)

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. (Brasil, 1981).

De acordo com o art. 8º da Lei nº 6.938/81, o CONAMA é responsável pela elaboração de normas sobre licenciamento ambiental a serem seguidas pelos Estados, o que se legitimaria pela presença dos conselheiros estaduais na composição desse conselho federal:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Brasil, 1981).

Tal dispositivo, ainda em vigor, deixa no mínimo, duas dúvidas para sua aplicação: a de que a proposta do IBAMA para o CONAMA vincularia o licenciamento das atividades dos Estados-membros, o que fere o art. 6º, IV (competência regional), e qual norma seria aplicável para o licenciamento federal, já que as normas do CONAMA não valeriam para a União, nem mesmo a sua Resolução nº 237/97.

Quanto a primeira, é possível discorrer do texto do art. 8º da Lei nº 6.938/81 uma possível divisão de competências normativas entre os entes federados sobre o licenciamento ambiental. Farias (2015, p. 133) sustenta não ser este o propósito da lei, nem mesmo uma das competências do CONAMA:

O entendimento de que a Lei nº 6.938/81 atribuiu ao CONAMA a faculdade de repartir as competências no que diz respeito ao licenciamento ambiental era completamente equivocado, até porque é no art. 10 que a Lei em comento trata do tema, ao colocar os Estados e o Distrito Federal como responsáveis originários e a União como responsável supletivo. Se a determinação das competências do CONAMA e a sua própria criação foram estabelecidas pela Lei nº 6.938/81, é claro que ele não tem competência para revogar um dispositivo dessa lei.

Quanto às normas a serem seguidas pela União no licenciamento ambiental, entendemos que aplicam-se ao licenciamento ambiental federal aquelas normas do CONAMA que tenham um caráter de norma geral, como a Resolução nº 237/97, Resolução nº 01/86 e outras que não sejam direcionadas diretamente aos Estados e ainda aquelas que tratam do licenciamento de empreendimentos enquadrados no art. 7º, inciso XIV da Lei Complementar nº 140/2011. No entanto, entendemos não haver óbices para que procedimentos específicos de licenciamento ambiental sejam tratados em instrumento normativo do próprio órgão ambiental federal, uma vez que o CONAMA não atua em função do licenciamento federal e sim do licenciamento estadual, pela regra do art. 8º, inciso I da Lei nº 6.938/81.

#### 2.4.7.4. A Lei Complementar nº 140/11

A finalidade da Lei Complementar nº 140/11 é a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal no tocante à competência comum da União, Estados e Municípios na proteção ambiental. Seu advento veio a dirimir as dúvidas sobre competências dos entes federados para o licenciamento e para o exercício da fiscalização no tocante à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em todas as suas formas (art. 23, VI, CF).

Muito oportuna e necessária, a citada lei complementar veio reger a matéria das competências executivas na tutela ambiental do Estado, o que antes estava susceptível diversas interpretações e distorções. Como bem ressaltam Sarlet, Machado e Fensterseifer (2015, p. 598):

O que se almeja, ao fim e ao cabo, a partir da regulamentação infraconstitucional da competência executiva em matéria ambiental levada a efeito pela LC n. 140/2011, é transpor a legislação ambiental para o “mundo da vida”, assegurando a sua aplicação e efetividade, ou seja, estabelecer a mediação entre o marco ambiental e a efetivação da proteção ambiental, por intermédio das práticas administrativas realizadas pelos diversos entes federativos e instâncias estatais.

Para Machado (2020, p. 196), o artigo 23 da CF apenas disciplina a atuação dos entes federados, sem, contudo, excluí-los do exercício do dever legal, entendendo que a competência comum “é aglutinadora e inclusiva, somando os intervenientes e não diminuindo ou tornando privativa a participação”.

Importante ainda frisar os objetivos da lei complementar em referência, os quais se coadunam com o artigo 225 da CF e que devem ser seguidos por todos os poderes republicanos. Destaco os objetivos da Lei Complementar nº 140/2011, previstos no seu art. 3º, incisos III e IV, os quais devem ser considerados pelos entes federados na elaboração de toda e qualquer norma ambiental: o estabelecimento de um sistema jurídico integrado e harmônico de proteção ambiental e, no caso, de licenciamento ambiental:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa

humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (Brasil, 2011)

Sobre o citado inciso III, Sarlet, Machado e Fensterseifer (2015, p. 611) reconhecem que talvez “o exemplo mais elucidativo diga respeito à competência para o licenciamento ambiental, matéria em que o presente diploma fez questão de delimitar com precisão o espaço de atuação de cada um dos entes federativos”.

Já em relação ao inciso IV, entendemos necessário e de suma importância a concretização do objetivo da uniformização da política ambiental brasileira, sobretudo a de licenciamento ambiental, matéria muitas vezes utilizada pelos governos estaduais para conter ou estimular os investimentos industriais nos Estados. Alguns Estados, ao flexibilizarem e simplificarem seus procedimentos de licenciamento ambiental, buscam angariar indústrias e agroindústrias de outros Estados, em detrimento da qualidade do controle ambiental da produção, esvaziando assim o propósito constitucional do licenciamento. Com a uniformização da política de licenciamento ambiental, tais incentivos regionais podem ser evitados, ou ao menos planejados em nível nacional.

A Lei Complementar nº 140/2011 elevou ao nível de lei a mesma sistemática criada pela Resolução CONAMA nº 237/97 quanto ao estabelecimento das competências dos entes federados para executar o licenciamento. Critérios como área de abrangência do impacto ambiental e de tipologias, como as privativas da União (como empreendimentos militares, em terra indígena e material radioativo) foram mantidos. A regra básica é o licenciamento ambiental regional, executado pelos Estados, restando à União e aos Municípios o caráter de exceção.

Quanto aos critérios adotados para o estabelecimento material de competências, bem observa Farias (2015, p. 114):

Vale a pena ressaltar que a alteração mais significativa foi a troca do critério da extensão geográfica dos impactos ambientais diretos pelo critério da localização de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, dado que, de uma maneira geral prevaleceram os parâmetros da Resolução nº 237/97 do CONAMA. O Objetivo foi promover maior segurança, porque, muitas vezes, a delimitação dos

impactos ambientais diretos só pode ser feita ao curso do licenciamento.

Assim, nos artigos 7º, XIV (competências da União), 8º, XIV (competências dos Estados), 9º, XIV (competências dos Municípios) e 10 (competências do Distrito Federal), se estabelece a divisão executiva para o licenciamento ambiental.

O artigo 13 da citada lei complementar traz a obrigatoriedade de que os empreendimentos e atividades sejam “licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar” (Brasil, 2011). No entanto, como frisa Machado (2020, p. 197), a exigência de uma só licença, ao sobrepor um ente ao outro, entra em conflito com a autonomia dos entes federativos:

A lei complementar, contudo, não consegue, por ela mesma, evitar essa sobreposição, isto é, a duplicidade ou até a intervenção tríplice, como se vê em matérias como “controlar a produção, a comercialização, o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei”. (...) Enquanto não vier uma lei adequada para a matéria aludida, não pode vigorar o art. 13, *caput*, com a licença ambiental ou a autorização ambiental somente por um ente federativo, pelo menos, no que concerne às matérias em que a delimitação das atribuições administrativas não foi feita.

Neste sentido, entendemos que o objetivo previsto no art. 3º, inciso IV ganha maior importância, pois para que seja possível evitar a sobreposição de licenças é necessário um sistema nacional de licenciamento ambiental unificado e integrado entre todos os entes da federação, sob coordenação do órgão central do SISNAMA, qual seja, o Ministério do Meio Ambiente.

## 2.5. Princípios aplicáveis aos procedimentos e processos de licenciamento ambiental

A necessidade de se estabelecer princípios aplicáveis ao licenciamento ambiental é característica da sua natureza pública, a qual se pauta pela legislação e, subsidiariamente, pelos princípios de direito aplicáveis.

No dizer de Barroso (1999, p. 147):

Princípios são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma

sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.

Para Reale (1986, p. 60):

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Como se observa, os princípios retratam a ideologia da norma, ou seja, os valores maiores, os fundamentos, a base material e a verdade jurídica que ela representa. Portanto, naturalmente que todo procedimento público com fundamento constitucional deve se pautar por princípios, sejam próprios ou aplicáveis, a iniciar-se pelos princípios gerais de direito.

Sem o condão de esgotar o tema dos princípios aplicáveis ao licenciamento ambiental, elencamos aqueles os quais julgamos essenciais para o procedimento licenciador os quais devem ser previstos pela legislação e/ou pela normatização infralegal.

## 2.5.1. Princípios formais

### 2.5.1.1. Princípio da objetividade e formalização dos procedimentos

Preliminarmente, importa trazer a distinção geral jurídica entre processo e procedimento, característica do processo civil, nas palavras de Gajardoni (2017, p.1):

Processo – cuja noção é eminentemente teleológica, finalística, voltada para o resultado almejado – é entidade complexa composta pelo conjunto de todos os atos necessários para a obtenção de uma providência jurisdicional num determinado caso concreto, podendo ele conter um ou mais procedimentos (procedimento recursal), ou, inclusive, apenas um procedimento incompleto (indeferimento da petição inicial).

(...)

Já o procedimento é a faceta dinâmica do processo, é o modo pelo qual os diversos atos processuais se relacionam na série constitutiva do processo, representando o modo do processo atuar em juízo (seu

movimento), pouco importando a marcha que tome para atingir seu objetivo final, que pode ser uma sentença de mérito ou terminativa, a apuração do *quantum debeatur* (liquidação de sentença), a satisfação do direito (processo de execução) ou a obtenção de uma garantia (tutelas de urgência). No procedimento é que são fixadas as regras (prazos, modo etc.) para que as partes, o juiz e os auxiliares da justiça pratiquem os atos processuais tendentes a conduzir cada tipo de processo do começo ao fim.

Tais conceitos, aplicáveis à Administração Pública, são semelhantes no seu aspecto formal, ainda que suas finalidades sejam distintas da esfera judicial. No processo interpreta-se o todo, do início à conclusão, incluindo questões incidentais arguidas e suas decisões. Ao considerarmos o licenciamento ambiental como um processo este deve englobar vários procedimentos, quais sejam, os de coleta de informações (Termo de Referência), realização de análises dos estudos ambientais e realização das audiências públicas. Cada procedimento tem uma normatização ou uma referência característica.

Por sua vez o procedimento é o rito que conduz à realização do objetivo. É dinâmico, impulsionador, onde cada decisão incidental conduz à próxima análise e todas, por sua vez, constituem o conjunto da análise, fundamentação determinante do ato administrativo de concessão ou recusa da licença.

A doutrina jurídica entende ser o licenciamento ambiental um procedimento, isto é, uma sequência lógica de atos concatenados, escritos e formalizados. O procedimento deve ser previsto em norma específica, posto que ao agente público responsável pela análise do procedimento compete o cumprimento estrito do estabelecido na legislação. Sua margem discricionária é restrita à análise do estudo ambiental no tocante à área técnica correspondente e, por isso, deve se nortear tanto pelos Termos de Referência, como pelas regras estabelecidas.

A objetividade no procedimento é imprescindível para que se cumpra o princípio da transparência dos atos administrativos, a fim de evitar considerações dúbias acerca do conteúdo dos estudos ambientais ou das metodologias de análise. Assim, tanto a normatização que o estabelece, como a fundamentação do agente público no seu parecer devem primar pela clareza e objetividade.

#### 2.5.1.2. Princípio da decisão fundamentada

A decisão exarada pelo órgão público responsável pelo licenciamento ambiental se constitui ato administrativo *strictu sensu*, isto é, deve preencher aos requisitos fundamentais dessa figura jurídica característica do direito público, quais sejam: sujeito, forma, objeto, motivo e finalidade.

Para Carvalho Filho (2007, p. 92) o ato administrativo deve conter três pontos fundamentais para sua caracterização:

Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da administração pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público. (...) Firmadas tais premissas, podemos, então, conceituar o ato administrativo como sendo a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.

Como demonstra o autor, a finalidade do ato administrativo é pública e, no caso do licenciamento ambiental, é o ato de deferir ou indeferir o pedido de licença do empreendimento proposto, visando a aplicação dos princípios materiais que regem a matéria. Assim, ao conceder ou negar a licença estará a administração pública zelando pela defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, no caso de concessão, autorizará a efetividade desse empreendimento na ordem econômica, posto que obedece a todos os seus princípios constitucionais.

Trata-se de ato administrativo que deve ser exarado por agente público competente para tal, assim disposto em lei ou instrumento infralegal válido, e que simboliza o conteúdo da análise técnica, a qual por sua vez se constitui nos motivos determinantes do ato. Neste sentido, importa trazer a teoria dos motivos determinantes e suas nuances, conforme entende Mello (2015, p. 376), a seguir:

De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de “motivos de fato” falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que calçou, ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam.

Por sua vez, Carvalho Filho (2007, p. 107), a propósito, correlaciona os motivos determinantes à validação do ato administrativo:

Desenvolvida no direito francês, a teoria dos motivos determinantes baseia-se no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação de vontade. E não se afigura estranho que se chegue a essa conclusão: se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impele a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato.

Importa ainda a discussão da licença ambiental sob a sua natureza jurídica tratada pelo direito administrativo, no qual licença denota o ato definitivo, enquanto a autorização denota o ato precário, sujeito à reexame ou renovação.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 103), licença é o ato administrativo “vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos”. Por sua vez, Hely Lopes Meirelles (1999, p. 102) conceitua licença como:

Licença é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, por exemplo, o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio.

No entanto, no entendimento de Machado (2020, p. 333), “o emprego na legislação e na doutrina do termo “licenciamento ambiental” não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica “licença” em seu rigor técnico”. Ainda frisa o autor a disparidade conceitual do instrumento administrativo da licença com seu escopo ambiental, mencionando as figuras de renovação e revisão da licença previstas em lei:

Além do art. 10 e seu §1º da Lei nº 6.938/1981, analisando pelo acórdão referido, é de se apontar também a redação do art. 9º, que, ao tratar dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previu, no inc. IV, “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. Assim, tanto o termo “renovação” como o termo “revisão” indicam de forma clara e incontestável que a Administração Pública pode interferir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada. Não há na “licença ambiental” o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com

tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo Brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental”. (2020, p. 333 – 334).

Tal questão, de suma importância, que demonstra um posicionamento dualista da doutrina, é a natureza do ato administrativo que decide o pedido de licença ambiental, se vinculado à lei ou discricionário. Neste ponto o viés ideológico acaba por contaminar a análise jurídica, posto que a consideração da licença como ato vinculado é característica do setor empresarial que busca a segurança jurídica ao interpretar que o mero preenchimento das formalidades dispostas em lei vincularia a concessão da licença. De outra forma, a tendência da doutrina ambientalista é de considerar o ato como discricionário, sendo, portanto, precário e sujeito aos critérios de conveniência e oportunidade da administração pública, além da sua motivação determinante.

Quanto ao tema entendemos que, independentemente de classificação doutrinária tradicional, o instrumento de licença ambiental contém em si características das licenças e das autorizações, fugindo da figura da licença administrativa por não ter definitividade, bem como da figura da simples autorização na qual seriam analisados apenas os critérios de conveniência e oportunidade. Sob os dois prismas formais, a licença, pela sua complexidade ambiental, não cumpriria seu escopo e seus princípios caso fosse realizada uma mera verificação de cumprimento de requisitos pré-estabelecidos pela legislação.

Neste sentido, o art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/97 também demonstra a precariedade do instrumento da licença ambiental:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I – Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II – Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III – Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde. (Brasil, 1997)

Porém, adotando a interpretação constitucional, entendemos que, diante da motivação das duas correntes doutrinárias, a clássica interpretação do art. 225 da CF retrata a inexistência do direito de degradar o meio ambiente, ou de continuar

degradando diante de um mero instrumento formal exarado pela administração pública. Segundo o citado artigo, a todos, poder público e coletividade, compete preservar e defender o meio ambiente, cabendo ainda ao poder público a incumbência de controlar o processo produtivo (art. 225, §1º, incisos IV e V) visando a proteção da qualidade do meio ambiente.

Por fim, em termos de classificação do ato administrativo da licença ambiental entendemos ser discricionário, posto que não gera um direito adquirido de poluir. No entanto, a conveniência e oportunidade, elementos constitutivos do ato discricionário, estão sujeitos à motivação técnica determinante (pareceres, auto de fiscalização, análise de cumprimento de condicionantes, dentre outros).

#### 2.5.1.3. Princípio da responsabilização técnica

Na elaboração do estudo ambiental, a responsabilidade técnica do profissional ou de cada membro da equipe técnica multidisciplinar deve ser exigida e conferida pela administração pública, seja através de a aposição dos respectivos números de inscrição nos conselhos e órgãos de classe, seja através de documentos de responsabilização técnica característicos da atuação profissional (Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, por exemplo).

Dessa forma é possível que a administração confira a competência técnica do profissional, uma vez que esta é pressuposto essencial para a validade jurídica dos estudos ambientais. Cada estudo ambiental, independentemente de sua complexidade, deve retratar uma opinião técnica com base na ciência da área de atuação pertinente.

Quando o estudo for fraudulento (ocultação de dados, informações ou mesmo a distorção técnica do estudo), independentemente de ser configurado como crime de falsidade ideológica previsto no art. 229 do Código Penal, a penalidade administrativa cabível deve ser estabelecida pela legislação pertinente à classe e área de atuação do profissional técnico.

#### 2.5.1.4. Outros princípios administrativos aplicáveis

O licenciamento ambiental, sendo procedimento público conduzido por órgão ambiental integrante da administração pública da União, dos Estados, Distrito Federal

e dos Municípios, deve ser norteado pelos princípios constitucionais previstos no art. 37 da CF, quais sejam, os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Neste sentido, Machado (2020, p. 331) observa que “nos atos do processo administrativo de licenciamento ambiental, em todo o Brasil, independentemente de qual seja o órgão ambiental licenciador, os princípios mencionados devem ser expressamente cumpridos.”

Para o momento, importa considerar que o cumprimento dos princípios administrativos pode ser objeto de exame judicial sem que tal fato se constitua em intromissão do Poder Judiciário na esfera do Poder Executivo.

Neste sentido, Di Pietro (2012, p. 224) entende que inexistente qualquer restrição quanto ao controle judicial dos atos vinculados, cabendo ao Judiciário examinar a conformidade do ato com o ordenamento jurídico visando a declaração de nulidade ou não, já que nos atos vinculados, todos os seus elementos já estão estabelecidos em lei. Porém, nos atos administrativos discricionários, aos quais o legislador confere, com exclusividade, a avaliação de conveniência e de oportunidade ao administrador público, a mesma autora entende ser passível de controle judicial desde que respeitada a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.

Considerando a licença ambiental como ato administrativo sujeito aos seus motivos determinantes, Di Pietro (2012, p. 225) entende ser desvio de poder quando a autoridade se utiliza da discricionariedade para atingir escopo distinto daquele imposto pela lei, situação na qual o ato poderá ser declarado nulo por ter sido praticado em desfavor do interesse público, conforme estabelecido pela lei. No tocante ao ato de concessão ou não de licença ambiental, quando em desacordo com sua motivação técnica (motivos determinantes), Di Pietro entende que o ato administrativo discricionário só será válido se os motivos que o embasaram forem verdadeiros.

Assim sendo, no nosso entendimento, os pareceres técnicos dos profissionais que realizam a análise dos estudos ambientais se constitui em motivação técnica, à qual deverá se submeter a autoridade competente para emitir ou não a licença, sendo tal ato passível de exame judicial quando exarado à revelia da motivação técnica e jurídica.

#### 2.5.2. Principais princípios materiais aplicáveis

A rigor, todos os princípios de direito ambiental são aplicáveis em qualquer instituto jurídico característico deste ramo do direito. No entanto, elencamos aqueles mais aplicáveis no licenciamento ambiental considerando seu escopo principal, quais sejam, os princípios da sustentabilidade e da prevenção do dano ambiental.

Tais princípios materiais ora elencados decorrem do texto constitucional, bem como da Lei nº 6.938/81 e já são consolidados pela doutrina jurídica como basilares dos instrumentos de controle ambiental e de compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

#### 2.5.2.1. Princípio da sustentabilidade

O licenciamento tem, como seu princípio basilar, a sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Pode-se afirmar que tal princípio se confunde com o seu escopo, posto que a análise ambiental, em especial a prévia, é a base do planejamento ambiental das atividades e empreendimentos particulares, independentemente do seu potencial degradador.

No entanto, o desenvolvimento econômico enseja a construção de novos empreendimentos, a ampliação de outros já existentes, bem como a construção de infraestrutura adequada para abarcar tal crescimento industrial. Empreendimentos logísticos e modais de transporte, como rodovias, ferrovias e portos também são objetos de licenciamento ambiental e, na maioria dos casos, sujeitos à realização do Estudo de Impacto Ambiental, dado seu significativo impacto ambiental.

A questão, como ora se buscou a reflexão neste trabalho, é o modelo de desenvolvimento econômico, o qual não está ligada necessariamente à ideia de melhoria da qualidade de vida da população, mas sim da obtenção de lucros cada vez maiores, prioritariamente.

José Afonso da Silva (2011, p. 25) entende que o modelo de desenvolvimento adotado em um país, no caso, o Brasil, implica diretamente na qualidade do meio ambiente:

Os diversos modelos de desenvolvimento que foram aplicados no Brasil acompanhados de declarações de autoridades governamentais de que os países pobres não devem investir em proteção ambiental (“Nós temos ainda muito o que poluir...”), foram responsáveis por uma

série infinita de alterações introduzidas na natureza, algumas delas praticamente irreversíveis, uma vez que implicaram o desaparecimento de espécies animais e vegetais não raro únicas em todo o mundo. Modelos de desenvolvimento importados de países com características físicas e humanas diferentes das do Brasil, aqui aplicados sem levar em consideração as diferenças físicas, biológicas e socioculturais.

O mesmo autor ainda menciona ser o princípio do desenvolvimento sustentável anteriormente previsto como objetivo da Lei nº 6.938/81, em especial os arts. 1º ao 4º, bem como o conceitua como a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (2011, p. 26-27).

Quanto ao princípio propriamente dito, sua importância é tratada por Machado (2020, p. 67) ao mencionar seu componente temporal característico e definidor:

A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

Esse caráter temporal – e intergeracional – definem o vocábulo sustentabilidade, já que é sustentável aquilo que perdura pelo tempo cumprindo a mesma função. Toda atividade ou empreendimento é realizada para perdurar no tempo, ser sustentável e, para isso, é necessário que a demanda de serviços e a disponibilidade de matéria prima seja constante.

O princípio da sustentabilidade, ou do desenvolvimento sustentável, abarca diversas nuances interpretativas, as quais devem ser consideradas no procedimento de licenciamento ambiental. No entanto, importa trazer sua origem histórica, bem como seu caráter de justiça ambiental e equidade intergeracional e ainda de fundamentalidade dos direitos humanos mínimos.

Assim, imprescindível mencionar o teor do Relatório Bruntland, de 20 de março de 1987 à ONU, também intitulado “Nosso Futuro Comum”, ora citado por Silva (1977, p. 5), o qual concluiu que “era necessário um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo”

O jurista José Rubens Morato Leite também se refere ao princípio da sustentabilidade como equidade intergeracional, onde cada geração tem o dever de deixar às gerações posteriores o mesmo nível de qualidade ambiental igual ao que recebeu da geração anterior (2000, p. 78), bem como à ideia da justiça ambiental no seu caráter de vínculo das presentes gerações com as vindouras. Assim, o ideal do desenvolvimento sustentável reflete a "justiça intergeracional, em que uma geração não tem direito de desperdiçar aquilo que recebeu e menos ainda de degradar o direito das gerações futuras, no que concerne aos recursos ambientais" (2000, p. 24-25).

Como observam Fiorillo, Morita e Ferreira (2011, p. 26), "numa sociedade desregrada, à deriva de parâmetros de livre concorrência e iniciativa, o caminho inexorável para o caos ambiental é uma certeza". Portanto, uma carta magna que preze pela proteção do meio ambiente não poderia trazer princípios basilares e imposições ao Estado no seu art. 225 e, ao mesmo tempo, deixar de impor os limites para a atividade econômica, na qual o desenvolvimento é o maior objetivo, sejam quais forem os custos. Os mesmos autores ainda observam que:

Atento a esses fatos, o legislador constituinte de 1988 verificou que o crescimento das atividades econômicas merecia um novo tratamento. Não mais poderíamos permitir que elas se desenvolvessem alheias aos fatos contemporâneos. A preservação do meio ambiente passou a ser palavra de ordem, uma vez que sua contínua degradação implicará diminuição da capacidade econômica do País, e não será possível à nossa geração e principalmente às futuras desfrutar uma vida com qualidade. (2011, p. 26).

Para Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 14), a sustentabilidade, na Constituição Federal, se incorpora ao conceito de dignidade e de mínimo existencial, o que justifica a ideia do direito fundamental à sustentabilidade:

(...) para além dos direitos já identificados doutrinariamente como "possíveis" integrantes da noção de um mínimo existencial (reconhecidamente controversa, a despeito de sua popularidade), como é o caso de uma moradia digna, de assistência social, de uma alimentação adequada, entre outros, é nosso intento sustentar a inclusão nesse elenco da qualidade ambiental, objetivando a garantia de uma existência humana digna e saudável, especialmente no que diz com a construção de um bem-estar existencial que tome em conta também a qualidade do ambiente.

Quanto ao aspecto econômico do princípio da sustentabilidade, ressalta-se que o desenvolvimento é um ideal buscado pelas sociedades, no intuito de ser alcançado um nível de bem-estar cada vez mais satisfatório. Nesse sentido, o economista Amartya Kumar Sen (apud. Machado, 2020, p. 69) traz um conceito de desenvolvimento em compatibilidade com a sustentabilidade ambiental:

Quando se concebe o desenvolvimento como uma expansão da liberdade concreta dos indivíduos, o engajamento pessoal destes nas atividades que visam a preservar o meio ambiente procede diretamente do processo de desenvolvimento. Fundamentalmente, o desenvolvimento é uma tomada de poder, e este poder pode servir para preservar e para enriquecer o meio ambiente, e não somente para devastá-lo.

Na sua obra “Sobre ética e economia”, Amartya Sen ainda tece críticas sobre o que entende como uma forma de pensamento voltado apenas para a economia do bem-estar voltada ao hedonismo individualista, ao sustentar que “o egoísmo universal como uma realidade pode muito bem ser falso, mas o egoísmo universal como um requisito da racionalidade é patentemente um absurdo” (1999, p. 32). Para Sen, este egoísmo, de caráter universal, o qual acaba baseando a lógica econômica neoliberal, é um imenso erro, pois mesmo que não seja vislumbrada uma sociedade que preze apenas os interesses individuais não é possível conceber uma sociedade na qual esses interesses se sobreponham às necessidades coletivas.

Para combater essa lógica neoliberal, Sen adota duas saídas: a ética e a econômica, sendo que a primeira deveria reger as escolhas humanas e determinar como as necessidades humanas deveriam ser satisfeitas e, a segunda, deveria ser baseada na lógica da sustentabilidade e na valorização da economia considerando-se seu caráter humanitário (1999, p. 20).

No próprio pensamento econômico contemporâneo a teoria neoliberal é, de certa forma, combatida, posto que acaba por privilegiar os interesses individuais frente aos coletivos. Ao inverter-se esta lógica é que se encontra a sustentabilidade, onde o coletivo tem um peso superior ao individual. Por tal razão é que o licenciamento ambiental deve agir em nome do coletivo primeiramente e, posteriormente, ao interesse do empreendedor.

Não obstante tal princípio, ainda que agindo com viés liberal, a Administração Pública é regida pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o individual,

devendo ao agente público o cumprimento deste princípio. Nesse sentido ressalta Machado (2020, p. 344) que:

A legislação brasileira, como a maioria das legislações de outros países, criou um sistema de licenciamento ambiental, visando a controlar as atividades privadas e públicas que possam causar dano ao meio ambiente. No Brasil, a intervenção do poder público em relação ao meio ambiente tem seus fundamentos na própria Constituição, em seu art. 225, especialmente o § 1º, onde está indicada a forma de intervenção, podendo-se ver a sua força nos verbos “preservar”, “restaurar”, “definir”, “exigir”, “controlar”, “promover” e “proteger”.

Como já foi tratado no presente texto, a Constituição Federal já consolidou o ideal do desenvolvimento sustentável ao seu art. 170, inciso IV, no qual a defesa do meio ambiente é estabelecida como um dos princípios da ordem econômica. Tal inciso ainda menciona, por força da Emenda Constitucional nº 42, de 19.02.2003, a consideração do “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (Brasil, 1988).

No nosso entendimento, mesmo ao aplicar o princípio da proporcionalidade da análise ambiental, a nova redação do dispositivo vem reforçar o ideal da sustentabilidade ao dispor implicitamente a necessidade de melhoria do processo produtivo com cada vez menos impactos ambientais. No entanto, tal dispositivo em nada altera o procedimento do licenciamento, posto que as legislações a respeito, federal ou estaduais, consideravam a intervenção estatal proporcionalmente ao impacto ambiental causado pelo empreendimento mesmo antes do advento da Emenda Constitucional ora mencionada.

Ainda quanto ao art. 170, Fiorillo, Morita e Ferreira (2011, p.27) entendem que em tal dispositivo, “caminham lado a lado a livre concorrência e a defesa do meio ambiente, a fim de que a ordem econômica esteja voltada à justiça social”. Assim, fica evidente que o constituinte adotou o princípio do desenvolvimento sustentável no art. 170 da CF, delimitando-o como “o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações”.

#### 2.5.2.2. Princípio da prevenção

O princípio da prevenção é o princípio ambiental de maior importância material no procedimento de licenciamento ambiental, uma vez que, de acordo com este princípio, deve o órgão ambiental analisar os possíveis riscos já conhecidos e propor alternativas para a prevenção destes.

Para Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 203), o meio ambiente, quando lesado, é irreparável em sua complexidade, sendo impossível o retorno ao *status quo ante*:

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam.

Por sua vez, Romeu Thome (2016, p. 65) entende que a imposição das medidas protetivas do meio ambiente pelo Estado decorre do princípio da prevenção:

O princípio da prevenção se apoia na certeza científica do impacto ambiental de determinada atividade. Ao se conhecer os impactos sobre o meio ambiente, impõe-se a adoção de todas as medidas preventivas hábeis a minimizar ou eliminar os efeitos negativos de uma atividade sobre o ecossistema. Caso não haja certeza científica, o princípio a ser aplicado será o da precaução.

Para Machado (2020, p. 125), “O dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo salientado em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como na maioria das legislações internacionais”. O dever de prevenção é o dever de evitar o dano ambiental agindo antecipadamente.

No direito ambiental brasileiro o princípio da prevenção é corolário do planejamento das atividades que envolvem o meio ambiente. Assim, podemos afirmar que os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente previstos na Lei nº 6.938/81 contém em si o propósito do planejamento ambiental e este, por sua vez, envolve a prevenção, ou seja, o agir antecipadamente. A Avaliação de Impactos Ambientais – AIA, o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA e o licenciamento ambiental constituem-se em

instrumentos jurídicos capazes de implementar o princípio da prevenção em cada caso que tratar.

Quanto ao licenciamento ambiental em si Machado (2020, p. 127) é taxativo ao dispor que:

A autorização ou licenciamento ambiental deve levar em conta todos os elementos produzidos e levantados no procedimento de previsão. O licenciamento ambiental é o momento adequado para exigirem-se medidas de prevenção ou indeferir-se o pedido de licenciamento diante de sua ilegalidade ou de sua inconveniência e de sua não oportunidade, tudo amplamente motivado ou fundamentado (art. 37, *caput*, CF).

Por tal entendimento, podemos afirmar que o licenciamento ambiental, em profundidade, é um procedimento público de planejamento ambiental de atividades privadas ou públicas, no qual se reúnem dados e informações técnicas do empreendimento proposto, as quais são confrontadas com as normas e padrões ambientais, bem como analisadas a conveniência técnica de seu projeto, instalação e operação, considerando os potenciais riscos ao meio ambiente e os impactos ambientais a serem mitigados e compensados, tudo à luz dos princípios de direito aplicáveis, em especial os da prevenção e da sustentabilidade.

Podemos afirmar ainda que o princípio da prevenção tem conexão com o direito dos desastres e este, por sua vez, pode ser interrelacionado com o próprio procedimento de licenciamento ambiental. Assim, tomemos como exemplo o desastre ocorrido em Brumadinho, no início do ano de 2019, fato que demonstra claramente, no nosso entendimento, o não atendimento ao princípio basilar da prevenção na ocasião do licenciamento ambiental do empreendimento.

Em 25 de janeiro de 2019 a Barragem de Rejeitos B1 da Mina Córrego do Feijão da Mineradora Vale, em Brumadinho/MG se rompeu inesperadamente, provocando um dos maiores desastres ambientais do Brasil, com um número de 244 pessoas mortas e 26 pessoas desaparecidas até a data de 22 de junho de 2019. É também considerado o maior acidente trabalhista já ocorrido, segundo estimativas de especialistas.

Segundo a nota divulgada à imprensa e ao público emitida pela Agência Nacional de Mineração – AMN, a concessionária estaria em cumprimento com a legislação pertinente, em especial com o disposto na Lei nº 12.334, de 20 de setembro

de 2010 (Lei de Política Nacional de Segurança de Barragens), uma vez que havia apresentado em março de 2018 a primeira Declaração de Condição de Estabilidade da barragem B1, sua revisão em junho de 2018, tendo apresentado a respectiva Declaração de Condição de Estabilidade. Por último, em setembro de 2018, foi apresentada a terceira Declaração de Condição de Estabilidade, expedida por auditoria independente (Brasil, 2019).

Por sua vez, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais publicou, no dia 27 de janeiro de 2019, a Nota de Esclarecimento nº 5 na qual afirmava o seguinte:

O último licenciamento para a atividade ocorreu em 2011 e autorizava a disposição de rejeito até 2017, porém, a Vale parou de operar a barragem em 2016. Não existiu novo pedido de licenciamento ambiental para a atividade de disposição de rejeito de minério de ferro naquela barragem. Foram feitas vistorias para fins de licenciamento ambiental e controle ambiental em 2017 e 2018. Durante as vistorias o órgão ambiental não encontrou indícios de disposição de rejeitos na estrutura, isto é, a barragem se encontrava com as atividades paralisadas.” (Minas Gerais, 2019).

Assim sendo, o órgão licenciador do Estado de Minas Gerais reconheceu o ocorrido, porém enfatizando a regularidade das documentações e do licenciamento ambiental da Mina Córrego do Feijão – B1.

No entanto, a despeito da discussão da responsabilidade pelo ocorrido, é necessário o questionamento quanto à localização das estruturas físicas do complexo da empresa à jusante do sentido dos rejeitos dispostos na barragem B1 da Mina Córrego do Feijão. Era possível prever que, no caso de um rompimento da referida barragem, o Centro Administrativo e o refeitório dos funcionários seriam diretamente atingidos. O próprio Plano de Emergência da barragem assim considerava, enfatizando que tais estruturas seriam atingidas pela lama em cerca de um minuto<sup>11</sup>.

No entanto, tal situação não foi considerada no processo de licenciamento ambiental da Mina Córrego do Feijão. Mesmo que tais estruturas já tivessem sido construídas anteriormente ao advento da legislação ambiental, não poderia o órgão ambiental impor o estudo de alternativas logísticas para abrigar os funcionários e

---

<sup>11</sup> Segundo informações do Jornal Folha de São Paulo, 1º fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/refeitorio-poderia-ser-soterrado-em-um-minuto-diz-plano-da-vale.shtml>. Acesso em: 20 jan. 2020.

deixá-los fora do perigo, já conhecido e reconhecido pela própria empresa mineradora?

Em decorrência da não aplicação do princípio da prevenção, ao ocorrer o rompimento da barragem, no início de 2019, quase trezentas pessoas foram vitimadas, perdendo a vida e maculando os munícipes da cidade de Brumadinho com os impactos psicológicos da tragédia.

Importa para o estudo do princípio da prevenção a definição de desastre cunhada por Délton Winter de Carvalho, o qual entende que “os desastres são descritos como eventos que superam a capacidade local ou regional em prestar resposta ao evento” (2015, p.16). De acordo com tal conceito, o Plano de Emergência da referida barragem rompida já continha um paradoxo: em caso de rompimento, em um minuto a lama atingiria as estruturas físicas, tempo insuficiente para a evacuação, ou seja, não havia plano para uma emergência. Sendo tal Plano de Emergência conhecido pelo órgão licenciador na ocasião da concessão da Licença de Operação – LO, entendemos que tal situação, se observada, não foi suficiente para embasar a negativa da licença. A análise técnica do processo de licenciamento desconsiderou a aplicação do princípio da prevenção.

O mesmo jurista ainda é assertivo ao sustentar que “a gestão do risco deve, circular e sistemicamente, permear todas as fases estratégicas de um desastre” (Carvalho, 2015, p. 53). A aplicação do princípio da prevenção nada mais é do que a gestão do risco considerando a ocorrência de um desastre. Neste sentido, o autor ainda menciona a função do direito na prevenção dos desastres:

Em sua função preventiva, o direito, à ocorrência de desastres deve atuar como um observador da gestão técnica e política do risco, controlando o nível de prevenção em situações críticas. Há, assim, uma estabilidade-dinâmica na operacionalidade do direito em situações críticas. O sistema jurídico serve, também, para trazer à tona, questionar e mapear os pressupostos, pré-juízos e pré-compreensões estruturantes da racionalidade social existentes durante os processos de tomada de decisão nas organizações (públicas ou privadas). (Carvalho, 2015, p. 54).

Ainda no tocante à prevenção dos desastres importa trazer o art. 2º, § 2º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a qual institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Em tal dispositivo, “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de

risco” (Brasil, 2012). Machado (2014, p. 77) entende que a referida lei “insere-se na contemporaneidade do tratamento dos riscos de desastres, preconizando a adoção de medidas preventivas e de medidas mitigadoras, mesmo diante da incerteza”.

Fiorillo, Morita e Ferreira (2011, p. 41) entendem que a prevenção do dano ao meio ambiente é o objetivo fundamental do direito ambiental, posto que é impossível o reestabelecimento da situação ambiental anterior a ocorrência do dano. Assim, os autores questionam, “como recuperar uma espécie extinta? Como erradicar os efeitos de Chernobyl? Ou de que forma restituir uma floresta milenar que fora devastada e abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com o seu essencial papel na natureza?”.

No tocante ao princípio da precaução, também basilar do direito ambiental, entendemos que se assemelha ao princípio da prevenção, uma vez que ambos visam à ação antecipada à ocorrência do dano ambiental com o intuito de resguardar o meio ambiente. Derivam das conclusões da Conferência de Estocolmo e encontram guarida no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a seguir:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando prevenir a degradação do meio ambiente. (ONU, 1992, p.3).

As distinções entre a precaução e a prevenção são doutrinárias, posto que ambas representam o dever de agir antecipadamente. Quando for possível prever as consequências danosas (perigos) de uma atividade ou empreendimento, fala-se em prevenção. Já quando não existirem certezas científicas a respeito dos riscos ao meio ambiente, adota-se a precaução.

Como bem observa Machado (2020, p. 96), o princípio da precaução “não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males”. A aplicação da precaução visa resguardar a sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações e se aplica quando alguma atividade humana ensejar uma possibilidade de risco ao meio ambiente, ainda que sem se constituir em um perigo conhecido. No entanto, a certeza científica é buscada no processo de licenciamento ambiental. Os estudos

ambientais apresentados, bem como as análises técnicas do órgão ambiental buscam alcançar o conhecimento do potencial poluidor da atividade, bem como o mapeamento dos seus perigos ao meio ambiente, o que se tornam elementos a serem discutidos com o proponente do projeto, bem como podem se tornar matéria de condicionantes para a validade da licença.

Entendemos que, dadas tais peculiaridades do licenciamento ambiental, cuja natureza é a da prevenção dos perigos ao meio ambiente, a precaução pode ser considerada na fase da coleta dos estudos ambientais quando for utilizada alguma técnica cujos riscos não são conhecidos. Portanto, utiliza-se a precaução quando a prevenção não for cabível.

Importa ainda trazer a lição de Teresa Ancona Lopes (apud. Fiorillo, Morita e Ferreira, 2011, p. 47) para a qual o princípio da precaução está inserido no princípio da prevenção e ambos fazem parte da prudência.

## CAPÍTULO 3. TENDÊNCIAS NORMATIVAS DE SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### 3.1. A Resolução CONAMA nº 237/97 e a elaboração de lei geral para o licenciamento ambiental

A Lei nº 6.938/81, ao criar o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu um Conselho formado por setores dos Governos federal e estaduais, por membros do setor industrial e pela sociedade civil. Assim, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, conselho diretamente vinculado ao Poder Executivo Federal e operacionalizado pelo Ministério do Meio Ambiente, passou a discutir questões da política ambiental do país, bem como, conforme o art. 8º, I da lei supramencionada e no Decreto nº 99.274/90, elaborar “normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA” (Brasil, 1988).

O CONAMA foi criado com o propósito de ser uma espécie de “parlamento ambiental”, no qual se definiam diretrizes e normas atuando como o Poder Legislativo no tocante à esfera ambiental. Neste sentido, Silveira (2017, p.78) ressalta a importância conferida ao CONAMA, bem como a visão de Paulo Nogueira Neto, titular da SEMA, à época de sua criação:

Na visão de Nogueira Neto, o CONAMA possuía todas as características de um parlamento: representava uma *Câmara* que reunia representantes eleitos (de diversos setores do governo e da sociedade civil) para decidirem, em conjunto, sobre as *leis* criadas para reger o meio ambiente; possuía uma instância jurídica permanente (CT *Assuntos jurídicos*) para atender às necessidades técnicas para a redação das leis; possuía o instrumento para o estabelecimento das leis – as resoluções.

E ainda:

Como arena de negociações na construção das resoluções ambientais, o CONAMA se tornou o principal elemento institucional a estabelecer as regras, modelar as decisões e implementá-las como políticas públicas, conforme discutiremos no capítulo seguinte. As ações, mobilizadas pelo conselho em sua diversidade de interesses na construção das primeiras políticas ambientais, é o que pretendemos analisar nos capítulos seguintes com o objetivo de

compreender o desempenho do CONAMA e os desdobramentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Silveira, 2017, p.79).

Mesmo que de suma importância para os rumos da política ambiental brasileira e, ainda que com uma estrutura tripartite que permitia a discussão e deliberações de forma democrática, o CONAMA foi criado como estrutura do Poder Executivo, o que conflitava diretamente com o princípio republicano da repartição dos poderes e, portanto, com as atribuições do Poder Legislativo. No entanto, as competências do CONAMA foram definidas pela Lei nº 6.938/81 e suas resoluções são revestidas da força material de lei.

A discussão essencial sobre a legitimidade das Resoluções do CONAMA se concentra no seu caráter obrigacional. O texto constitucional ao preconizar o princípio da legalidade estrita no seu art. 5º, inciso II, estabelece claramente que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988). Portanto, somente a lei *strictu sensu* pode criar obrigações aos administrados, ou seja, lei que seja devidamente proposta, debatida e aprovada pelo Congresso Nacional, posteriormente sancionada pelo Executivo e, finalmente, publicada.

No tocante ao princípio da legalidade estrita, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 103) endossa tal entendimento de que o princípio da legalidade “é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria”. Por sua vez, Gilmar Ferreira Mendes (2013, p. 243), sobre o referido art. 5º, II, da Constituição, disserta sobre o caráter liberal do conceito de lei, em contrapartida do sentido da norma no Estado Absolutista:

A generalidade de origem e de objeto da lei (Rousseau) e sua consideração como instrumento essencial de proteção dos direitos dos cidadãos (Locke) permitiu, num primeiro momento, consolidar esse então novo conceito de lei típico do Estado Liberal, expressado no art. 4º da Declaração de Direitos de 1789: ‘A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudica ao outro. O exercício dos direitos naturais de cada homem não tem mais limites que os que asseguram a outros membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Estes limites somente podem ser estabelecidos pela lei.

Na mesma obra, Mendes afirma que a intenção do legislador constituinte “é a de que somente a lei pode criar regras jurídicas (*Rechtsgesetze*), no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora. Toda novidade modificativa do ordenamento jurídico está reservada à lei” (2013, p. 244). Trata-se,

portanto, da reserva de lei de caráter absoluto, já que sua aplicabilidade não depende de regulamentação, segundo o próprio texto constitucional, posto que se trata de direito e garantia fundamental basilar do Estado Brasileiro.

No entanto, é evidente que a atuação do Poder Legislativo nem sempre corresponde aos anseios da sociedade conforme a urgência do tema, seja pelo moroso processo legislativo, seja pela escolha política dos temas prioritários, dos quais nem sempre o meio ambiente se insere. Assim, Andreas Krell (2008, p. 65), bem enfatiza o uso pelo Poder Executivo de suas atribuições regulamentares, de forma ativista:

O Poder Executivo, em todos os tempos, tem avançado, com muita facilidade, para dentro de searas constitucionalmente reservadas aos corpos legislativos e desenvolvido um verdadeiro “ativismo legislativo”, o que se deu também em virtude de um Poder Legislativo tíbio, em todos os níveis federativos.

Importa, para o presente, observarmos sobre os limites do poder regulamentar do Poder Executivo, de forma a não invadir a matéria legislativa. Para tanto, Luís Roberto Barroso (1997, p. 209) tece sua posição, a seguir:

Pois é desse conjunto de elementos que decorre a distinção fundamental, ao ângulo material, entre lei e o regulamento. Um e outro, é certo, são atos normativos, de caráter geral e impessoal. Mas somente a lei – e não o regulamento – pode inovar na ordem jurídica, modificando situação preexistente. Sempre a lei, e jamais o regulamento, será a via legítima de se criarem obrigações para os particulares.

Assim sendo, mesmo que a promoção de inovações na ordem jurídica somente possa ser realizada pela lei, a qual deriva da vontade de todos, a competência do Poder Executivo para criar normas é regulamentar, ou seja, visa ao cumprimento da lei, assim editada pelo Legislativo. No tocante ao CONAMA, se suas resoluções derivam de competência atribuída por lei *strictu sensu* (Lei nº 6.938/81) devem ser consideradas como regulamentação da matéria, mesmo que sejam criadas obrigações à padrões ou mesmo regramentos de cunho regulamentar os quais não inovem a ordem jurídica reservada à lei. Em tese, o CONAMA, em suas resoluções, não cria novas obrigações, mas regulamenta as obrigações de preservar o meio

ambiente descritas no art. 225 da CF e demais dispositivos aplicáveis, bem como da própria legislação ordinária.

Entendemos que, ainda que não parem dúvidas sobre a legalidade das resoluções do CONAMA, principalmente naquelas que estabelecem normas e padrões sobre licenciamento ambiental, sua aplicabilidade não deve invadir a competência legislativa no tocante a criar obrigações e, portanto, visando à segurança jurídica, instituto jurídico derivado direto no princípio da legalidade o qual, por sua vez, deriva do conceito de Estado de Direito, per si.

Tal discussão preliminar quanto à legitimidade das normas do CONAMA é imprescindível ao tema da validade jurídica da sua Resolução nº 237/97, a qual estabelece conceitos, critérios, tipologias de licenças e outras disposições sobre o sistema nacional de licenciamento ambiental, com vistas a regulamentar a Lei nº 6.938/81. Esta resolução, à despeito do embate jurídica já exposto, ainda atualmente é considerada como regra geral do licenciamento ambiental, válida para todos os entes da federação.

No entanto, o art. 24, §1º da Constituição Federal dispõe sobre a competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como a competência da União para traçar normas gerais nesses casos, conforme texto a seguir:

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

(...)

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

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da Lei Estadual, no que lhe for contrário (Brasil, 1988).

O texto constitucional do citado artigo, em seu §1º menciona a expressão “normas gerais” e não a expressão “lei federal” como citado no §3º. Assim, importa buscar o significado do termo para a apuração da validade da Resolução CONAMA

nº 237/97 como norma geral para o licenciamento ambiental, bem como se tal resolução deve ser observada pelos Estados e Distrito Federal vez que inexistente lei federal de caráter geral sobre o tema, o que implica na competência legislativa plena desses entes públicos federados.

No entanto, a questão parece muito mais afeta ao aspecto material do que formal da norma geral. Para Machado (2020, p. 277), em comentário acerca das competências do CONAMA estabelecidas no art. 8º, I da Lei nº 6.938/81, este órgão não invade a autonomia dos Estados:

As “normas e critérios para o licenciamento” podem ser específicas, se destinadas aos órgãos federais, e gerais, se destinadas aos órgãos estaduais e municipais. Não invade a autonomia dos Estados o estabelecimento dessas normas e critérios pelo CONAMA, pois a “proteção do meio ambiente” é da competência concorrente da União e dos Estados (art. 24, VI, da CF) e à União está reservado o estabelecimento de “normas gerais” (art. 24, § 1º, da CF).

Nesses termos, podemos afirmar que a Resolução do CONAMA é um instrumento de mesma legitimidade da lei ambiental *strictu sensu*. De fato, o texto constitucional (art. 24, § 1º), ao trazer a expressão “normas gerais” e não “leis gerais” abre espaço para a judicialização da questão. Porém, os tribunais superiores têm reconhecido a legitimidade do CONAMA para editar normas sobre licenciamento.

Por ser legitimamente oriunda de competência legal, entendemos ser a Resolução CONAMA nº 237/97 um instrumento válido para o propósito, porém em caráter suplementar, posto que seu caráter formal não corresponde ao caráter de lei.

O advento de uma lei *strictu sensu*, de caráter geral sobre o licenciamento ambiental findaria toda discussão acerca da legitimidade da Resolução CONAMA nº 237/97, o que traria mais segurança jurídica para o procedimento. No entanto, também conflitaria com as competências deste Conselho, também instituídas em lei, bem como a discussão assumiria um caráter mais político do que técnico no Congresso Nacional, posto que o CONAMA, por ser um conselho de meio ambiente, tem seus conselheiros setoriais mais versados na área ambiental, bem como há uma participação direta da sociedade civil na elaboração e votação das resoluções. O CONAMA, por sua composição tripartite e participação direta da sociedade civil, pode ser considerado mais democrático do que o Congresso Nacional, tendo em vista o uso da democracia participativa.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, entendemos pertinente e conveniente a elaboração de uma lei geral de licenciamento ambiental visando a uniformização da legislação sobre o tema e por entendermos que o art. 24, §1º da CF, em consonância com o princípio da legalidade estrita, confere ao termo “normas gerais” o sentido de “lei geral” *strictu sensu*. No entanto, a iniciativa legislativa não é urgente, posto que a obrigação do empreendedor em se submeter ao licenciamento ambiental decorre de lei (art. 10 da Lei nº 6.938/81) e a resolução em tela apenas regulamenta tal obrigação, em caráter geral.

Como foi observado oportunamente, a Lei Complementar nº 140/11 ratificou a sistemática de divisão de competências comuns entre os entes da federação sobre o licenciamento ambiental até então estabelecidas pela Resolução CONAMA nº 237/97. Tendo em vista a citada adequação da matéria ao instrumento legal hierarquicamente superior (a Lei Complementar), seria de bom senso que ocorresse o mesmo com as demais matérias trazidas pela Resolução, ou seja, que em um projeto de lei que buscasse criar uma lei geral sobre licenciamento ambiental fossem aproveitadas as contribuições da Resolução CONAMA nº 237/97, já que estas foram fruto de exaustivos debates entre os conselheiros e técnicos da área na ocasião e retratam as melhores práticas dos órgãos estaduais licenciadores.

### 3.2. As tendências atuais de revisão e os projetos de lei geral de licenciamento ambiental em tramitação no Congresso Nacional

Preliminarmente, para a análise do tema é imperioso fazer um balanço político da aceitação do licenciamento ambiental, por parte do setor empresarial, bem como dos investimentos estatais visando a contratação e a capacitação de analistas públicos nos órgãos ambientais.

Desde a criação do SISNAMA, bem como da incorporação do licenciamento ambiental como instrumento da PNMA, houve embates técnicos e jurídicos entre o setor empresarial, o movimento ambientalista e o Estado. Tais embates são característicos da transição de paradigmas de produção, da consolidação do desenvolvimento sustentável e da atuação pública no controle da poluição e na fiscalização ambiental e, portanto, não seriam indicadores relevantes se a atuação pública no controle e na preservação do meio ambiente fossem efetivamente fortes como política de Estado, e não de governo.

Em 39 anos de PNMA, o tema do licenciamento ambiental foi incorporado pela União, Estados e Municípios. Órgãos ambientais foram criados, concursos públicos e contratações técnicas foram realizadas, bem como a área acadêmica técnica e jurídica sustentou a avaliação de impacto, como gênero, nas ciências ambientais, formando uma área profissional apta a realizar estudos ambientais com certa qualidade.

No entanto, é fato comum o procedimento de licenciamento ambiental não obedecer aos prazos legais, diante da excessiva demanda de empreendimentos e atividades a serem licenciadas, o que aumenta a resistência do setor empresarial em acatar a precária atuação do Estado na análise dos estudos ambientais e os impele a buscar alternativas de flexibilização da legislação, o que, em alguns casos, representa uma fuga do escopo principal e dos princípios basilares do licenciamento, quais sejam, a sustentabilidade e a prevenção.

No ano corrente, momento onde se discutem duas propostas de lei geral de licenciamento ambiental, o Brasil passa por um governo de bases neoliberais e conservadoras, o que desequilibra a balança do desenvolvimento sustentável e prioriza o setor empresarial e o agronegócio, em detrimento da compatibilização da ordem econômica com a proteção ao meio ambiente. Tal tendência é natural da linha neoliberal de governo, escolha democrática do povo brasileiro. Porém, percebe-se que, mesmo com o aparato constitucional de defesa do meio ambiente, as demandas do setor produtivo vêm sendo enfatizadas na discussão legislativa.

### 3.2.1. As demandas do setor produtivo: desburocratização, segurança jurídica, simplificação e dispensa de licenciamento para determinadas atividades

Como observado, o licenciamento ambiental possui três marcos normativos relevantes, a Lei nº 6.938/81, a Resolução CONAMA nº 01/86 (que regulamenta o Estudo Prévio de Impacto Ambiental) e a Resolução CONAMA nº 237/97. Seja na discussão da lei ou na composição do CONAMA, o setor produtivo sempre esteve presente nas votações e aprovações destes instrumentos legais.

A Confederação Nacional da Indústria – CNI endossa a necessidade de criação de uma lei geral de licenciamento ambiental em um documento público intitulado “Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental”. Nessa publicação a CNI sustenta que “as principais reclamações do setor empresarial se relacionam com os altos custos, com a demora e com o excesso de burocracia para

a obtenção das licenças ambientais.” (CNI, 2013, p. 19). Tal documento lista os problemas relatados em pesquisa nacional realizada pela própria CNI, a qual apresentou os seguintes resultados, ora compilados (CNI, 2013, p. 19-25):

a) A metodologia e os parâmetros para essa classificação do porte e potencial poluidor não são homogêneos para todos os entes da federação;

b) Baixa integração dos atos autorizativos ao longo do processo de licenciamento com outras autorizações, como a outorga de água, em parte dos Estados, nos Municípios e na União;

c) Prazos variáveis entre os Estados, para obtenção das licenças e de validade de licenças ambiental;

d) Não utilização de instrumentos de planejamento territorial aliado ao licenciamento ambiental;

e) Disparidades de interpretação de significativo, médio e baixo impacto entre os entes federativos e entre o órgão ambiental e o Ministério Público, fruto da ausência de critérios nacionais gerais;

f) Uso de TRs – Termos de Referência gerais, sendo ideal o uso de TRs específicos para cada atividade;

g) Uso pelos Estados de legislações estaduais em detrimento das Resoluções do CONAMA no tocante às audiências públicas;

h) Cobrança da compensação ambiental em desacordo com a Lei nº 9.985/2000, utilizando padrões definidos pelas legislações estaduais;

i) Municípios sem autonomia para definir valor das taxas de licenciamento a serem cobradas do empreendedor;

j) Consulta dos órgãos estaduais a outros órgãos interessados e conseqüente paralisação do andamento até a obtenção da informação, independentemente de prazos;

l) Ausência de critérios técnicos para definição de condicionantes;

m) Ausência de incentivos para a empresa que adota a gestão ambiental voluntária;

n) Subutilização do ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados;

o) Incompatibilidades entre a legislação estadual e as municipais;

p) Fragmentação e defasagem das normas sobre licenciamento ambiental editadas pela União, gerando insegurança jurídica e deixando a União de exercer o papel de uniformizar os procedimentos de licenciamento ambiental.

A problemática apresentada pela CNI no presente documento demonstra a visão empresarial sobre a legislação brasileira e sobre os órgãos ambientais e deve ser levada em consideração na medida em que retrata a prática do licenciamento ambiental nos Estados e Municípios.

Entendemos que a legislação concernente ao tema do licenciamento ambiental é confusa, na medida que muitas normas e leis estaduais desconsideram o caráter geral da norma federal e regulamentam a matéria conforme seus critérios próprios, técnicos e políticos. Tal fato gera uma multiplicidade de procedimentos, desfavorecendo a unicidade e coesão da legislação.

No entanto, é preciso traçar elementos que permitam aferir a autonomia dos órgãos e conselhos estaduais para elaborar suas próprias normas. No nosso entendimento a regra é clara e está presente no art. 24 da CF, onde a União trata sobre normas gerais e os demais entes as adaptam considerando suas próprias peculiaridades regionais. Assim, não é permitido que os Estados atuem com total autonomia no tema.

### 3.2.2. O Projeto de Lei nº 3.729, de 2004

O PL nº 3.729/2004 foi proposto em 08 de junho de 2004 pelos Deputados Federais Luciano Zica, Walter Pinheiro, Zezéu Ribeiro, Iriny Lopes, João Grandão, Nazareno Fonteles, Luci Choinacki, Vignatti, Mauro Passos, Iara Bernardi, Ivan Valente, Luiz Eduardo Greenhalgh, Luiz Alberto, Ivo José e João Alfredo. Sua ementa inicial objetivava tratar sobre o licenciamento ambiental, sobre a regulamentação do inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal (Estudo Prévio de Impacto Ambiental), entre outras providências. Tramita desde então em Regime de Urgência (art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e veio sofrendo emendas e substitutivos até a sua quarta versão, objeto deste estudo.

Como se trata de projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados e posteriormente será apreciado pelo Senado Federal até a sanção ou veto presidencial, ainda seria prematuro efetuar uma análise pormenorizada da iniciativa legal. No entanto, buscam-se as tendências normativas, muitas das quais já estão presentes em sistemas estaduais e que representam um provável curso material da proposta em tela.

Fica observado inicialmente a alteração da ementa original, com a contemplação da AAE – Avaliação Ambiental Estratégica e o licenciamento ambiental. Não busca mais a regulamentação do art. 225, §1º, IV, mas sim o estabelecimento de normas gerais com fulcro no art. 10 da Lei nº 6.938/81.

Meritoriamente, o art. 1º, § 2º da proposta menciona os princípios norteadores do licenciamento, dentre eles a prevenção e a sustentabilidade:

Art. 1º Esta Lei, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica (AAE) de políticas, planos ou programas governamentais e o zoneamento ecológico-econômico.

(...)

§2º O licenciamento ambiental deve prezar pela participação pública, transparência, pela preponderância do interesse público, pela celeridade e economia processual, pela prevenção do dano ambiental, pelo desenvolvimento sustentável e pela análise integrada dos impactos e riscos ambientais. (Brasil, 2019)

Destaca-se ainda o enfoque conferido pelo projeto aos princípios da eficácia, efetividade e eficiência administrativa do procedimento de licenciamento ambiental, no art. 2º, inciso V, como suas diretrizes, o que corresponde não somente à boa prática administrativa do art. 37 da Constituição Federal, como também aos anseios do setor empresarial, como já observado oportunamente:

Art. 2º Observadas as disposições desta Lei, são diretrizes para o licenciamento ambiental:

(...)

V – a eficácia, eficiência e efetividade na gestão dos impactos decorrentes das atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, incluindo instrumentos de garantia para que isso ocorra; (Brasil, 2019)

O texto ainda traz diversas definições, dentre elas a de condicionantes ambientais, tema que sempre mereceu uma maior atenção da regulamentação legal, no seu art. 3º, inciso VII. Estabeleceu novas formas de licenças ambientais, dentre elas as figuras da LAC – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (inciso XIV),

a LAU – Licença Ambiental Única (inciso XV) e a LOC – Licença de Operação Corretiva (inciso XVII):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

XIV – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento de não significativo impacto ambiental e que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos estabelecidos pela autoridade licenciadora;

XIV – licença ambiental única (LAU): licença que atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

(...)

XVII – licença de operação corretiva (LOC): licença que regulariza atividade ou empreendimento que opera sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade e conformidade com as normas ambientais (Brasil, 2019);

Entendemos que as novas modalidades de licença ambiental correspondem à prática dos órgãos estaduais e já estão previstas nas suas legislações a respeito, em especial a LAU e a LOC, posto que, como já observado, diversas tipologias de empreendimentos e atividades não poderiam se submeter ao sistema trifásico de obtenção da LP, LI e LO, seja pela sua natureza técnica, seja pelo fato de já estarem em operação e necessitarem de regularização através de procedimento corretivo.

Por sua vez, a modalidade da licença por adesão e compromisso, na qual será exigida apenas o RCE – Relatório de Caracterização do Empreendimento (art. 5, V), será tratada em momento apropriado neste estudo.

Outra questão tratada pela lei, de cunho polêmico, é a prorrogação automática da licença ambiental sem a necessidade da análise, conforme previsão no art. 7º, §4º. A priori, o Estado, por seu dever constitucional de controle dos impactos ambientais, não pode deixar de exercê-lo em nenhum momento, mesmo naqueles em que se presume a regularidade da atividade advinda do exercício de uma licença anterior. O momento da prorrogação da licença ambiental é oportuno para a realização de fiscalização da regularidade ambiental e sua continuidade dependerá da manutenção dos termos e condicionantes das licenças já concedidas:

Art. 7º A renovação da licença ambiental deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu

prazo de validade fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

(...)

§ 4º A licença ambiental pode ser prorrogada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração do empreendedor em formulário disponibilizado na *internet*, desde que atendidas simultaneamente as seguintes condições:

I – as características e o porte da atividade ou empreendimento não tenham sido alterados;

II – a legislação ambiental aplicável à atividade ou empreendimento não tenha sido alterada; e

III – as condicionantes ambientais aplicáveis tenham sido cumpridas ou, se ainda em curso, estejam sendo cumpridas conforme o cronograma aprovado pela autoridade licenciadora.

§ 5º A prorrogação automática prevista no § 4º deste artigo pode ser aplicada à LP, por uma vez e limitada a 50% (cinquenta por cento) do prazo original. (Brasil, 2019);

A dispensa de licenciamento para determinadas atividades também é contemplada pelo Projeto de Lei em comento, em especial no seu artigo 8º, o qual dispensa as atividades de caráter militar (inciso I), serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, e manutenção de infraestrutura de transportes em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção (inciso II) e aqueles que forem excluídos de lista elaborada pelos Estados e Municípios de atividades ou empreendimentos qualificados como utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente.

Entendemos que tais atividades são causadoras de certo impacto ambiental, ainda que necessárias à continuidade do empreendimento, o que deverá ser definido por tipologias. Mesmo as atividades de cunho militar devem passar por algum controle ambiental, não necessariamente a licença civil. No entanto, trataremos do tema em momento próprio deste estudo.

Outra questão controversa é a consideração do instrumento do Cadastro Ambiental Rural – CAR como licença ambiental para atividades agrossilvopastoris, conforme previsão no art. 9º, o que na prática significa uma dispensa indireta, posto que o referido cadastro não exerce nenhum tipo de controle ambiental do empreendimento inscrito.

Criado pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), o CAR possui objetivos distintos da licença ambiental<sup>12</sup>. Ainda que se considere a validação no CAR e não apenas a mera inscrição, tal fato presume apenas a regularidade ambiental do imóvel e não do empreendimento nele instalado. Entendemos descabida, no mérito, esta proposição, posto que os empreendimentos agrossilvopastoris impactam severamente os recursos naturais, seja na poluição do solo e das águas com o uso de insumos agrícolas, dejetos oriundos de pecuária, suinocultura, avicultura, dentre outros, além da necessidade de serem consideradas a relevância ambiental e sociocultural das localidades onde se propõem tais empreendimentos. Tais assuntos somente podem ser abordados em um processo de licenciamento ambiental devidamente zeloso e bem conduzido.

O sistema geral de licenciamento ambiental proposto pelo PL em tela contempla duas modalidades amplas e distintas: o licenciamento trifásico e o licenciamento simplificado. O primeiro é o tradicionalmente previsto pela legislação ora em vigor baseado nas fases de planejamento (licença prévia), construção (licença de instalação) e funcionamento (licença de operação), sendo que, para cada fase serão exigidas condicionantes cujo cumprimento vincula a próxima licença. É o procedimento estabelecido pela Resolução CONAMA nº 237/97 e considerado atualmente como regra geral no ordenamento jurídico.

A segunda modalidade ampla é a do procedimento simplificado, no qual é presumida a não utilização das três licenças, mas sim as novas modalidades criadas pelo projeto e ora descritas no seu art. 20, quais sejam, o bifásico (inciso I), em fase única (inciso II) e por adesão e compromisso (inciso III).

---

<sup>12</sup> Criado pela Lei nº 12.651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, e regulamentado pela Instrução Normativa MMA nº 2, de 5 de maio de 2014, o Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente - APP, de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

A inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel, e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e das Reservas Legais. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/sobre>>. Acesso em: 05 de março de 2020.

As duas primeiras, citadas nos arts. 21 e 22, respectivamente, representam a adequação do sistema de licenciamento às peculiaridades do empreendimento e pelo texto do PL, terão analisadas as fases de forma aglutinada (LP com LI, LI com a LO). Embora considerado simplificado, poderia ser aplicado nos casos de significativo impacto ambiental, cujo estudo ambiental seria o EPIA/RIMA. O mesmo ocorreria com a LAU, com a avaliação das três fases resultando em uma única licença, de forma otimizada.

Por sua vez, o procedimento por adesão e compromisso é previsto no art. 23 do PL da seguinte forma:

Art. 23. O licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso pode ocorrer se atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – a atividade ou o empreendimento que não seja de significativo impacto ambiental;

II – sejam previamente conhecidos:

a) as características da região de implantação;

b) as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento;

c) os impactos e riscos ambientais da tipologia da atividade ou empreendimento; e

d) as medidas de controle ambiental necessárias.

§ 1º São consideradas atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140 de 2011.

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que o empreendedor deverá cumprir.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE devem ser conferidas e analisadas pela autoridade licenciadora ao menos por amostragem, incluindo a realização de vistorias, estas também por amostragem, devendo disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 32 desta Lei.

§ 4º O resultado das vistorias previstas no § 4º deste artigo pode orientar a manutenção ou a revisão do ato previsto no § 1º sobre as atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso. (Brasil, 2019).

Observamos que, segundo o inciso I do art. 23, empreendimentos considerados de médio potencial poluidor também estariam submetidos à modalidade de adesão e compromisso, o que seria, ao nosso entendimento, equivocado. Tais empreendimentos devem ter sua análise de impactos embasada em estudos ambientais de menor complexidade que o EIA, como o PCA/RCA. A adesão presume

a não realização de estudos ambientais, uma vez bastante as informações contidas no Relatório de Caracterização do Empreendimento - RCE.

Algumas tipologias de empreendimentos e atividades já foram previstas no PL para serem submetidas ao procedimento de adesão e compromisso, quais sejam, as previstas no art. 10, o qual menciona os serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão.

Pelo art. 11, as atividades ou empreendimentos de saneamento básico abrangidos pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 devem ser licenciadas por procedimento simplificado, prioritariamente, sendo que a “exigência de EIA para o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos referidos no *caput* deste artigo somente deve ocorrer em situações excepcionais, devidamente justificadas pela autoridade licenciadora” (Brasil, 2019). Esta é a primeira previsão legal limitadora da discricionariedade do órgão ambiental, que mesmo diante de significativo impacto somente poderia exigir EIA em situações excepcionais, o que é flagrantemente inconstitucional por afrontar o art. 225, §1º, IV, no qual todas as atividades, excepcionais ou não, de significativo impacto ensejam um EIA para seu licenciamento.

O PL em comento, com acerto, propôs regras para o estabelecimento de condicionantes pelos órgãos ambientais, conforme art. 13, seja no conteúdo, na ordem de prioridade dos assuntos, na sua fundamentação técnica, na vedação de obrigar o empreendedor a manter ou operar serviços de responsabilidade do poder público e na penalização de descumprimento de condicionantes pelo empreendedor.

O ideal da celeridade processual foi tratado no art. 17, o qual desvincula o licenciamento ambiental das demais certidões e anuências de outros órgãos não integrantes do SISNAMA, como o IPHAN, a FUNAI, Fundação Palmares, por exemplo. No entanto, tal dispositivo representaria um grande risco para o patrimônio histórico e cultural, bem como para as comunidades indígenas e quilombolas em áreas direta ou indiretamente afetadas pelo empreendimento, indo de encontro a um dos objetivos do próprio licenciamento ambiental, qual seja, a promoção da qualidade de vida e do bem estar das populações afetadas.

O art. 26 e seguintes buscam regulamentar os estudos ambientais, dentre estes o Estudo de Impacto Ambiental, atualmente tratado pela Resolução CONAMA nº 01/86. Regulamenta o conteúdo do Termo de Referência – TR no art. 26 e o EIA no art. 27 ao art. 29, nos moldes da referida resolução.

O art. 30 traz importante inovação sobre a realização de estudos ambientais para o conjunto de empreendimentos localizados na mesma área de influência e de pequeno porte e potencial poluidor, como atividades de agricultura familiar, como exemplo. Tal previsão tem o potencial de promover um controle ambiental mais apurado dos empreendimentos de baixo impacto e pequeno porte.

Os princípios da informação e da participação foram contemplados no projeto, no art. 33, o qual prevê que o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA deva “conter subsistema que integre as informações sobre os licenciamentos ambientais realizados em nível federal, estadual, municipal e no Distrito Federal, bem como as bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadoras” (Brasil, 2019). O art. 34 estabelece a tramitação em modo eletrônico, o art. 35 a publicação do pedido, sua aprovação ou rejeição, e renovação da licença em jornal oficial e no sítio eletrônico do órgão ambiental, o qual ainda deverá disponibilizar todos os documentos do processo de licenciamento e motivação do ato de rejeição do pedido.

A participação pública mereceu um tratamento mais amplo no art. 37 do PL, o qual menciona que o licenciamento ambiental será aberto à participação pública e criou outras modalidades de participação além da audiência pública, integrante do procedimento de licenciamento com EPIA/RIMA, quais sejam a consulta pública, tomada de subsídios técnicos, reunião participativa e consulta livre. De acordo com os dispositivos, a participação pública é possível em processos de licenciamento de empreendimentos que estejam sob determinadas condições mencionadas.

O art. 43, § 3º veda a concessão da licença pelo decurso de prazo (licença tácita), porém instaura a competência supletiva de outro ente federativo. Assim, em tese, não será possível um empreendimento ser instalado ou entrar em operação pela não obediência dos prazos dados à administração.

O propósito do presente estudo é fornecer um panorama geral do Projeto de Lei em tramitação e em vias de votação na Câmara dos Deputados, enfocando o caráter das licenças em criação, bem como a simplificação do procedimento de licenciamento ambiental, tendência que atualmente permeia as legislações estaduais.

### 3.2.3. O Projeto de Lei do Senado nº 168/2018

Na mesma seara e seguindo as mesmas tendências do PL nº 3729/2004, foi proposto no Senado Federal o PLS nº 168 em 2018 pelo Senador Acir Gurgacz e encontra-se em tramitação na CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal na ocasião do encerramento do presente trabalho.

Com o mesmo propósito do PL nº 3.729/2004, qual seja, regulamentar o licenciamento ambiental previsto no art. 225, §1º, inciso IV da CF e a avaliação ambiental estratégica, apresenta em seu texto base as mesmas características do PL em tramitação na Câmara dos Deputados, incluindo os mesmos mecanismos de simplificação, quais sejam: a previsão da Licença por Adesão e Compromisso - LAC (art. 2º, XI) e

O PLS citado prevê para a emissão da LAC a apresentação de um Relatório de Caracterização do Empreendimento - RCE (art. 4º, §1º, V), o qual é conceituado no art. 2º, XIX, como um documento exclusivo do procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, devendo conter informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade ou empreendimento e a identificação e caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. O PLS não conceitua o RCE como um estudo ambiental, mas sim como um subsídio técnico.

O PLS ora em comento ainda traz a dispensa de licenciamento por tipologias, mantendo a tendência do PL nº 3729/2004. O artigo 7º proposto elenca diversas atividades e empreendimentos como não licenciáveis, mesmo que tenham impacto ambiental a ser considerado tecnicamente:

Art. 7º Não estão sujeitos ao licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, e pecuária extensiva, realizados em áreas de uso alternativo do solo, desde que o imóvel, propriedade ou posse rural estejam regulares ou em regularização, observado o disposto no art.42 desta Lei;

II – silvicultura de florestas plantadas, sem prejuízo do licenciamento de acessos e estruturas de apoio, quando couber;

III – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique em risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005; e

IV – de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, nos termos de ato do Poder Executivo;

Diante do observado, podemos concluir que ambas as propostas legislativas trazem as mesmas figuras de flexibilização e seguem a tendência de alguns Estados e Municípios na previsão da licença por adesão e compromisso e na dispensa por tipologias, figuras jurídicas que, por ora, serão nosso objeto de estudo.

### 3.3. As tendências de simplificação do procedimento de licenciamento ambiental

Temos que tratar o tema do licenciamento ambiental simplificado com muita cautela, posto que não se trata apenas de uma mera burocracia, mas sim de um dever constitucional de controle da poluição por parte do poder público. Não se pode perder o escopo do licenciamento na concepção de um procedimento simplificado e, por isso, deve-se buscar a otimização do procedimento, em prol do princípio da eficiência administrativa. Otimizar é tornar simples, porém eficiente.

Para Machado (2020, p. 365), simplificar “não é descumprir a legislação ambiental. O sentido do termo é tornar mais simples, menos complexo, menos carregado de elementos acessórios”. O autor ainda entende ser a simplificação “um conceito ligado à eficiência, pois a Administração Pública não deve perder tempo.”

Quanto ao escopo do licenciamento ambiental, além da aplicação dos princípios da sustentabilidade e da prevenção nos casos concretos, ressaltamos a lição de Farias (2015, p. 26) que trata do instrumento como sendo:

(...) o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

O escopo perseguido pelo licenciamento ambiental, nas palavras do autor, qual seja, “assegurar a qualidade de vida da população”, não pode ser perdido. Como observado, tal dever estatal é ato contínuo, o qual se inicia na análise prévia (prevenção e planejamento dos impactos) para continuar no acompanhamento e monitoramento das medidas mitigadoras e compensatórias definidas no curso do processo.

No entanto, ainda que a simplificação seja desejável, desde que eficiente, inegável admitir que o procedimento de análise ambiental é naturalmente complexo.

Controlar os impactos ambientais e mitigar as suas consequências para o meio ambiente não pode, nem deveria, ser feito por presunção ou de forma pífia, posto que tais impactos podem abranger bens e recursos ambientais.

A Resolução CONAMA nº 237/97 trouxe a previsão normativa para a criação de novos procedimentos de licenciamento ambiental além do modelo trifásico das licenças prévia, de instalação e de operação. Para Leite (2015, p. 237):

(...) a primeira delas tem origem na mesma Resolução 237/97 do CONAMA, por meio da qual foi proposta a possibilidade de se simplificar alguns procedimentos de avaliação de riscos de acordo com sua natureza e magnitude, ou com a disponibilidade em se sujeitarem a procedimentos de auditoria (art. 12, §§ 1º e 3º).

No entanto, é preciso definir a distinção entre simplificação e adequação do procedimento em si ao caso concreto. Entendemos o citado art. 12 da Resolução CONAMA nº 237/97 como uma abertura legal para a criação de licenças que se adequem ao tipo de empreendimento, uma vez que em algumas atividades os momentos de instalação e de operação são coincidentes (empreendimentos pecuários, por exemplo), outros já estão instalados e em operação, restando a submissão ao licenciamento corretivo para sua regularização ambiental.

A previsão normativa de novas modalidades de licença ambiental é realidade nos sistemas estaduais de licenciamento. Diversos Estados da federação já aplicam procedimentos simplificados para os empreendimentos de baixo potencial poluidor, com a exigência de estudos ambientais menos complexos (PCA – Plano de Controle Ambiental, por exemplo) e atuando de forma integrada com outros processos autorizativos (outorga de águas e autorização de supressão florestal, por exemplo). Tais recursos simplificam, desburocratizam e aceleram a obtenção de licenças sem, contudo, deixar de exercer a análise dos impactos ambientais.

### 3.3.1. A Licença por Adesão e Compromisso – LAC

A modalidade de licença por adesão e compromisso já foi adotada por diversos Estados da federação, como Santa Catarina, Espírito Santo, Ceará, Bahia, Goiás e alguns Municípios, antes mesmo de ser prevista no projeto de lei geral de licenciamento ambiental.

O Estado de Santa Catarina, prevê o procedimento na Resolução CONSEMA nº 98/2017, no seu art. 2, inciso XXVIII, e implementado pelo Instituto de Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA, aplicando-o para empreendimentos agropecuários de pequeno porte e baixo impacto ambiental sem a necessidade de supressão florestal. Prioriza o meio eletrônico e o preenchimento de um compromisso previamente estabelecido sem a necessidade de estudos ambientais ou de uma análise ambiental prévia, a qual somente é realizada por amostragem e não em todos os casos (Santa Catarina, 2017).

Por sua vez, o Estado do Espírito Santo, através do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, realiza o licenciamento simplificado por adesão e compromisso para toda e qualquer atividade, excetuando-se o transporte de produtos perigosos e aquicultura, bastando o empreendimento se enquadrar nos critérios estabelecidos pelo órgão de pequeno potencial de impacto ambiental. A LAC é regulamentada pela Instrução Normativa (IN) do IEMA nº. 12-N, de 07 de dezembro de 2016.

O Estado do Ceará regulamentou a LAC através da Resolução COEMA N° 02, de 11 de abril de 2019 a ser realizada pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará – SEMACE. O art, 4º, VIII da norma supra condiciona a LAC ao conhecimento prévio os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação (Ceará, 2019). Para tanto, no Estado do Ceará o empreendedor deverá se submeter ao acompanhamento e monitoramento com a apresentação de relatório anual (art. 22, §1º), o que se presume a realização de alguma análise ambiental para a renovação da licença.

No Estado de Goiás a LAC foi instituída por lei. A Lei Estadual nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019 estabeleceu um novo sistema de licenciamento ambiental incluindo a forma da adesão e compromisso, prevista no seu art. 3º, VII, No seu art. 16, IV, prevê taxativamente que sua renovação será em processo eletrônico e não dependerá de prévia análise e vistoria e ainda, o seu art. 18 estabelece que a LAC será a regra sempre que a tipologia e o potencial poluidor do empreendimento possibilitarem a determinação prévia de seus efeitos ao meio ambiente (Goiás, 2019).

A legislação do Estado da Bahia também prevê o procedimento simplificado de adesão e compromisso pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012, o qual, em seu art. 93 estabelece como condições o conhecimento prévio dos impactos ambientais da

atividade ou empreendimento, ou o conhecimento, com detalhamento suficiente, das características de uma dada região e o estabelecimento dos requisitos de instalação e funcionamento de atividades ou empreendimentos, sem necessidade de novos estudos pelo empreendedor (Bahia, 2012). Tal procedimento é totalmente eletrônico, sem qualquer análise ambiental ou estudo prévio e alcança as tipologias de Estação rádio base (telefonia celular), postos de venda de gasolina e outros combustíveis e transportadoras de produtos/resíduos perigosos ou de saúde.

Durante a tramitação do PL em comento, em exposição realizada no Senado Federal no dia 25 de junho de 2019, na audiência pública sobre o Projeto de Lei nº 3729/2004 na Câmara dos Deputados, a ASCRA - Associação Pré-Sindical dos Servidores de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia, apresentou dados<sup>13</sup> referentes à experiência do Estado da Bahia na concessão de licenças por adesão e compromisso, relatando que tais atividades, ora licenciadas por adesão e compromisso, causam potencial poluição do solo e dos recursos hídricos pela manipulação e descarte de combustíveis, sendo que no caso das estações de telefonia celular, estas podem ainda interferir no funcionamento de sistemas e equipamentos hospitalares, por exemplo. Sustenta que é necessário o mínimo de análise ambiental de tais empreendimentos para que, de fato, seja feito o controle da qualidade do meio ambiente e a prevenção de danos ambientais.

Como é possível observar, a modalidade de adesão e compromisso é uma tendência normativa nos Estados e, por tais razões, foi incorporada ao texto do projeto de lei em comento. À despeito de suas possíveis “vantagens” para a administração e para o setor empresarial envolvido, gerando a desejável celeridade processual e a significativa redução de custos para o empreendedor (sem a necessidade de contratação de profissionais para a elaboração de estudo ambiental), resta evidente, no nosso entendimento, que a LAC não corresponde ao escopo constitucional do licenciamento ambiental, qual seja, atuar como instrumento de prevenção do dano e de planejamento ambiental das técnicas de produção, o que representa em si o controle ambiental do processo produtivo preconizado nos incisos IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

---

<sup>13</sup> <sup>13</sup> Documento apresentado em audiência pública na discussão do PL n. 3.729/2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/audiencias-publicas/25-06-19-joana-nery-giglio>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

Interessa ao estado o procedimento pela não necessidade de contratação de analistas ambientais, tendo em vista a já precária estrutura dos órgãos ambientais, em geral. Porém, importa indagar: Se o Estado não consegue contratar e capacitar agentes públicos para a função analítica, vai conseguir fiscalizar o cumprimento da LAC?

O procedimento simplificado de licenciamento ambiental por adesão e compromisso deve ser analisado à luz do direito administrativo, em especial dos seus princípios da motivação e da eficiência, este proclamado pelos defensores da ideia simplificada no intuito de reduzir a burocracia.

A motivação do ato administrativo é tratada pela doutrina jurídica pátria como fundamental à legitimidade do ato, ou seja, por impor limites à atuação do administrado, deve expor a este diretamente os motivos determinantes que levam a decisão administrativa.

Para Araújo (2005, p. 90), "o termo motivação é usado para designar não apenas a manifestação dos motivos, mas também a de todos os elementos que influem na legalidade e finalidade do ato, bem como a correspondência entre o motivo deste e seu conteúdo". Deve, portanto, representar os motivos de fato e de direito, bem como apresentar a coerência lógica da finalidade com o conteúdo do ato administrativo.

Assim sendo, observa-se a ausência de motivação da modalidade de licença por adesão e compromisso, uma vez que, ao não ser realizada nenhuma análise ambiental, bastando um mero cruzamento entre a caracterização declarada pelo empreendedor e a base de dados do órgão licenciador, tal licença carece de fundamentação e de motivos de fato, assemelhando-se a um ato administrativo vinculado já que seus pressupostos estão previamente caracterizados na norma que assim a criou.

Ao pressupor a inexistência de impacto ambiental e assim legitimar a licença sem análise ambiental, o ato da licença passa a ser vinculado e não mais discricionário, gerando a almejada segurança jurídica pleiteada pelo setor empresarial. No entanto, mesmo o ato vinculado deve apresentar a sua motivação, conforme leciona Araújo (2005, p. 112):

A dispensa de motivação nos atos vinculados não deve ser cogitada, por duas razões principais: a necessidade de se conhecer a

interpretação dada pelo administrador à lei, e a de tornar possível a verificação da correta incidência do ato na situação fática que o tenha motivado.

Entendemos que sem análise ambiental a licença não se legitima pela ausência de sua motivação. Por menor que sejam os impactos causados pelos empreendimentos de pequeno porte ou de determinadas tipologias, não pode o legislador vincular o ato de controle ambiental a critérios prefixados. Deve verificar a correlação entre a situação fática e a aplicação da norma, o que somente pode ser realizada por uma análise de estudo ambiental, ainda que simplificado.

Entendemos que a simplificação do procedimento de licenciamento deve ser aplicada aos empreendimentos de pequeno potencial poluidor e não deve implicar em ausência de análise dos impactos por eles gerados. A redução da burocracia no licenciamento está na otimização do procedimento e esta é, antes de tudo, a exigência de um estudo ambiental cuja complexidade deve ser proporcional aos impactos causados pela tipologia a qual o empreendimento proposto pertence.

Neste sentido, importa trazer as lições de Moraes (1999, p. 30), ao associar o princípio da eficiência administrativa à redução da burocracia:

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

No entanto, burocracia não é a exigência legítima de documentos por parte da administração pública necessários à formação da convicção e formadores da motivação do ato administrativo.

A desburocratização do procedimento do licenciamento ambiental é uma das demandas do setor produtivo, bem como uma justificativa para a criação da LAC, uma vez que as exigências de estudos ambientais, documentos, anuências, outorgas, autorizações de outros órgãos, são substituídas por um mero compromisso do empreendedor em cumprir condições prefixadas pelo órgão ambiental, sem a realização de qualquer análise. Com a adoção da LAC o procedimento se torna menos

exigente, menos burocrático e muito mais célere, quase imediato, o que satisfaz as demandas constantes do setor produtivo.

Tomando como exemplo o caso do Estado da Bahia, o Ministério Público Federal ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI (ADI nº 5014) contra este Estado, acompanhado de representação formulada pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da alteração de diversos dispositivos da Lei Estadual nº 10.431/2006 através da Lei Estadual nº 12.377/2011. Dentre os dispositivos questionados estão aqueles relacionados à criação de novas formas de licenças ambientais, tendo a LAC como uma das modalidades, qual seja, o art. 45, inciso VIII da Lei Estadual nº 10.431/2006, a seguir:

Art. 45 – O órgão ambiental competente expedirá as seguintes licenças, sem prejuízo de outras modalidades previstas em normas complementares a esta Lei:

(...)

VIII – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): concedida eletronicamente para atividades ou empreendimentos em que o licenciamento ambiental seja realizado por declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão licenciador, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potencial poluidor, nas seguintes situações:

- a) Em que se conheçam previamente seus impactos ambientais, ou;
- b) Em que se conheçam com detalhamento suficiente as características de uma dada região e seja possível estabelecer os requisitos de instalação e funcionamento de atividades ou empreendimentos, sem necessidade de novos estudos;
- c) C) as atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo LAC serão definidos por resolução do CEPRAM; (Bahia, 2011)

Tal licença, nos termos da lei ora em comento, estabelece que os critérios e condições aos quais o empreendedor se compromete a cumprir já serão preestabelecidos eletronicamente, ou seja, será apenas um cruzamento das informações sobre o empreendimento com dados genéricos inseridos em um sistema, o que se assemelha a um mero preenchimento de formulário que, ao final, expede uma licença a ser impressa, tal qual um procedimento cartorário.

A petição inicial da ADI nº 5014 expõe o entendimento do Ministério Público Federal sobre o tema, da seguinte forma:

A licença mencionada no parágrafo anterior cria uma forma de “autorregulação ambiental”, à margem da imposição constitucional que determina a supervisão estatal sobre as atividades potencialmente poluidoras. No caso dessas licenças, a atuação do poder público é substituída por uma mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, à margem, de qualquer controle efetivo do órgão ambiental, mesmo que se trate de empreendimentos com potencial poluidor<sup>14</sup>.

A referida inicial ainda menciona a Resolução nº 4.250/2012 do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado da Bahia, a qual determinou as atividades que serão submetidas pela modalidade da LAC, algumas delas “sabidamente poluidoras, como a instalação de frigoríficos, fabricação de artefatos de borracha e plástico e postos de gasolina” (Brasil, 2011). A inicial ainda menciona que tal Resolução estabelece que o licenciamento por adesão será aplicado ainda que os empreendimentos sejam de grande porte.

Como demais argumentos jurídicos, o MPF sustentou a ausência de análise ambiental e o descumprimento dos incisos IV e V do art. 225, § 1º da Constituição Federal, a ausência da sequência lógica dada pelos momentos das análises do projeto, da instalação e da operação (LP, LI e LO), conforme preconizado pela Lei nº 6.938/81 e Resolução CONAMA nº 237/97, bem como a incompetência do Estado para criar modalidades de licença em desacordo com a norma geral.

A ABRAMPA, em exposição na audiência pública realizada em 25 de junho de 2019<sup>15</sup>, informou o resultado fático da prática da LAC no Estado da Bahia, ressaltando o seguinte:

a) Em 2012, foram emitidas 600 LACs, sendo que apenas algumas foram examinadas, bem como emitidos apenas 6 relatórios de fiscalização ambiental referentes a tais licenças;

b) Em 2015, mais de 1000 LACs foram emitidas, bem como lavrados apenas 30 autos de infração, sendo 8 advertências e 22 autos de multas;

c) Foram encontradas diversas não conformidades nas LACs emitidas para postos de combustíveis, como: informações contraditórias sobre número de tanques

---

<sup>14</sup> Petição Inicial da ADI 5014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=4204861&tipo=TP&descricao=ADI%2F5014>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/audiencias-publicas/25-06-19-cristina-seixas-graca>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

instalados, falta de apresentação de estudos de estanqueidade, captação de água de poço sem outorga ou dispensa desta, derrame direto no solo de produto químico perigoso e outros descumprimentos de condicionantes.

d) Reforçou o retrocesso ambiental causado pela LAC, já que é uma licença concedida sem controle prévio e efetivo;

e) Entende a entidade que a LAC viola o princípio da obrigatoriedade de intervenção do Estado, já que o procedimento, na verdade, se traduz em um “auto licenciamento”.

Entendemos que tal procedimento simplificado de adesão e compromisso representa, em tese, em desobediência do dever constitucional estatal de controle da poluição e, na prática, de dispensa de licenciamento, substituindo-o por um mero procedimento cartorário. Afronta diretamente o art. 225 da Constituição Federal e não representa a melhor prática administrativa na redução da burocracia e na otimização do procedimento.

### 3.3.2. A dispensa de licença ambiental para tipologias específicas de empreendimentos e atividades

Podemos observar que os mesmos fundamentos jurídicos do entendimento da inconstitucionalidade da LAC se aplicam à dispensa de licenciamento ambiental para tipologias determinadas e elencadas em lei.

No entanto, importa mencionar que os deveres do poder público em exercer o controle ambiental, dispostos no art. 225, § 1º, IV e V da Constituição Federal está vinculado à ocorrência de poluição ou de degradação ambiental que a tipologia, considerando o porte do empreendimento e o seu potencial poluidor/degradador. Tal entendimento encontra guarida no texto do art. 10 da lei 6.938/81, com redação da LCP nº 140/2011, o qual cita que somente 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). Assim, empreendimentos ou atividades que não sejam capazes de causar degradação ambiental, sob qualquer forma, não estão sujeitos ao licenciamento.

Para Talden Farias (2015, p. 101) a decisão administrativa que declara a atividade ou o empreendimento isento de licença deve ser fundamentada:

Ao longo dos últimos anos, a dispensa do licenciamento ambiental se tornou uma prática corriqueira em vários órgãos ambientais, tendo em vista a exigência de instituições financeiras e de outros órgãos públicos. Cuida-se de um procedimento através do qual o órgão licenciador certifica que determinado empreendimento é, ou não, efetiva ou potencialmente poluidor e, portanto, se se sujeita, ou não, ao licenciamento ambiental.

Farias ainda ressalta a necessidade da realização de vistoria técnica pelo órgão licenciador visando a checagem das informações para que “a dispensa do licenciamento ambiental se transforme em um salvo-conduto ambiental para as atividades que podem gerar poluição (2015, p. 101).

Alguns Estados da federação estabeleceram a dispensa de licenciamento ambiental presumida por norma. O Ceará, através de sua Resolução COEMA nº 02/2019 estabeleceu critérios técnicos para a isenção do licenciamento em seu art. 8º, especificamente quanto a empreendimentos de porte “menor que micro”. Não considera o potencial poluidor da atividade, apenas o seu porte. No anexo III da referida Resolução menciona apenas empreendimentos agropecuários.

O Estado do Tocantins isentou as atividades agrossilvopastoris de licença ambiental na sua Lei Estadual nº 2.713, de 09 de maio de 2013, no seu art. 10, sem apresentar, contudo, algum critério de porte ou potencial poluidor, apenas pela tipologia. No entanto, o MPF ajuizou a ADI nº 5.312 a qual foi julgada em 25 de outubro de 2018 cujo Acórdão entendeu pelo acolhimento do pedido da inicial, declarando a inconstitucionalidade do art. 10 da citada lei estadual com a seguinte fundamentação:

A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. (Brasil, 2018).

Farias ainda leciona a inconstitucionalidade da dispensa da licença ambiental por ato normativo, correlacionando-a com o exercício do art. 170 da Constituição Federal:

Isso significa que qualquer estipulação prévia da ausência ou mesmo de diminuição do controle ambiental, além de nociva ao meio ambiente, é inconstitucional, já que desrespeita os dispositivos citados. Não é por outra razão que o Supremo Tribunal Federal já deliberou que a atividade econômica não pode se desenvolver sem consonância com a questão ecológica. Sendo assim, os atos normativos que eximem previamente todo um segmento do econômico de fazer o licenciamento, a exemplo da alínea f do inciso XIV do artigo 7º da Lei Complementar 140/2011, que estabelece a possibilidade de exceção do licenciamento ambiental das atividades de caráter militar, são incompatíveis com a ordem constitucional. (2017, p. 1).

O autor ainda conclui, com exatidão, seu entendimento acerca da dispensa de licenciamento por parte do órgão ambiental:

Em vista disso, a dispensa de licenciamento ambiental só é possível no caso concreto e por decisão tecnicamente fundamentada do órgão ambiental, que comprove que aquela atividade específica não é potencial nem efetivamente poluidora. Já a dispensa prévia via ato normativo abrangendo situações gerais é inconstitucional e não pode ser admitida, pois não é aceitável que esse procedimento se transforme em um salvo-conduto para as atividades que não querem se submeter ao controle ambiental prévio. (Farias, 2017, p. 1).

Entendemos que a legislação federal permite a dispensa de licenciamento desde que o órgão ambiental comprove, tecnicamente e caso a caso, a inoccorrência de impacto ambiental em algum grau e sob qualquer forma do empreendimento. A análise da isenção de licença deve ser casual, com decisão fundamentada, nunca presumida ou preestabelecida em norma legal. A dispensa presumida pode ser considerada inconstitucional (desobediência do dever de controle estatal da poluição).

No tocante à matéria em tela como objeto do PL nº 3.729/2004, entendemos que a previsão de qualquer possibilidade de dispensa de licenciamento ambiental, por tipologia, porte ou potencial poluidor, que seja taxativa pela própria lei, é inconstitucional. No entanto, pode a lei trazer critérios de mensuração da inoccorrência de impacto ambiental, desde que embasados em evidências técnico-científicas.

#### 3.4. O princípio da proibição do retrocesso ambiental

A proibição ao retrocesso ambiental é também tratado com um princípio basilar do direito ambiental internacional, assim reconhecido por vários ordenamentos

jurídicos e que visam à proteção contínua do meio ambiente e a manutenção da diretriz progressiva do desenvolvimento sustentável, isto é, a intenção de que não haja retorno a um paradigma de desenvolvimento predatório pelas nações e que a proteção ao meio ambiente seja cada vez mais aperfeiçoada pelas modificações legislativas futuras. Sua origem remonta à estruturação jurídica internacional da tutela aos direitos humanos.

#### 3.4.1. O princípio da proibição do retrocesso aplicado aos direitos humanos

Após a Segunda Guerra Mundial e, em razão das suas consequências catastróficas, foi criada a ONU – Organização das Nações Unidas, em 25 de abril de 1945 com o objetivo de se estabelecer entre as nações mundiais como um organismo autônomo e independente para a mediação de conflitos envolvendo direitos humanos. A Carta das Nações Unidas, em seu preâmbulo, demonstra claramente sua importância, bem como o reconhecimento de uma categoria maior de direitos, os direitos humanos ou direitos fundamentais:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.<sup>16</sup>

A Carta das Nações enfatiza a categoria de direitos a serem protegidos pela organização, denominando-os de direitos fundamentais. Justifica a criação da entidade diante das violações aos direitos à igualdade e à dignidade do Homem oriundas das guerras e disputas territoriais e políticas. Para Piovesan, a criação da ONU tem profunda importância jurídica no direito internacional:

A criação das Nações Unidas, com suas agências especializadas, demarca o surgimento de uma nova ordem internacional, que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais, com

---

<sup>16</sup> Carta das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

preocupações que incluem a manutenção da paz e segurança internacional, o desenvolvimento de relações amistosas entre os Estados, a adoção da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, a adoção de um padrão internacional de saúde, a proteção ao meio ambiente, a criação de uma nova ordem econômica internacional e a proteção internacional dos direitos humanos. (Piovesan, 2006, p. 124)

É possível afirmar que a criação da ONU foi responsável pela internacionalização dos direitos humanos, uma vez que este tema passou a permear o centro das preocupações internacionais, uma vez que as nações que aderiram à Carta reconheceram a necessidade da promoção e cooperação mútuas na salvaguarda dos direitos humanos, agora em caráter universal.

Em decorrência, uma das medidas iniciais da ONU foi a criação de uma comissão composta por teóricos de diversos países, ideologias, religiões e culturas distintas visando a elaboração de um instrumento jurídico basilar para ser ratificado e seguido pelas nações, vinculando-as aos compromissos humanitários assumidos. Em decorrência, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) foi proclamada em Paris no dia 10 de dezembro de 1948, representando um grande avanço político para a realização da paz mundial.

Para Bobbio (1992, p. 30), o mérito da DUDH não está na sua vinculação jurídica, dada a autonomia advinda da soberania das nações, mas sim no seu aspecto ético e político a ser seguido pelas normas das nações signatárias:

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais. Quando digo “contém em germe”, quero chamar a atenção para o fato de que a Declaração Universal é apenas o início de um longo processo, cuja realização final ainda não somos capazes de ver. A Declaração é algo mais do que um sistema doutrinário, porém algo menos do que um sistema de normas jurídicas. De resto, como já várias vezes foi observado, a própria Declaração proclama os princípios de que se faz pregoeira não como normas jurídicas, mas como “ideal comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as nações.

O caráter axiológico da DUDH, de fato, veio a ser progressivamente incorporado nas legislações internas das nações, o que representou a transformação progressiva do papel do Estado como ente jurídico de finalidade protetiva dos direitos

humanos e não mais apenas da soberania e da economia das nações, o que abriu espaço para o advento dos direitos de segunda dimensão e os de terceira dimensão, como evolução dos conceitos iniciais de direitos humanos.

O viés da progressividade das normas sobre direitos humanos foi sendo construído através de diversas tratativas internacionais sobre o tema. Dentre as principais, podemos citar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950, em seu art. 53 que trata da salvaguarda dos direitos do homem reconhecidos por outra via:

Nenhuma das disposições da presente Convenção será interpretada no sentido de limitar ou prejudicar os direitos do homem e as liberdades fundamentais que tiverem sido reconhecidos de acordo com as leis de qualquer Alta Parte Contratante ou de qualquer outra Convenção em que aquela seja parte<sup>17</sup>

Outra importante previsão internacional da progressividade dos direitos humanos se deu através da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969. Ao estabelecer um sistema interamericano de proteção aos direitos humanos trouxe a figura jurídica do desenvolvimento progressivo desses direitos, no seu artigo 26:

Desenvolvimento progressivo. Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica, técnica, a fim de conseguir *progressivamente* a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.<sup>18</sup>

### 3.4.2. A vedação ao retrocesso nos direitos sociais e individuais e o art. 60, §4º, IV da Constituição Federal

O princípio da proibição de retrocesso passou a ser incorporado várias normas internacionais, em especial sobre direitos sociais e culturais, os de segunda dimensão

---

<sup>17</sup>Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2020.

<sup>18</sup>Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2020.

e que visam a garantir o exercício das liberdades individuais na busca do bem-estar social (liberdades sociais).

Para Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 290), o legislador estará impedido de retroagir nas normas de direitos sociais, posto que estes estão tradicionalmente relacionados aos direitos fundamentais:

Nesse sentido, o reconhecimento de uma proibição do retrocesso situa-se na esfera daquilo que tem sido designado, abrangendo todas as situações referidas, de uma eficácia negativa das normas constitucionais. Assim, independentemente da exigibilidade dos direitos sociais (e também dos direitos ecológicos) na sua condição de direitos positivos, ou seja, de direitos subjetivos a prestação de caráter fático ou normativo, no âmbito da assim designada eficácia negativa se está em face de uma importante possibilidade de exigibilidade judicial de tais direitos como direitos subjetivos de defesa, em outros termos, como proibições de intervenção ou proibições de eliminação de determinadas posições jurídicas já consolidadas.

Por sua vez, Canotilho (1993, p. 469) entende que:

Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social (assim, por ex., será inconstitucional uma lei que reduza o âmbito dos cidadãos com direito a subsídio de desemprego e pretenda alargar o tempo de trabalho necessário para a aquisição do direito à reforma. De qualquer modo, mesmo que se afirme sem reservas a liberdade de conformação do legislador nas leis sociais, as eventuais modificações destas leis devem observar inquebrantavelmente os princípios do Estado de Direito vinculativos da actividade legislativa.

No Brasil, a Constituição Federal traz a figura da proibição do retrocesso no seu art. 60, § 4º, inciso IV, no qual reza a impossibilidade de deliberação de proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos individuais (Brasil, 1988). Neste sentido, Machado (2020, p. 149) entende:

A inalterabilidade legislativa para pior em matéria de direitos individuais está consagrada pela Constituição (art. 60). Não há nenhum excesso nesse mandamento constitucional, pois é da essência dos direitos humanos que estes mereçam somente evoluir e não regredir. Aliás, na parte referente aos direitos trabalhistas vigora, há muito tempo, o princípio da não regressão legislativa.

Para Machado (2020, p.148), pela importância do princípio, este deveria se estender também a outros direitos metaindividuais, como o direito à saúde e à educação.

O Supremo Tribunal Federal já criou precedente judicial ao admitir o princípio da proibição do retrocesso social no julgamento da ADI 5016, na qual se questionou dispositivo de lei estadual que suprimia a outorga do direito de uso de águas, em violação à Lei nº 9.433/97 (lei que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional Gerenciamento de Recursos Hídricos), bem como de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre o uso de recursos hídricos, resultando em flagrante inconstitucionalidade:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 5016 BA - BAHIA 9990266-09.2013.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-230 29-10-2018). (Brasil, 2018).

A referida ADI 5016 foi julgada procedente com fulcro na usurpação de competências, bem como por representar um relevante retrocesso social. No entanto,

o julgamento não considerou o recurso hídrico como um bem ambiental e, por isso, não evidenciou o princípio da proibição do retrocesso ambiental no texto decisório.

### 3.4.3. O princípio da proibição do retrocesso ambiental no direito brasileiro

A DUDH trouxe conceituações que foram amplamente desenvolvidos com o passar do tempo, pelos juristas mundiais, evoluindo, portanto, o conceito de direitos humanos até os dias de hoje. No seu artigo I, a Declaração menciona o direito à dignidade e, no seu artigo III, o direito à vida (ONU, 1948). Os direitos humanos ao meio ambiente decorrem do direito à vida digna, o qual encerra um outro conceito, a saúde. Só é possível a vida digna com saúde e esta, por sua vez, depende de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal lógica se estabeleceu na Declaração de Estocolmo, em 1972, a qual incluiu o direito ao meio ambiente saudável na conceituação dos direitos humanos.

Em decorrência, o princípio também conhecido como vedação do retrocesso, cláusula limite, cláusula de não retrocesso, e cláusula de progressividade ou irreversibilidade, foi aplicado ao direito ambiental pela doutrina especializada, como Michel Prieur (2012, p. 22), o qual utiliza o termo *cliquet anti-retour* para se referir ao princípio:

Para promover a não regressão como um novo princípio fundamental do direito ambiental, convém ter apoio numa argumentação jurídica que funda um novo princípio, que se agrega aos princípios já reconhecidos: prevenção, precaução, poluidor-pagador e participação do público. As bases dessa argumentação jurídica repousam sobre três elementos: a própria finalidade do direito ambiental, a necessidade de se afastar o princípio de mutabilidade do direito e a intangibilidade dos direitos humanos.

A progressividade do direito ambiental, ou o princípio da proibição do retrocesso ecológico, no entender de Canotilho (2012, p. 67), é aplicável em esfera internacional:

Mas o princípio da proibição do retrocesso ecológico é aplicável igualmente na esfera internacional. Aqui, o princípio do nível elevado da proteção ecológica corresponde precisamente à primeira interpretação que assumiu, no contexto histórico em que nasceu: a supranivelção do regime de integração regional na Europa. Particularmente no que diz respeito à adopção de actos normativos pelos órgãos de uma organização internacional, o princípio do nível

elevado de proteção ecológica significa que o nível de proteção ecológica não pode ser inferior ou igual a nível de proteção do Estado Membro menos protector. Pela negativa, é aquilo que já chamámos, no contexto comunitário, a proibição do mínimo denominador comum. Pela positiva, significa que o novo regime comum deverá assegurar um nível de proteção pelo menos igual, ou até tendencialmente superior, à média dos regimes individuais.

Como se observa, tanto para Canotilho, como para Prieur, o marco jurídico da não regressão não é a existência prévia de um “mínimo existencial” ambiental, mas sim a perspectiva de que as normas futuras devem ser iguais ou superiores no nível de proteção ambiental, trazendo a ideia da progressividade. A redução das obrigações jurídicas poderia ser interpretada como uma violação ao direito ao meio ambiente. Neste sentido, Prieur (2012, p. 41) argumenta:

Entendemos, todavia, que o conceito é perigoso: não existe um mínimo essencial em matéria ambiental, já que não há senão um nível adequado de proteção, consideradas as tecnologias disponíveis. (...) o conceito de conteúdo mínimo de direitos deveria, contudo, ser objeto de reflexão especial, adaptada à matéria ambiental. Não deveria constituir um pretexto para reduzir abusivamente os limites de proteção ambiental. As análises feitas em matéria de conteúdo mínimo no âmbito social não deveriam ser estendidas sistematicamente à seara ambiental, posto que a história e os dados de ambos não permitem que se confundam.

Na perspectiva da proibição do retrocesso, Prieur (2012, p. 27) enfatiza o carácter do direito ambiental como um direito humano, assim como os direitos sociais:

Essa proibição de retrocesso dos direitos humanos, aqui discretamente generalizada, pode talvez não chamar a atenção dos positivistas; ela é, entretanto, capaz de satisfazer aos moralistas e repercutirá, de forma inevitável, sobre o direito do meio ambiente, enquanto novo direito humano. A aparição desse novo princípio, aplicável ao meio ambiente, está em total sinergia com o carácter finalista e voluntarista desse direito. Poderia, inclusive, levantar menos objeções e resistência do que a não regressão no âmbito dos direitos sociais.

E ainda:

Como para os direitos sociais, o meio ambiente consagrado como direito humano adquire um carácter irreversível que interdita qualquer regressão. O princípio da não regressão do direito ambiental é inerente às leis ambientais, que tenham sempre por finalidade uma maior proteção do meio ambiente, que corresponda às exigências do direito internacional e do direito europeu ambiental, visando a ‘um nível elevado de proteção ambiental’ (artigo 3º do Tratado da União

Europeia) e garantindo a preservação das conquistas históricas. (Priour, apud Machado, 2020, p. 148).

Para Machado (2020, p. 148), o artigo 225, *caput*, já por si só contém o princípio do não retrocesso ambiental, uma vez que “o Poder Legislativo é um poder da República (art. 2º da CF) e, dessa forma, está vinculado a somente legislar no sentido de defender e preservar o meio ambiente”. Com efeito, pela característica de essencialidade à saúde e, portanto, à vida digna, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na Constituição Federal Brasileira, é tratado de maneira progressiva, sendo vedado o retrocesso em quaisquer dos poderes integrantes da República Federativa do Brasil.

Ao conceituar o princípio em tela, Machado (2020, p. 149) deixa evidente a necessidade mínima de manutenção do “bom ambiental”:

O princípio da não regressão significa que a legislação e a regulamentação relativas ao meio ambiente só podem ser melhoradas e não pioradas. É o aperfeiçoamento do “bom ambiental”. O “bom ambiental” é uma situação indispensável a ser encontrada em todos os elementos do meio ambiente – águas, ar, flora e fauna -, para que haja o equilíbrio ecológico. O “bom ambiental” só pode ser alterado para transformá-lo em “ótimo ambiental”. A regressão das normas ambientais traduz a ocorrência do “pior ambiental”, isto é, do desequilíbrio ecológico.

No entanto, ainda que já acolhido pela doutrina jurídica pátria dominante, o princípio da proibição do retrocesso ambiental foi reconhecido pela jurisprudência no julgamento da ADI 4.717<sup>19</sup> em 5 de abril de 2018, relatada pela Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha. Tal ADI julgou a impossibilidade de redução de espaços territoriais especialmente diante de ofensa ao princípio da proibição do retrocesso socioambiental, cuja ementa se segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO

---

<sup>19</sup> Acórdão ADI 4717, inteiro teor. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768149784/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4717-df-distrito-federal-9940164-1720121000000/inteiro-teor-768149794>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.

(STF - ADI: 4717 DF - DISTRITO FEDERAL 9940164-17.2012.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 05/04/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-031 15-02-2019). (Brasil, 2019).

Em artigo acerca da citada decisão, Sarlet (2019, p. 3), ressalta a importância do reconhecimento formal pelo STF do princípio da proibição do retrocesso ambiental, tendo em vista a uniformização e o alinhamento das fontes do direito no tocante à validade do princípio no direito pátrio:

A decisão do STF, assim, coloca-se em perfeito alinhamento com a recente consagração tanto do princípio da vedação de retrocesso quanto do dever de progressividade em matéria ambiental consagrados expressamente no artigo 3, c, do Acordo de Escazú (2018), revelando, por assim dizer, o necessário “diálogo de fontes normativas” na temática ecológica.

O retrocesso do Estado na proteção do meio ambiente, por qualquer dos três poderes republicanos, demonstra a ineficiência do poder estatal em cumprir a Constituição Federal. Os atos executivos e as iniciativas legislativas que, a despeito de sua legitimidade formal, contrariam frontalmente o dispositivo constitucional, ainda que indiretamente, devem ser considerados pelos órgãos jurisdicionais, aplicando-se

o princípio da proibição do retrocesso ambiental. Tal princípio está nitidamente consolidado no direito ambiental brasileiro, sendo, portanto, aparato teórico apto a embasar as decisões jurisdicionais acerca do desvio do poder estatal da proteção ambiental.

Tal retrocesso, no entretanto, vem ocorrendo na legislação ambiental brasileira através da simplificação das normas ambientais, ou como diz Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 306), uma “flexibilização” da legislação. Como exemplos citados pela doutrina pátria temos a Lei Complementar nº 140/2011, que, ao tratar da competência comum em matéria ambiental ocasionou o esvaziamento das competências ambientais de órgãos federais e estaduais; e a Lei nº 12.651/2012, que trata de florestas e que contém dispositivos que reduzem os níveis de proteção ambiental anteriormente consagrados em legislação federal.

Por fim, importam as palavras de Sarlet (2019, p. 6) ao expor a obrigatoriedade das presentes gerações de deixar o meio ambiente às gerações vindouras em condições de propiciar a sadia qualidade de vida:

Não se pode admitir, até por um critério de justiça entre gerações humanas, que sobre as gerações futuras recaia o ônus do descaso ecológico perpetrado pelas das gerações passadas e presentes. A noção da limitação no uso dos recursos naturais contribui para a elucidação da questão, uma vez que boa parte dos recursos naturais não é renovável, e, portanto, tem a sua utilização limitada e sujeita ao esgotamento. Torna-se, portanto, imperativo o uso racional, equilibrado e equânime dos recursos naturais, no intuito de não agravar ainda mais de forma negativa a — já em estado crítico em escala global — qualidade de vida e o equilíbrio dos ecossistemas, sob pena de se inviabilizar até mesmo a sobrevivência e, portanto, o “direito a existir” das futuras gerações (humanas e não-humanas). A decisão do STF, por sua vez, contribui para a blindagem normativa da legislação ecológica, evitando recuos que possam comprometer a integridade dos ecossistemas e, conseqüentemente, levando inevitavelmente espécies da fauna e da flora à extinção, o que é particularmente relevante na perspectiva de redução do regime de proteção de unidades de conservação.

### 3.5. Tomada de posição

O licenciamento ambiental é um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, com base e escopo constitucionais, direcionado para a consecução da análise dos impactos ambientais gerados pelos empreendimentos e atividades econômicas. No entanto, o Estado Brasileiro, bem como seus entes federados, não

conseguiu incorporá-lo a contento de forma a realizar o escopo constitucional de forma dinâmica e constante, seja pelos parcos investimentos materiais e humanos na formação de equipes técnicas qualificadas para a análise ambiental nos órgãos ambientais, seja pela constante pressão do setor empresarial e agropecuário, o qual pugna pela sua flexibilização.

Observamos que as tendências normativas atuais de flexibilização e simplificação não correspondem aos escopos da otimização e desburocratização dos procedimentos. Já realizada em alguns Estados e Municípios, ainda objeto de projeto de lei geral de licenciamento em trâmite no Congresso Nacional, a figura simplificada da licença por adesão e compromisso pode ser considerada inconstitucional pela ausência de análise das características próprias do empreendimento proposto.

Por sua vez, verificamos que há precedentes judiciais que declaram a inconstitucionalidade da dispensa de licenciamento ambiental por tipologia, ou seja, caso o ente federado opte por dispensar uma determinada atividade da licença infringirá diretamente o art. 225, § 1º, incisos IV e V.

Diante do contexto apresentado, verificamos que os Estados e Municípios estão optando pela adoção indiscriminada da licença por adesão e compromisso com o objetivo de revestir de legalidade a dispensa de licenciamento, posto que, na prática, a LAC é mero procedimento cartorário que substitui o dever estatal da análise dos impactos ambientais por um compromisso do empreendedor. Assim, nos parece inconstitucional a adoção da LAC para qualquer empreendimento.

Entendemos que a previsão da LAC e da dispensa de licenciamento por tipologia no texto do PL nº 3.729/2004 e do PLS nº 168/2018 acaba por deturpar as iniciativas legais, as quais são de suma importância para atingir os escopos ideais de uma lei geral de licenciamento ambiental. Esse modelo de simplificação contamina essa atuação legislativa, pois visa sobrepor interesses setoriais aos deveres constitucionais do Estado Brasileiro.

## CONCLUSÃO

Na sociedade contemporânea o paradigma de desenvolvimento se caracteriza por dois componentes básicos: a exploração dos recursos naturais e a magnitude tecnológica dos meios de produção. No entanto, a evolução das tecnologias, em alguns setores, não incorporou a sustentabilidade ambiental de forma estruturante e assim, a produção de bens se revelou, juntamente com a implantação de uma cultura de consumo constante, uma grande produtora de riscos significativos ao meio ambiente e à sociedade.

Diante desse panorama, exposto no capítulo 1 deste trabalho, se torna imperioso consolidar e aperfeiçoar o direito ambiental, uma vez que cabe ao Estado a tomada de medidas visando salvaguardar os direitos humanos fundamentais, os quais são os mais ameaçados pelo modelo de desenvolvimento baseado na produção de riscos.

Tais riscos, por vezes, são transfronteiriços e intergeracionais, o que exige do direito, como instrumento do Estado, uma resposta adequada e capaz de coibir a ocorrência de desastres e de implantar mecanismos capazes de implementar os princípios da prevenção e da precaução de forma a propiciar a garantia dos direitos fundamentais, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, o licenciamento ambiental é um importante instrumento de controle dos riscos gerados pelo setor produtor de bens, serviços, infraestrutura, alimentos e todas as atividades que geram impacto ambiental. Sejam empreendimentos de baixo impacto ou de significativo impacto, a importância da análise ambiental é juridicamente relevante, pois, como visto no capítulo 2 deste trabalho, o licenciamento ambiental é um importante meio de construção de uma economia sustentável, que vise à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações e, por isso, deve estar sujeito à guarda constitucional no tocante aos direitos fundamentais.

Ainda que a sociedade de risco seja uma realidade moderna, ainda que esteja em curso um paradigma de produção e de consumo insustentável e gerador de riscos, o licenciamento ambiental ser interpretado como um instrumento de proteção dos direitos humanos à vida, à saúde, ao trabalho e ao meio ambiente equilibrado. Dessa importância decorre a aplicação do princípio da proibição do retrocesso na

proteção aos direitos humanos e ambientais às iniciativas legislativas que, como observado no capítulo 3 deste trabalho, buscam deturpar o real escopo do licenciamento ambiental – o controle ambiental dos impactos ambientais – com o uso da retórica da simplificação dos procedimentos, o que, neste caso, não é sinônimo de eficiência administrativa.

É preciso reconhecer e atuar para a manutenção dos institutos jurídico-ambientais já existentes e para o aperfeiçoamento constante do licenciamento ambiental, visando o planejamento e o monitoramento dos impactos ambientais, com vistas à sustentabilidade.

Ainda que, com o esforço político de alguns agentes públicos e lideranças ambientais, concluímos que a política ambiental desde a criação da SEMA, não correspondeu às exigências da carta magna. Mesmo com a Constituição Federal de viés socioambiental e representativa dos direitos de terceira dimensão, a prática dos poderes não corresponde aos princípios e ditames constitucionais. Atualmente é perceptível um retorno ideológico ao modelo produtivo predatório característico do período pós-revolução industrial.

Desde o início da previsão legal do licenciamento ambiental foram realizadas diversas e constantes tentativas legislativas para minimizar sua eficácia como instrumento de controle. Tal fato revela a não aceitação do paradigma sustentável e do licenciamento ambiental pelo setor produtivo, em especial do setor agropecuário.

Frisamos ainda que a segurança jurídica pleiteada pelos empreendedores é antagônica com a necessidade de discricionariedade na concessão, renovação e cassação da licença pela autoridade licenciadora visto que, independentemente de prazos e amarras normativas, a norma constitucional é clara quanto à inexistência do direito de qualquer pessoa, física ou jurídica, de degradar o meio ambiente. Assim, diante de fatos constatados que demonstrem tecnicamente a desobediência de condicionantes por parte do empreendedor, bem como a ocorrência de dano ambiental dela decorrente, compete ao órgão ambiental o dever de suspender a licença até que sejam cessadas as causas e reparado o dano.

Os projetos de lei geral de licenciamento ambiental em tramitação revelam o enfraquecimento do ambientalismo no parlamento brasileiro (baixo número de parlamentares ambientalistas). Ao criar vários subtipos de licença simplificada, subvertem o real escopo do licenciamento ambiental e institucionalizam a análise ambiental rasa e de poucos fundamentos técnicos. Assim, a criação da figura jurídica

do “compromisso e adesão” se desfigura a análise ambiental prévia, ferindo frontalmente os princípios constitucionais da prevenção e da precaução.

No entanto, tais projetos de lei também apresentam inovações importantes, como a adequação da licenças corretiva e única, o aumento da participação popular no processo de obtenção da licença, a integração dos sistemas estaduais e federal e a previsão do processo eletrônico disponível pela internet. São pontos importantes pois trazem uma maior celeridade e otimização do procedimento de licenciamento, além de contribuir com a uniformização da legislação ambiental em consonância com o previsto no parágrafo primeiro do art. 24 da Constituição Federal.

No entanto, a discussão de pontos polêmicos e claramente inconstitucionais, como a ausência de análise ambiental nas licenças por adesão e compromisso e na previsão de dispensa de licenciamento por tipologias, revela um claro oportunismo de setores produtivos que demandam a descaracterização da licença ambiental para que esta se converta em uma mera anuência para a livre iniciativa sem limites.

Mesmo aqueles procedimentos simplificados por adesão e compromisso que realizam análises aleatórias por amostragem, acabam por infringir o princípio constitucional da isonomia, dando tratamento desigual aos iguais na mesma relação jurídica entre Estado e empreendedor.

Tais modalidades ferem ainda o art. 170 da Constituição Federal o qual claramente exige que a proteção ao meio ambiente seja considerada na ordem econômica, não bastando apenas a livre iniciativa, posto que não há prevalência entre os princípios consolidados neste dispositivo.

Entendemos ainda que a introdução de tais modalidades de simplificação de licenciamento ambiental em lei federal representa importante retrocesso que deve ser levado em consideração pelos órgãos jurisdicionais em eventual questionamento da constitucionalidade dos dispositivos legais. Neste sentido, é oportuno evocar-se o princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental, já reconhecido pelo STF, o que pode inclusive subsidiar o questionamento constitucional de normas estaduais que venham a implementar a simplificação excessiva do procedimento de licenciamento.

Não cabe ao Estado, direta ou indiretamente, isentar atividades potencialmente poluidoras de uma análise ambiental e do estabelecimento de medidas mitigadoras e compensatórias do impacto ambiental causado. A norma constitucional, bem como os

princípios basilares do direito brasileiro não permitem que o poder público de qualquer das unidades federadas deixe de realizar o controle ambiental de forma eficaz.

Por toda a fundamentação tecida neste trabalho, entendemos que a modalidade simplificada de licenciamento por adesão e compromisso, bem como a isenção da exigência do licenciamento ambiental por tipologias ferem frontalmente a norma constitucional e os princípios nela consolidados, como o da prevenção e da precaução, uma vez que não satisfazem o dever constitucional do Estado de controlar a qualidade do meio ambiente, nos termos do parágrafo primeiro, incisos IV e V do artigo 225 da Constituição Federal.

Entendemos ainda que uma lei geral deveria tratar de princípios aplicáveis e reforçar o escopo do licenciamento, já que deve vincular os Estados membros aos padrões gerais. A prever a simplificação, em tais moldes ora explicitados, a lei geral estabelece uma figura jurídica controversa, o que pode incorrer na subtração da autonomia dos entes federados com representação política ambiental, conforme a sistemática constitucional de competência concorrente.

Dada a importância do instituto jurídico da análise do impacto ambiental, cuja criação acompanhou a história das políticas públicas mundiais de direitos humanos e de proteção ao meio ambiente, é necessária a compreensão de que se trata de um movimento irreversível e que acompanha a própria evolução das ciências ambientais e do direito das nações. A burla institucionalizada e legalizada aos princípios constitucionais de direito ambiental representa um retrocesso legislativo considerável e incompatível com a ordem constitucional Brasileira pós 1988.

A licença ambiental, fruto da análise dos impactos ambientais, independentemente do porte e do potencial poluidor do empreendimento, é um instrumento público que atesta e consolida a permissão da construção e operação de uma atividade produtiva inserida em um Estado cuja ordem constitucional preconiza o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um de seus pilares.

A qualidade da vida humana, da fauna, flora e dos recursos naturais, é um elemento axiológico constitucional a ser observado e aplicado nas relações jurídicas entre o poder público e a coletividade.

No tocante ao processo legislativo de elaboração de lei geral de licenciamento ambiental é necessário que se busque a redução e a anulação da dicotomia ideológica entre os setores produtivo e ambientalista, posto que o modelo desenvolvimentista

predatório já se mostrou superado pelas ciências e pela própria teoria econômica. O desenvolvimento sustentável não é apenas um novo paradigma a ser considerado, mas sim uma evolução do próprio desenvolvimento dentro de uma conjuntura de crise ambiental e de escassez de recursos naturais, insumos necessários para qualquer atividade produtiva. Buscar implementar um modelo predatório, desconsiderando os grandes impactos e acidentes ambientais ocorridos no planeta durante a história, é estagnar no tempo da evolução social.

Há muito o que debater em esfera legislativa e, se for o caso, em esfera judicial. É preciso defender o instrumento do licenciamento ambiental como um importante instrumento de controle, prevenção e de sustentabilidade. Sua base diretamente constitucional permite que o debate seja jurídico, e não político.

A proteção do meio ambiente se constituiu em um ponto de mutação inevitável das relações jurídicas e sociais. O setor produtivo deve enfrentar as barreiras ideológicas, rejeitar as práticas insustentáveis consolidadas e aceitar a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento. Somente assim será possível a construção conjunta da licença ambiental: com a utilização das melhores técnicas disponíveis pelos empreendedores e com a análise técnica otimizada e eficiente pelo órgão ambiental.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, John. *Risco*. São Paulo: SENAC, 2009.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

AYALA, Patrick de Araújo. Proteção jurídica das futuras gerações na sociedade do risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: FERREIRA, Heline Sivine; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BAHIA. Decreto Estadual nº 14.024, de 6 de junho de 2012. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242454>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

BAHIA. Lei nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011. Altera a Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, a Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e a Lei nº 11.051, de 06 de junho de 2008, que Reestrutura o Grupo Ocupacional Fiscalização e Regulação. Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/leis/lei-n-12377-de-28-de-dezembro-de-2011>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. Direito ambiental e desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. (Orgs.) *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional Brasileiro. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo, Saraiva, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. Princípio da legalidade. Delegações legislativas. Poder regulamentar. Repartição constitucional das competências legislativas. *Revista Forense*, v. 337, jan./mar.1997.

BAUMAN, Zigmund. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2008.

BECHARA, Érica. *Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição Brasileira. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERNARDES, Júlia Adão; FERREIRA, Francisco Pontes de Miranda. Sociedade e Natureza. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira. (Orgs.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOSELDMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade. *Revista do Centro de Estudos do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA*, ano XI. Coimbra: 2008. Disponível em: <<https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8821/3/1.pdf?ln=pt-pt>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. Nota à Imprensa. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/noticias/nota-a-imprensa-1>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3729/2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.413, de 31 de julho de 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1413.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1413.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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: 14 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2020.

\_\_\_\_\_, Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em 27 fev. 2019.

\_\_\_\_\_, Ministério do Meio Ambiente. Procedimentos de licenciamento ambiental do Brasil. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <<http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Caderno de Licenciamento Ambiental. Brasília, 2009. Disponível em:

<[https://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/\\_arquivos/ultimo\\_caderno\\_pnc\\_licenciamento\\_caderno\\_de\\_licenciamento\\_ambiental\\_46.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/ultimo_caderno_pnc_licenciamento_caderno_de_licenciamento_ambiental_46.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2019.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. Projeto de Lei nº 168/2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132865>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4437509>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5312. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4761115>>. Acesso em 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4717. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4197770>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BUARQUE, Sérgio Cristovam. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife: IICA, 1999.

BURSZTYN, Marcel; PERSEGONA, Marcelo. *A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética do homem-natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAMILO, Christiane de Holanda. Teoria social do risco aplicada ao direito ambiental. Precaução, sustentabilidade e os semares. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3087, 14 dez. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20626>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito constitucional ambiental português e da União Europeia. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Heline Sivine; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. 6. ed., Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Coimbra: Almedina, 2013.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Portugal, Almedina, 2003.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. 2 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

CEARÁ, Resolução COEMA nº 02, de 11 de abril de 2019. Dispõe sobre os procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE. Disponível em: <<https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2019/05/Resolucao-COEMA-02-de-2019.pdf>>. Acesso em: 6 mar.2020.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. *Proposta da Indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/4/proposta-da-industria-para-o-aprimoramento-do-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1981.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ESPÍRITO SANTO, Instrução Normativa (IN) do IEMA nº. 12-N, de 07 de dezembro de 2016. Dispõe sobre os procedimentos técnicos e administrativos relacionados ao licenciamento ambiental por adesão e compromisso e estabelece a listagem das atividades que se enquadram como sendo de pequeno potencial de impacto ambiental. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333214>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

FARIAS, Talden. Dispensa de licenciamento ambiental exige decisão técnica fundamentada. *Revista Consultor Jurídico*, 29 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-29/ambiente-juridico-dispensa-licenciamento-ambiental-exige-decisao-fundamentada>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 90, 1994.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. Tutela Constitucional do meio ambiente como princípio da atividade econômica em face do denominado desenvolvimento sustentável. *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, vol. 22 - n. 2 – mai./ago. 2017. Disponível em:

<<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/10983/pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. *Licenciamento ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FURTADO, Celso. *O Mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Procedimento. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Processo Civil. BUENO, Cassio Scarpinella; OLIVEIRA NETO, Olavo de (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/199/edicao-1/procedimento>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

GANEN, Angela. Adam Smith e a explicação do mercado como ordem social. *Revista Economia Contemporânea*, v.4, n.2, jul./dez. 2000. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19623>>. Acesso em 16.11.2019.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GOIÁS. Lei nº 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://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388237>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

HERRERA, Amílcar. A crise da espécie. In: BURSZTYN, Marcel. *et al* (Orgs.). *Que crise é essa?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

KRELL, Andreas Joachim. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LAGO, André Aranha Correia do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco (IRBr); Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG); Ministério das Relações Exteriores, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/al000189.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2020.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LOUBET, Luciano Furtado. *Licenciamento ambiental: a obrigatoriedade de adoção das melhores técnicas disponíveis*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de direito ambiental 2*. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental brasileiro*. 27. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

McCORMICK, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINAS GERAIS. Nota de esclarecimento nº 5 – Brumadinho. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1/3740-nota-de-esclarecimento-5-Brumadinho>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ONU - Organização das Nações Unidas. *Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <[https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf)>. Acesso em: 19 jan.2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU*. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos.php>>. Acesso em: 16 jul.2020.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRIEUR, Michel. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: Comissão do Meio Ambiente, Defesa e Fiscalização e Controle do Senado Federal (org.). *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Brasília, 2012. Disponível

em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição do retrocesso no cerne do direito humano ao meio ambiente. *Revista Direito à Sustentabilidade*, Unioeste, v.1, n.1, 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/Direitoasustentabilidade/article/view/11045>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

REALE JÚNIOR, Miguel. *Teoria do delito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental: Parte Geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTA CATARINA, Resolução CONSEMA nº 98, de 5 de julho de 2017. Aprova, nos termos do inciso XIII, do art. 12, da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, a listagem das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, define os estudos ambientais necessários e estabelece outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345935>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial ecológico: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Supremo Tribunal Federal e a proibição do retrocesso ecológico. *Consultor Jurídico*. 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-28/direitos-fundamentais-supremo-tribunal-federal-proibicao-retrocesso-ecologico>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. *Constituição e legislação ambiental comentadas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras: 1999.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Implementação da Agenda 21. In: *Carta Mensal*, vol. 43 – nº 502. Revista da Confederação Nacional do Comércio. Rio de

Janeiro: 1977.

SILVA, Jorge Adalberto Aziz da. “O luxo do lixo”: repensando a escola e a educação a partir do “lixo”. *Cadernos Cedes*, São Paulo, n. 29, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVEIRA, Jéssica Garcia da. *Ciência, política e natureza na construção do “Parlamento Ambiental” Brasileiro: o CONAMA e a institucionalização do meio ambiente no Brasil (1981 – 1992)*. 2017. 213 f. Dissertação (Mestrado em História) – Curso de Pós-Graduação em História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

THOME, Romeu. *Manual de direito ambiental*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

UN – United Nations. *Report of the United Nations conference of the human environment*. Stockholm, 16 June 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>>. Acesso em: 5.11.2019

VAN DEN BERGH, Jeroen Cornelis Johannes Maria. Ecological economics: themes, approaches, and differences with environmental economics. *Tinbergen Institute Discussion Paper*. Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, 2000. Disponível em: <<http://www.rrojasdatabank.info/thermo/00080.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

WINCKLER, Silvana Terezinha; BALBINOTT, André Luiz. Direito ambiental, globalização e desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. (Orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

**ANEXO A - Projeto de Lei n. 3.729/2004**

## PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 – 4ª versão

## Subemenda substitutiva global de plenário

Dispõe sobre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica (AAE) de políticas, planos ou programas governamentais e o zoneamento ecológico-econômico.

§ 1º As disposições desta Lei aplicam-se:

I – ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011; e

II – à AAE realizada pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas, planos ou programas governamentais.

§ 2º O licenciamento ambiental deve prezar pela participação pública, transparência, pela preponderância do interesse público, pela celeridade e economia processual, pela prevenção do dano ambiental, pelo desenvolvimento sustentável e pela análise integrada dos impactos e riscos ambientais.

Art. 2º Observadas as disposições desta Lei, são diretrizes para o licenciamento ambiental:

I – a realização da avaliação de impactos ambientais segundo procedimentos técnicos que busquem a sustentabilidade ambiental;

II – a participação da sociedade;

III – a transparência de informações, com disponibilização pública de todos os estudos e documentos que integram o licenciamento, em todas as suas etapas;

IV – o fortalecimento das relações interinstitucionais e dos instrumentos de mediação e conciliação, buscando garantir segurança jurídica e evitar judicialização de conflitos;

V – a eficácia, eficiência e efetividade na gestão dos impactos decorrentes das atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, incluindo instrumentos de garantia para que isso ocorra; e

VI – a cooperação entre os entes federados, incluindo o monitoramento das atividades e empreendimentos em operação ou desativados.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – área diretamente afetada (ADA): área de intervenção direta da atividade ou empreendimento, necessária para a sua construção, instalação e ampliação;

II – área de influência: área que sofre os impactos ambientais diretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental.

III – audiência pública: modalidade de participação presencial no licenciamento ambiental, aberta ao público em geral, na qual deve ser apresentado à população da ADA e da área de influência da atividade ou empreendimento o conteúdo da proposta em análise e dos seus respectivos estudos, especialmente os impactos ambientais e as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, dirimindo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões;

IV – autoridade envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, deve se manifestar no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou empreendimento sobre as populações indígenas ou quilombolas, o patrimônio cultural, ou as Unidades de Conservação da natureza;

V – autoridade licenciadora: órgão ou entidade da administração pública, integrante do SISNAMA, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão e renovação das licenças ambientais;

VI – avaliação ambiental estratégica (AAE): instrumento de apoio à tomada de decisão, de elaboração facultativa, que subsidia opções estratégicas de longo prazo, promove e facilita a integração dos aspectos ambientais com os socioeconômicos, territoriais e políticos nos processos de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais, oferecendo aos tomadores de decisão recomendações sobre as melhores alternativas para a ação estratégica.

VII – condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, de modo a evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos diretos identificados nos estudos ambientais, bem como maximizar os impactos positivos;

VIII – consulta pública: modalidade de participação virtual no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora recebe contribuições por escrito de qualquer interessado;

IX – empreendedor: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente;

X – estudo ambiental: estudo relativo aos aspectos, impactos ou riscos ambientais de atividade ou empreendimento;

XI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou

potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, realizado previamente à análise de sua viabilidade ambiental;

XII – impacto ambiental: alterações adversas ou benéficas no meio ambiente causadas por empreendimento ou atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico;

XIII – licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora licencia a instalação, a ampliação, ou a operação de atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, estabelecendo as condicionantes ambientais cabíveis;

XIV – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento de não significativo impacto ambiental e que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos estabelecidos pela autoridade licenciadora;

XV – licença ambiental única (LAU): licença que atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

XVI – licença de instalação (LI): licença que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais;

XVII – licença de operação (LO): licença que autoriza a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para operação e, quando necessário, para a sua desativação;

XVIII – licença de operação corretiva (LOC): licença que regulariza atividade ou empreendimento que opera sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade e conformidade com as normas ambientais;

XIX – licença prévia (LP): licença que atesta, na fase de planejamento, a viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento quanto à sua concepção e localização, e estabelece requisitos e condicionantes ambientais;

XX – licenciamento ambiental: processo administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente;

XXI– plano básico ambiental (PBA): estudo apresentado à autoridade licenciadora para as fases de LI e LO nos casos sujeitos à elaboração de EIA, compreendendo o detalhamento dos programas, projetos e ações de mitigação, controle, monitoramento e compensação para os impactos ambientais negativos;

XXII – plano de controle ambiental (PCA): estudo apresentado à autoridade licenciadora nos casos não sujeitos à elaboração de EIA, compreendendo o detalhamento dos programas, projetos e ações de mitigação, controle, monitoramento e compensação para os impactos ambientais negativos;

XXIII – relatório de caracterização do empreendimento (RCE): documento a ser apresentado nas situações previstas nesta Lei, contendo caracterização e informações técnicas sobre a instalação e a operação da atividade ou empreendimento;

XXIV – relatório de controle ambiental (RCA): estudo exigido no licenciamento ambiental corretivo ou no rito simplificado, contendo dados e

informações da atividade ou empreendimento e do local em que se insere, identificação dos impactos ambientais e proposição de medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental;

XXV – relatório de impacto ambiental (Rima): documento que reflete as conclusões do EIA, apresentado de forma objetiva e com informações em linguagem acessível ao público em geral, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens da atividade ou empreendimento, bem como as consequências ambientais de sua implantação;

XXVI – reunião participativa: modalidade de participação presencial no licenciamento ambiental, restrita a convidados, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições para auxiliá-la na tomada de decisões;

XXVII – termo de referência (TR): documento emitido pela autoridade licenciadora, ouvidas, quando couber, as autoridades envolvidas, que estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ou riscos ambientais decorrentes da atividade ou empreendimento; e

XXVIII – tomada de subsídios técnicos: modalidade de participação virtual ou presencial no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições técnicas ao público em geral ou a especialistas convidados, com o objetivo de auxiliá-la na tomada de decisões.

## CAPÍTULO II DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### Seção 1 Disposições Gerais

Art. 4º A construção, a instalação, a ampliação, e a operação de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do SISNAMA, sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis.

§ 1º Os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011, e observado o disposto no art. 8º desta Lei.

§ 2º A lista das tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental referida no § 1º deste artigo deve ser atualizada sempre que necessário.

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licenças:

- I – licença prévia (LP);
- II – licença de instalação (LI);
- III – licença de operação (LO);
- IV – licença ambiental única (LAU);
- V – licença por adesão e compromisso (LAC); e

VI – licença de operação corretiva (LOC).

§ 1º São requisitos para a emissão da licença ambiental:

I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP;

II – PBA, acompanhado dos elementos de projeto de engenharia e relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LI;

III - relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LO;

IV– RCA, PCA e elementos técnicos da atividade ou empreendimento, para a LAU;

V – RCE, para a LAC; e

VI– RCA e PCA, para a LOC, conforme procedimento do Art.24.

§ 2º Sem prejuízo das disposições desta Lei, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento, podem ser definidas licenças específicas por ato dos entes federativos competentes, de acordo com a lei complementar 140.

§ 3º A LI pode autorizar teste operacional ou teste de avaliação prévia dos sistemas de controle de poluição da atividade ou empreendimento.

§ 4º Sem prejuízo de outros casos de procedimento bifásico, a LI de empreendimentos lineares destinados aos modos ferroviário e rodoviário, assim como subestações e outras infraestruturas referentes aos serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica, a critério do empreendedor, deve contemplar condicionantes que viabilizem o início da operação logo após o término da instalação.

§ 5º A critério da autoridade licenciadora, o disposto no § 4º deste artigo pode ser aplicado a minerodutos, gasodutos e oleodutos.

§ 6º A LO autoriza atividades de manutenção, reparo ou substituição de peças, máquinas, equipamentos e dutos que não impliquem na alteração dos impactos ambientais identificados e avaliados no âmbito do licenciamento ambiental, sendo que, nos casos de EIA/Rima, a atividade deverá ser comunicada à autoridade licenciadora.

§ 7º As licenças ambientais podem, a critério da autoridade licenciadora, contemplar o objeto das autorizações requeridas pelas Leis nº 12.651 de 25 de maio de 2012 e Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Art. 6º As licenças ambientais devem ser emitidas observados os seguintes prazos de validade:

I – para a LP, no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos à atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora;

II – o prazo de validade da LI e da LP aglutinada à LI do procedimento bifásico (LP/LI) será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade ou

empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora; e

III – o prazo de validade da LAU, da LO, da LI aglutinada à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e da LOC considerará os planos de controle ambiental e será de no mínimo 5 (cinco) anos.

§ 1º Os prazos previstos no inciso III do *caput* deste artigo devem ser ajustados pela autoridade licenciadora se a atividade ou empreendimento tiver tempo de finalização inferior a eles.

§ 2º Os prazos máximos de validade das licenças referidas no inciso III do *caput* deste artigo devem ser estabelecidos pela autoridade licenciadora, de forma justificada, não podendo ser emitidas licenças por período indeterminado.

Art. 7º A renovação da licença ambiental deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§ 1º As licenças ambientais podem ser renovadas sucessivamente, respeitados em cada renovação os prazos máximos previstos no art. 6º desta Lei.

§ 2º A renovação da licença deve observar as seguintes condições:

I - a da LP é precedida de análise das condicionantes que atestaram a viabilidade do empreendimento, determinando-se os devidos ajustes, se necessários; e

II – a da LI e LO é precedida de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, determinando-se os devidos ajustes, se necessários.

§ 3º Na renovação da LAU, da LP/LI e da LI/LO, aplicam-se, no que couberem, as disposições dos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 4º A licença ambiental pode ser prorrogada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração do empreendedor em formulário disponibilizado na *internet*, desde que atendidas simultaneamente as seguintes condições:

I – as características e o porte da atividade ou empreendimento não tenham sido alterados;

II – a legislação ambiental aplicável à atividade ou empreendimento não tenha sido alterada; e

III – as condicionantes ambientais aplicáveis tenham sido cumpridas ou, se ainda em curso, estejam sendo cumpridas conforme o cronograma aprovado pela autoridade licenciadora.

§ 5º A prorrogação automática prevista no § 4º deste artigo pode ser aplicada à LP, por uma vez e limitada a 50% (cinquenta por cento) do prazo original.

Art. 8º Não estão sujeitas a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

I – de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, nos termos de ato do Poder Executivo;

II – serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, e manutenção de infraestrutura de transportes em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção; e

III – que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos qualificados como utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, estabelecida pelos entes federativos na forma dos §§ 1º a 4º do art. 4º desta Lei.

§ 1º O empreendedor pode solicitar declaração da autoridade licenciadora da não sujeição de atividade ou empreendimento ao licenciamento ambiental, nos termos deste artigo.

§ 2º As não sujeições ao licenciamento ambiental não eximem o empreendedor da obtenção de autorização de supressão de vegetação, outorga dos direitos de uso de recursos hídricos ou outras licenças, autorizações ou outorgas previstas em legislação.

Art. 9º A validação da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, é considerada licença ambiental para as atividades de cultivo de espécies agrossilvipastoris, com culturas perenes, semiperenes ou temporárias, de silvicultura de florestas plantadas e pecuária extensiva, respeitadas as demais normas ambientais vigentes.

§ 1º Enquanto não validado o CAR pelo órgão competente, ou enquanto não terminado o prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental e o período estipulado para seu cumprimento, a inscrição no CAR tem efeitos de licença, consoante o disposto no *caput* deste artigo, ainda que haja déficit de vegetação nativa na propriedade ou posse rural.

§ 2º Decorridos os prazos mencionados no § 1º deste artigo, a obrigatoriedade de recomposição da vegetação nativa na propriedade ou posse rural impede a concessão da licença nos exatos limites da área a ser recomposta ou, em caso de compensação, em percentual de área equivalente.

§ 3º Para a supressão de vegetação nativa, é necessária autorização específica do órgão competente do SISNAMA, não se aplicando o disposto no *caput* deste artigo e ressalvado o disposto no art. 52 da Lei nº 12.651, de 2012.

§ 4º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou empreendimentos de infraestrutura de transportes e energia que sejam instalados na propriedade ou posse rural, mas não tenham relação com as atividades referidas no *caput* deste artigo.

Art. 10. O licenciamento ambiental de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão será pela emissão da Licença por Adesão e Compromisso,

precedida de apresentação de relatório de caracterização do empreendimento (RCE).

Parágrafo único - Se necessária a apresentação de EIA, a autoridade licenciadora pode excluir do TR a análise de alternativas locacionais e outros conteúdos não aplicáveis à atividade ou empreendimento.

Art. 11. A autoridade licenciadora deve assegurar procedimento simplificado e prioridade na análise para o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de saneamento básico abrangidos pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Parágrafo único. A exigência de EIA para o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos referidos no *caput* deste artigo somente deve ocorrer em situações excepcionais, devidamente justificadas pela autoridade licenciadora.

Art. 12. No licenciamento ambiental de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto de atividade ou empreendimento deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integrada nos seguintes casos:

- I – regularização ambiental ou fundiária de assentamentos urbanos, ou urbanização de núcleos urbanos informais;
- II – parcelamento de solo urbano;
- III – instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais; e
- IV – instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento de esgoto.

Art. 13. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade:

- I – evitar os impactos ambientais negativos;
- II – minimizar os impactos ambientais negativos; e
- III – compensar os impactos ambientais negativos, na impossibilidade de observância dos incisos I e II do *caput* deste artigo.

§ 1º As condicionantes ambientais devem ter fundamentação técnica que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

§ 2º As atividades ou empreendimentos com áreas de influência total ou parcialmente sobrepostas podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas formalmente as responsabilidades por seu cumprimento.

§ 3º O disposto no § 2º deste artigo pode ser aplicado a atividades ou empreendimentos sob responsabilidade de autoridades licenciadoras distintas, desde que haja acordo de cooperação técnica firmado entre elas.

§ 4º As condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental não

podem obrigar o empreendedor a manter ou operar serviços de responsabilidade do poder público.

§ 5º O empreendedor pode solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo, recurso que deve ser respondido no mesmo prazo, de forma motivada, pela autoridade licenciadora, que pode readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las, cancelá-las ou incluir outras condicionantes.

§ 6º A autoridade licenciadora pode conferir efeito suspensivo ao recurso previsto no § 5º deste artigo, ficando a condicionante objeto do recurso sobrestada até a sua manifestação final.

§ 7º O descumprimento de condicionantes da licença ambiental, sem a devida justificativa técnica, sujeita o empreendedor às sanções penais e administrativas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento, ou na legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 14. A autoridade licenciadora pode exigir do empreendedor no âmbito do licenciamento ambiental, de forma motivada e sem prejuízo das condicionantes ambientais previstas no art. 13 desta Lei, uma ou mais das seguintes medidas:

I – manutenção de técnico ou equipe especializada responsável pela atividade ou empreendimento como um todo ou apenas por um setor ou área de atuação específicos, de forma a garantir sua adequação ambiental, conforme regulamento;

II – realização de auditorias ambientais independentes, de natureza específica ou periódica, conforme regulamento;

III – elaboração de relatório de incidentes durante a instalação e operação da atividade ou empreendimento, incluindo eventos que possam acarretar acidentes ou desastres; ou

IV – contratação de especialistas que possam auxiliar a autoridade licenciadora em análises técnicas complexas ou que dependam de conhecimentos especializados, conforme regulamento.

Parágrafo único. As exigências previstas nos incisos I, II e IV, as situações em que serão cabíveis e os procedimentos a serem adotados deverão ser regulamentados pelos respectivos entes federativos.

Art. 15. Caso sejam adotadas, pelo empreendedor, novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que comprovadamente permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental, a autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, estabelecer condições especiais no processo de licenciamento ambiental, incluindo:

I – priorização das análises, objetivando redução de prazos;

II – dilação de prazos de renovação da LO, LI/LO ou LAU em até 100% (cem por cento); ou

III – outras consideradas cabíveis, a critério do órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA.

Art. 16. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exigibilidade das condicionantes ambientais, quando ocorrerem:

I – omissão relevante ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;

II – superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública; ou

III – acidentes que efetiva ou potencialmente gerem dano ambiental significativo.

§ 1º As condicionantes ambientais e as medidas de controle podem ser modificadas pela autoridade licenciadora, mediante decisão motivada:

I – na ocorrência de impactos negativos imprevistos;

II – quando caracterizada sua não efetividade técnica;

III – na renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em razão de alterações na legislação ambiental, garantidos o direito adquirido e o ato jurídico perfeito; ou

IV – a pedido do empreendedor, na forma do § 5º do art. 13 desta Lei, ou a qualquer tempo sem efeito suspensivo.

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo deve ser aplicado sem prejuízo da possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença ambiental como sanção restritiva de direito, conforme previsto no § 7º do art. 13 desta Lei, respeitada a devida graduação das penalidades.

Art. 17. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no *caput* deste artigo não desobriga o empreendedor do atendimento da legislação aplicável aos referidos atos administrativos, nem de os estudos referentes ao licenciamento ambiental levarem em consideração o Plano Diretor municipal referido no § 1º do art. 182 da Constituição Federal ou na legislação dele decorrente.

## Seção 2 Dos Procedimentos

Art. 18. O licenciamento ambiental pode ocorrer pelo procedimento trifásico, simplificado, por adesão e compromisso ou corretivo.

§ 1º O procedimento de licenciamento e o estudo ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 2011, por meio do enquadramento da atividade ou empreendimento de acordo com os critérios de natureza, porte e potencial poluidor.

§ 2º O procedimento de licenciamento ambiental deve ser compatibilizado com as etapas de planejamento, implantação e operação da atividade ou empreendimento, considerando, quando houver, os instrumentos de planejamento territorial disponíveis, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e a AAE.

Art. 19. O licenciamento ambiental pelo procedimento trifásico envolve a emissão sequencial de LP, LI e LO.

§ 1º No caso de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, o licenciamento trifásico requer a apresentação de EIA na fase de LP.

§ 2º Excepcionalmente, podem ser exigidas apenas duas licenças no procedimento com EIA, quando:

I – a LP, a LI ou a LO, isoladamente, forem incompatíveis com a natureza da atividade ou empreendimento, nos termos de ato do ente federativo competente, nos termos definidos na Lei Complementar nº 140 de 2011; ou

II – a atividade ou empreendimento estiver incluído em política, plano ou programa governamental que tenha sido objeto de AAE, previamente aprovada pelos órgãos central, seccionais ou locais do SISNAMA, em suas respectivas esferas de competência.

§ 3º Até que seja publicado o ato previsto no inciso I do § 2º deste artigo, a autoridade licenciadora pode, de forma motivada, decidir quanto à emissão concomitante de licenças.

§ 4º Na hipótese prevista no inciso II do § 2º deste artigo, as análises realizadas no âmbito da AAE podem resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA, a critério da autoridade licenciadora, por decisão motivada.

Art. 20. O licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado, observado o disposto nos arts. 18 e 19 desta Lei, pode ser:

- I – bifásico;
- II – em fase única; ou
- III – por adesão e compromisso.

Art. 21. O licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico consiste na aglutinação de duas licenças em uma única e pode ser aplicado nos casos em que as características da atividade ou empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação motivada da autoridade licenciadora.

§ 1º A autoridade licenciadora deve definir na emissão do TR as licenças que podem ser aglutinadas, seja a LP com a LI (LP/LI), seja a LI com a LO (LI/LO).

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer o estudo ambiental a ser requerido no licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico, respeitados os casos de EIA.

Art. 22. O licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única consiste na avaliação da viabilidade ambiental e na autorização da instalação e da operação da atividade em uma única etapa, com a emissão da LAU.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora deve definir o escopo do estudo ambiental que subsidia o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única.

Art. 23. O licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso pode ocorrer se atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – a atividade ou o empreendimento que não seja de significativo impacto ambiental;

II – sejam previamente conhecidos:

- a) as características da região de implantação;
- b) as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento;
- c) os impactos e riscos ambientais da tipologia da atividade ou empreendimento; e
- d) as medidas de controle ambiental necessárias.

§ 1º São consideradas atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140 de 2011. § 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que o empreendedor deverá cumprir.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE devem ser conferidas e analisadas pela autoridade licenciadora ao menos por amostragem, incluindo a realização de vistorias, estas também por amostragem, devendo disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 32 desta Lei.

§ 4º O resultado das vistorias previstas no § 4º deste artigo pode orientar a manutenção ou a revisão do ato previsto no § 1º sobre as atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso.

### Seção 3

#### Da Regularização por Licença de Operação Corretiva

Art. 24. O licenciamento ambiental voltado à regularização de atividade ou empreendimento sem licença ambiental ocorre pela expedição de LOC.

§ 1º Caso haja manifestação favorável ao licenciamento ambiental corretivo pela autoridade licenciadora, deve ser firmado termo de compromisso entre ela e o empreendedor anteriormente à emissão da LOC.

§ 2º O termo de compromisso deve estabelecer os critérios, os

procedimentos e as responsabilidades de forma a promover o licenciamento ambiental corretivo.

§ 3º No caso de atividade ou empreendimento cujo início da operação tenha ocorrido quando a legislação em vigor exigia licenciamento ambiental, a autoridade licenciadora deve definir medidas compensatórias pelos impactos causados sem licença, caso existentes.

§ 4º Sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento do próprio termo e da respectiva responsabilidade civil e criminal, quando o empreendedor que estiver exercendo atividade sem licença solicitar espontaneamente a regularização da sua atividade ou empreendimento, mediante requerimento de LOC, não cabe sanção por ausência de licença, se atendidos simultaneamente os seguintes requisitos:

I – não seja constatado dano ambiental decorrente da instalação ou operação da atividade ou empreendimento; e

II – sejam atendidas todas as notificações emitidas pela autoridade licenciadora no curso do licenciamento ambiental.

§ 5º A atividade ou empreendimento que já se encontre com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei pode se adequar às disposições desta Seção.

Art. 25. As atividades ou empreendimentos de utilidade pública terão seu rito de regularização definido em regulamento próprio.

Parágrafo Único. Aqueles empreendimentos que não se enquadrem no disposto do Caput ou não estabeleçam regulamentação específica deverão seguir os procedimentos previstos no Art. 24.

#### Seção 4

#### Do EIA e demais Estudos Ambientais

Art. 26. A autoridade licenciadora deve elaborar Termo de Referência (TR) padrão para o EIA e demais estudos ambientais, específico para cada tipologia de atividade ou empreendimento, ouvidas as autoridades envolvidas referidas no inciso IV do *caput* do art. 2º desta Lei, quando couber.

§ 1º A autoridade licenciadora, ouvido o empreendedor, pode ajustar o TR considerando as especificidades da atividade ou empreendimento e de sua área de influência.

§ 2º Nos casos em que houver necessidade de ajustes no TR nos termos do § 1º deste artigo, a autoridade licenciadora deve conceder prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do empreendedor.

§ 3º O TR deve ser elaborado considerando o nexo de causalidade entre os elementos e atributos do meio ambiente e os potenciais impactos da atividade ou empreendimento.

§ 4º A autoridade licenciadora tem o prazo máximo de 30 (trinta) dias para disponibilizar o TR ao empreendedor a contar da data do requerimento, prorrogável por igual período, por decisão motivada, nos casos de oitiva das autoridades envolvidas referidas no inciso IV do *caput* do art. 2º desta Lei, bem como nas hipóteses previstas no § 7º deste artigo e no inciso I do *caput* do art. 37 desta Lei.

§ 5º A exigência de dados primários para a caracterização da área de influência somente é permitida quando não houver dados válidos recentes ou quando os dados forem ineficientes, mediante justificativa técnica da autoridade licenciadora.

§ 6º A autoridade licenciadora pode, por decisão devidamente motivada, solicitar a contribuição de especialistas para a elaboração do TR em casos de alta complexidade, às expensas do empreendedor, observado o disposto no parágrafo único do art. 14 desta Lei.

§ 7º As autoridades licenciadoras têm o prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da data de entrada em vigor desta Lei, para finalizar a elaboração dos termos de referência padrão previstos neste artigo, devendo mantê-los atualizados.

§ 8º As autoridades licenciadoras devem efetuar consulta pública do conteúdo dos termos de referência padrão, nos prazos previstos no Parágrafo Único do Art. 38 para acolhimento de contribuições.

§ 9º É vedada a exigência de apresentação de informação que esteja disponibilizada em base de dados oficiais.

Art. 27. O EIA deve contemplar:

I – concepção e características principais da atividade ou empreendimento e identificação dos processos, serviços e produtos que o compõem, assim como identificação e análise das principais alternativas tecnológicas e locais, quando couber, confrontando-as entre si e com a hipótese de não implantação da atividade ou empreendimento;

II – definição dos limites geográficos da área diretamente afetada (ADA) e da área de influência da atividade ou empreendimento;

III – diagnóstico ambiental da ADA e da área de influência da atividade ou empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que podem ser afetados;

IV – análise dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento e de suas alternativas, por meio da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando-os em negativos e positivos, de curto, médio e longo prazos, temporários e permanentes, considerando seu grau de reversibilidade e suas propriedades cumulativas e sinérgicas, bem como a distribuição dos ônus e benefícios sociais e a existência ou o planejamento de outras atividades ou empreendimentos na mesma área de influência;

V – prognóstico do meio ambiente na ADA e na área de influência da atividade ou empreendimento, nas hipóteses de sua implantação ou não;

VI – definição das medidas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, incluindo os decorrentes da

sua desativação, conforme a hierarquia prevista no *caput* do art. 13 desta Lei, bem como das medidas de recuperação ambiental necessárias e as de maximização dos impactos positivos;

VII – estudo de análise de risco ambiental da atividade ou empreendimento, quando requerido nas normas previstas pelos § 1º do art. 18 desta Lei ou pela autoridade licenciadora, em decisão fundamentada;

VIII – elaboração de programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados; e

IX – conclusão sobre a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento.

Art. 28. Todo EIA deve gerar um Rima, com o seguinte conteúdo mínimo:

I – objetivos e justificativas da atividade ou empreendimento, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II – descrição e características principais da atividade ou empreendimento, bem como de sua ADA e área de influência, com as conclusões do estudo comparativo entre suas principais alternativas tecnológicas e locacionais;

III – síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da ADA e da área de influência da atividade ou empreendimento;

IV – descrição dos prováveis impactos ambientais da atividade ou empreendimento, considerando o projeto proposto, suas alternativas e o horizonte de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V – caracterização da qualidade ambiental futura da ADA e da área de influência, comparando as diferentes alternativas da atividade ou empreendimento, incluindo a hipótese de sua não implantação;

VI – descrição do efeito esperado das medidas previstas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento e para maximizar seus impactos positivos;

VII – programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento; e

VIII – recomendação quanto à alternativa mais favorável e conclusão sobre a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento.

Art. 29. Observadas as regras estabelecidas na forma dos §§ 1º e 2º do art. 18 desta Lei, a autoridade licenciadora deve definir o conteúdo mínimo dos estudos ambientais e dos documentos requeridos no âmbito do licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento não sujeito a EIA.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora pode, motivadamente, estender a exigência de estudo de análise de risco ambiental e seus respectivos planos a atividade ou empreendimento não sujeito a EIA.

Art. 30. No caso de atividades ou empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora pode aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento, sem prejuízo das medidas de participação previstas na Seção 6 deste Capítulo.

§ 1º Na hipótese prevista no *caput* deste artigo, pode ser emitida LP única para o conjunto de atividades ou empreendimentos, desde que identificado um responsável legal, mantida a necessidade de emissão das demais licenças específicas para cada atividade ou empreendimento.

§ 2º Para atividades ou empreendimentos de pequeno porte e similares, pode ser admitido um único processo de licenciamento ambiental, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de atividades ou empreendimentos.

§ 3º As disposições deste artigo podem ser aplicadas a atividades ou empreendimentos sob responsabilidade de autoridades licenciadoras distintas, desde que haja acordo de cooperação técnica firmado entre elas.

Art. 31. Independentemente da titularidade de atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, no caso de implantação na área de influência de outro já licenciado, pode ser aproveitado o diagnóstico constante no estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.

§ 1º Para atender ao disposto no *caput* deste artigo, a autoridade licenciadora deve manter base de dados, disponibilizada na *internet* e integrada ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), consoante o disposto no art. 32 desta Lei.

§ 2º Cabe à autoridade licenciadora estabelecer os prazos de validade dos dados disponibilizados para fins do disposto neste artigo.

§ 3º O TR deve indicar o aproveitamento ou não dos estudos já realizados na área de influência da atividade ou empreendimento, podendo requerer complementações ou novos estudos.

Art. 32. A elaboração de estudos ambientais deve ser confiada a equipe habilitada nas respectivas áreas de atuação e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora deve manter disponível no subsistema de informações previsto no art. 32 desta Lei cadastro de pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela elaboração de estudos ambientais com o histórico individualizado de aprovações, rejeições, pedidos de complementação atendidos, pedidos de complementação não atendidos e fraudes.

## Seção 5

### Da Integração e Disponibilização de Informações

Art. 33. O Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA) deve conter subsistema que integre as informações sobre os licenciamentos ambientais realizados em nível federal, estadual, municipal e no Distrito Federal, bem como as bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadoras.

§ 1º As informações fornecidas e utilizadas no licenciamento ambiental, incluindo os estudos ambientais realizados, devem atender a parâmetros que permitam a estruturação e manutenção do subsistema previsto no *caput* deste artigo.

§ 2º O subsistema previsto no *caput* deste artigo deve operar, sempre que couber, com informações georreferenciadas, e ser compatível com o Sicar, o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) e, na forma do regulamento, com outros sistemas de controle governamental.

§ 3º Resguardados os sigilos garantidos por lei, as demais informações do subsistema previsto no *caput* deste artigo devem estar acessíveis pela *internet*.

§ 4º Fica estabelecido o prazo de 4 (quatro) anos, contado da data de entrada em vigor desta Lei, para a organização e pleno funcionamento do subsistema previsto no *caput* deste artigo.

Art. 34. O licenciamento ambiental deve tramitar em meio eletrônico em todas as suas fases.

Parágrafo único. Cabe aos entes federativos criar, adotar ou compatibilizar seus sistemas de forma a assegurar o estabelecido no *caput* deste artigo no prazo de 3 (três) anos, contado da data de entrada em vigor desta Lei.

Art. 35. O pedido de licenciamento ambiental, sua aprovação, rejeição ou renovação devem ser publicados em jornal oficial e no sítio eletrônico da autoridade licenciadora.

§ 1º Em caso de aprovação ou renovação, devem constar na publicação oficial o prazo de validade.

§ 2º A autoridade licenciadora deve disponibilizar, em seu sítio eletrônico, todos os documentos do licenciamento ambiental.

§ 3º O estudo ambiental rejeitado deve ser identificado no sítio eletrônico da autoridade licenciadora e no SINIMA, com a indicação dos motivos que ensejaram sua rejeição.

Art. 36. O EIA e demais estudos e informações que integram o licenciamento ambiental são públicos, passando a compor o acervo da autoridade licenciadora, devendo ser incluídos no SINIMA, conforme estabelecido no art. 32 desta Lei.

## Seção 6 Da Participação Pública

Art. 37. O licenciamento ambiental será aberto à participação pública, a qual pode ocorrer de acordo com as seguintes modalidades:

- I – consulta pública;
- II – tomada de subsídios técnicos;

- III – reunião participativa;
- IV – audiência pública; ou
- V – consulta livre, prévia e informada.

Art. 38. Será realizada pelo menos 1 (uma) audiência pública presencial nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos sujeitos a EIA antes da decisão final sobre a emissão da LP.

§ 1º O EIA e o Rima devem estar disponíveis para consulta pública, presencial e virtual, com pelo menos 45 (quarenta e cinco) dias de antecedência à realização da audiência pública presencial prevista no inciso II do *caput* deste artigo.

§ 2º A decisão da autoridade licenciadora sobre a realização de mais de uma audiência pública presencial deve ser motivada na inviabilidade de realização de um único evento, na complexidade da atividade ou empreendimento, na amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou em hipótese de caso fortuito ou força maior, que tenha impossibilitado a realização da audiência prevista, em todos os casos, devidamente justificado.

§ 3º A autoridade licenciadora pode, a seu juízo, utilizar qualquer dos demais mecanismos de participação pública previstos no art. 36 desta Lei para preparar a realização da audiência pública, antecipando dúvidas, críticas e colhendo sugestões.

Art. 39. A consulta pública prevista no inciso I do *caput* do art. 36 desta Lei pode, a critério da autoridade licenciadora, ser utilizada em todas as modalidades de licenciamento previstas nesta Lei com objetivo de colher subsídios, quando couber, para:

- I – a análise da eficácia, eficiência e efetividade das condicionantes ambientais em todas as fases do licenciamento ambiental, incluindo o período posterior à emissão de LO; ou
- II – a instrução e análise de outros fatores do licenciamento ambiental.

§ 1º A consulta pública não suspende prazos no processo e ocorre concomitantemente ao tempo previsto para manifestação da autoridade licenciadora, devendo durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 60 (sessenta) dias.

§ 2º As autoridades licenciadoras devem efetuar consulta pública do conteúdo dos termos de referência padrão de que trata o Art. 25.

## Seção 7

### Da Participação das Autoridades Envolvidas

Art. 40. A participação, no licenciamento ambiental, das autoridades envolvidas referidas no inciso IV do art. 2º desta Lei ocorre nas seguintes situações:

- I – observados os limites fixados no Anexo 1, quando na ADA ou na área de influência existir:
  - a) terra indígena com portaria de declaração de limites publicada; ou
  - b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização

de índios isolados;

II – observados os limites fixados no Anexo 1, quando na ADA ou na área de influência existir terra quilombola titulada;

III – quando na ADA ou na área de influência existir intervenção em bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata, bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata, bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata, ou bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;

IV – quando a ADA ou a área de influência se sobrepujar a Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, ou sua zona de amortecimento;

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula a decisão final quanto à licença ambiental, exceto no caso de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo para atividade ou empreendimento cujo licenciamento requeira EIA.

§ 2º No caso de julgar pelo descabimento total ou parcial da manifestação da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora deve apresentar a devida motivação à autoridade envolvida.

Art. 41. Nos casos previstos no art. 40 desta Lei, o TR do estudo ambiental exigido pela autoridade licenciadora deve contemplar as informações e estudos específicos solicitados pelas autoridades envolvidas, que têm o prazo máximo de 30 (trinta) dias para se manifestar a partir do recebimento da solicitação da autoridade licenciadora.

Art. 42. A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental ou dos planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental.

§ 1º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo de 90 (noventa) dias, no caso de EIA, e de até 30 (trinta) dias nos demais casos, contados da data do recebimento da solicitação.

§ 2º A autoridade envolvida pode requerer, motivadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 1º deste artigo por no máximo 30 (trinta) dias, nos casos de EIA, e até 15 (quinze) dias, nos demais casos.

§ 3º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.

§ 4º No caso de a manifestação da autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, elas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, podendo a autoridade licenciadora, para aquelas que não atendam a esse requisito, solicitar à autoridade envolvida a

apresentação da devida justificativa técnica ou rejeitá-las.

§ 5º A partir das informações e estudos apresentados pelo empreendedor e demais informações disponíveis, as autoridades envolvidas devem acompanhar a implementação das condicionantes ambientais incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade.

## Seção 8 Dos Prazos Administrativos

Art. 43. O processo de licenciamento ambiental deve respeitar os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e das demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:

- I – 8 (oito) meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;
- II – 3 (três) meses para a LI, a LO, a LOC e a LAU;
- III – 4 (quatro) meses para as licenças pelo procedimento bifásico em que não se exija EIA; e
- IV – 45 (quarenta e cinco) dias para a LAC.

§ 1º Os prazos estipulados no *caput* deste artigo podem ser alterados em casos específicos, desde que formalmente solicitado pelo empreendedor e com a concordância da autoridade licenciadora.

§ 2º O requerimento de licença ambiental não deve ser admitido quando, no prazo de 15 (quinze) dias, a autoridade licenciadora identificar que o EIA ou outro estudo ambiental protocolado não apresente os itens listados no TR, gerando a necessidade de reapresentação do estudo, com reinício do procedimento e da contagem do prazo.

§ 3º O decurso dos prazos máximos previstos no *caput* deste artigo sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva do licenciamento ambiental, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 2011.

§ 4º Na instauração de competência supletiva prevista no § 3º deste artigo, o prazo de análise é reiniciado, devendo ser aproveitados, sempre que possível, os elementos instrutórios no âmbito do licenciamento ambiental, sendo vedada a solicitação de estudos já apresentados, ressalvados os casos de vício de legalidade.

§ 5º Respeitados os prazos previstos neste artigo, a autoridade licenciadora deve definir em ato próprio os demais prazos do licenciamento ambiental.

Art. 44. As exigências de complementação oriundas da análise do licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº

140, de 2011.

§ 1º O empreendedor deve atender às exigências de complementação no prazo máximo de 4 (quatro) meses, contado do recebimento da respectiva notificação, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério da autoridade licenciadora, desde que justificado pelo empreendedor.

§ 2º O descumprimento injustificado do prazo previsto no § 1º deste artigo enseja o arquivamento do processo.

§ 3º O arquivamento do processo a que se refere o § 2º deste artigo não impede novo protocolo com o mesmo teor, em processo sujeito a outro recolhimento de despesas de licenciamento ambiental, bem como à apresentação da complementação de informações, documentos ou estudos, julgada necessária pela autoridade licenciadora.

§ 4º A exigência de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora suspende a contagem dos prazos previstos no art. 42 desta Lei, que continuam a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

Art. 45. O processo de licenciamento ambiental que ficar sem movimentação durante 2 (dois) anos sem justificativa formal pode ser arquivado, mediante notificação prévia ao empreendedor.

Parágrafo único. Para o desarquivamento do processo, podem ser exigidos novos estudos ou a complementação dos anteriormente apresentados, bem como cobradas novas despesas relativas ao licenciamento ambiental.

Art. 46. Os demais entes federativos interessados podem se manifestar à autoridade licenciadora responsável, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 2011, previamente à emissão da primeira licença da atividade ou empreendimento.

Art. 47. As autorizações ou outorgas a cargo de órgão ou entidade integrante do SISNAMA que se fizerem necessárias para o pleno exercício da licença ambiental devem ser emitidas prévia ou concomitantemente a ela, respeitados os prazos máximos previstos no art. 42 desta Lei.

## Seção 9 Das Despesas do Licenciamento Ambiental

Art. 48. Correm às expensas do empreendedor as despesas relativas:

- I – à elaboração dos estudos ambientais requeridos no licenciamento ambiental;
- II – à realização de audiência pública ou reunião participativa realizadas no licenciamento ambiental;
- III – ao custeio de implantação, operação, monitoramento e

eventual readequação das condicionantes ambientais, nelas considerados os planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental expedida;

IV – à publicação dos pedidos de licença ambiental ou sua renovação, incluindo os casos de renovação automática;

V – às cobranças previstas no Anexo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, incluído pela Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, no que couber; e

VI – às taxas e preços estabelecidos pelas legislações federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 1º Os valores alusivos às cobranças do poder público relativos ao licenciamento ambiental devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade dos serviços por Estados e estar estritamente relacionados ao objeto da licença ambiental.

§ 2º A autoridade licenciadora deve publicar os itens de composição das cobranças referidas no § 1º deste artigo.

§ 3º Devem ser realizados de ofício pelos órgãos do SISNAMA, independentemente de pagamento de taxas ou outras despesas, os atos necessários à emissão de declaração de não sujeição ao licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento, nos termos do art. 8º desta Lei.

§ 4º A composição do orçamento dos programas inclusos nas condicionantes da licença ambiental deve se pautar no valor de mercado de cada serviço, bem ou medida necessário à sua efetivação.

### CAPÍTULO III DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO- ECONÔMICO

Art. 49. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem como objetivo identificar as consequências, conflitos e oportunidades de propostas de políticas, planos e programas governamentais, considerando os aspectos ambientais e socioeconômicos, e assegurar, em tempo hábil, a interação entre as políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão.

Parágrafo único. A AAE tem cunho facultativo e é atribuído aos órgãos responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial.

Art. 50. A realização da AAE não exige os responsáveis de submeter atividade ou empreendimento que integre as políticas, planos ou programas ao licenciamento ambiental.

§ 1º Os resultados da AAE podem conter diretrizes para orientar o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos.

§ 2º A AAE não pode ser exigida como requisito para o licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento e sua inexistência não deve obstar ou dificultar esse processo.

§ 3º Os instrumentos de planejamento e de políticas, planos e programas governamentais que contenham estudos com conteúdo equiparável à AAE, na forma do regulamento, podem ser beneficiados com o previsto no inciso II do § 2º do art. 19 desta Lei.

§ 4º Os empreendimentos ou atividades a que se refere o § 3º também poderão ser beneficiados com licenciamento bifásico ou outros ritos simplificados, a critério da autoridade licenciadora, desde que atendidos os critérios estabelecidos em regulamento.

Art. 51. As informações e diretrizes do Zoneamento Ecológico- Econômico (ZEE) ou outro instrumento de ordenamento territorial, quando houver, devem ser considerados como orientação e motivação para:

- I – o enquadramento do grau de impacto ambiental da atividade ou empreendimento considerando a relevância e a fragilidade ambiental da sua região de implantação;
  - II – a formulação do TR dos estudos ambientais;
  - III – a decisão sobre a expedição ou a renovação de licença ambiental;
- e
- IV – a definição das condicionantes ambientais.

Art. 52. A autoridade licenciadora deve definir a forma como os dados, informações e diagnósticos constantes do ZEE podem ser aproveitados no EIA e demais estudos ambientais.

#### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

Art. 53. Sem prejuízo do disposto no art. 15 desta Lei, os processos de licenciamento ambiental devem ser distribuídos para análise de acordo com a ordem cronológica de protocolo, salvo prioridade devidamente comprovada.

Parágrafo único. É considerado prioritário, para os fins a que se refere o *caput* deste artigo, a atividade ou empreendimento:

- I – definido como de interesse nacional por ato do Presidente da República, nos processos sob responsabilidade da autoridade licenciadora federal;
- II – definido como de interesse estadual por ato do governador, nos processos sob responsabilidade da autoridade licenciadora estadual ou do Distrito Federal; ou
- III – definido como de interesse municipal por ato do prefeito, nos processos sob responsabilidade da autoridade licenciadora municipal.

Art. 54. Os estudos técnicos de atividade ou empreendimento, relativos ao planejamento setorial envolvendo a pesquisa, e demais estudos técnicos e ambientais aplicáveis, podem ser realizados em quaisquer categorias de Unidades de Conservação de domínio público em que seja permitida a realização da atividade ou empreendimento, de acordo com a Lei nº 9.985, de 2000, mediante autorização de acesso do órgão gestor da unidade.

Parágrafo único. A interferência da realização dos estudos nos atributos da Unidade de Conservação deve ser a menor possível, reversível e mitigável.

Art. 55. Em caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública decretado por qualquer ente federativo, as ações de resposta imediata ao desastre podem ser executadas independentemente de licenciamento ambiental.

§ 1º O executor deve apresentar à autoridade licenciadora, no prazo máximo de 15 (quinze) dias da data de conclusão de sua execução, informações sobre as ações de resposta empreendidas.

§ 2º A autoridade licenciadora pode definir orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório às intervenções de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 56. Aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aos atos administrativos disciplinados por esta Lei.

Art. 57. As disposições desta Lei são aplicadas sem prejuízo da legislação sobre:

- I – a exigência de EIA consoante a caracterização da vegetação como primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração; e
- II – a ocupação e a exploração de apicuns e salgados.

Art. 58. Após a entrada em vigor desta Lei, alterações no projeto original já licenciado e não previsto na licença que autorizou a operação da atividade ou empreendimento devem ser analisadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental existente e, caso viáveis, autorizadas por meio de retificação.

Art. 59. Os profissionais que subscrevem os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento ambiental e os empreendedores são responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

Art. 60. As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e as entidades governamentais de fomento são obrigadas a verificar a situação de regularidade dos empreendimentos financiados quanto à licença ambiental.

§ 1º A apresentação de licença válida é considerada suficiente para a comprovação da regularidade prevista no *caput* deste artigo, não cabendo responsabilização das instituições e entidades referidas no *caput* por danos ambientais causados pelos empreendimentos financiados.

§ 2º A inobservância do disposto no *caput* neste artigo imputa responsabilidade solidária às instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e às entidades governamentais de fomento pelos danos ambientais, observada a proporcionalidade do valor da operação financeira realizada pela instituição em relação do valor total do empreendimento.

Art. 61. No prazo de 90 (noventa) dias da publicação desta Lei, as autoridades licenciadores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as autoridades envolvidas devem apresentar aos respectivos chefes do Poder Executivo relatório sobre as condições de recursos humanos, financeiros e institucionais necessárias para o cumprimento desta Lei.

§ 1º O relatório previsto no *caput* deste artigo deve ser disponibilizado no subsistema previsto no art. 32 desta Lei.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias contados do recebimento do relatório previsto no *caput* deste artigo, os chefes do Poder Executivo devem responder, motivadamente, às autoridades licenciadoras e às autoridades envolvidas sobre o atendimento ou não das condições apresentadas.

Art. 62. Revogam-se o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.

Art. 63. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_

**ANEXO B - Projeto de Lei do Senado n. 168/2018**

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 168, DE 2018

Regulamenta o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei, denominada Lei Geral de Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e institui a avaliação ambiental estratégica (AAE).

§ 1º As disposições desta Lei aplicam-se:

I – ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011;

II – à AAE realizada pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela formulação de políticas, planos ou programas governamentais.

§ 2º O licenciamento ambiental deve prezar pela participação pública, transparência e controle social, pela preponderância do interesse público, pela celeridade e economia processual, pela prevenção do dano ambiental e pela análise integrada dos impactos ambientais.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – área diretamente afetada (ADA): área necessária para a implantação, manutenção e operação de atividades ou empreendimentos;

II – área de influência: área que sofre os impactos ambientais diretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividades ou empreendimentos, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora;

III – autoridade envolvida: órgão ou entidade da administração pública que, nos casos previstos nesta Lei, pode se manifestar no licenciamento ambiental sobre os temas de sua competência, compreendendo:

- a) Fundação Nacional do Índio – Funai;
- b) Fundação Cultural Palmares – FCP;
- c) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e demais autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural; e
- d) órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;

IV – autoridade licenciadora: órgão ou entidade da administração pública, integrante do SISNAMA, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão e renovação das licenças ambientais;

V – avaliação ambiental estratégica (AAE): instrumento de apoio à tomada de decisão, que subsidia opções estratégicas de longo prazo, promove e facilita a integração dos aspectos ambientais com os aspectos socioeconômicos, territoriais e políticos nos processos de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais;

VI – condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, com vistas a evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei;

VII – empreendedor: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental;

VIII – estudo ambiental: estudo relativo aos aspectos e impactos ambientais de atividade ou empreendimento, apresentado pelo empreendedor como subsídio no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental;

IX – estudo prévio de impacto ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de significativa degradação do meio ambiente, a ser realizado previamente para a análise da sua viabilidade ambiental;

X – licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora autoriza a localização, a construção, a instalação, a ampliação, a modificação ou a operação de atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis;

XI – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação;

XII – licença ambiental única (LAU): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

XIII – licença de instalação (LI): licença que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais;

XIV – licença de operação (LO): licença que autoriza a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para operação e, quando necessário, para a sua desativação;

XV – licença de operação corretiva (LOC): ato administrativo que regulariza atividade ou empreendimento que opera sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes e outras medidas que viabilizam sua continuidade e conformidade com as normas ambientais;

XVI – licença prévia (LP): licença que atesta, na fase de planejamento, a viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento quanto à sua concepção e localização, e estabelece requisitos e condicionantes ambientais;

XVII – licenciamento ambiental: procedimento administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente;

XVIII – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação- SNUC: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em caráter supletivo, os órgãos estaduais, municipais e distrital, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais, municipais e distrital, nas respectivas esferas de atuação;

XIX – relatório de caracterização do empreendimento (RCE): documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, com informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade ou empreendimento e a identificação e caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias;

XX – relatório de controle ambiental (RCA): documento exigido no procedimento de licenciamento ambiental corretivo contendo dados, informações, identificação dos passivos e dos impactos ambientais de\_\_\_ atividade ou empreendimento em operação e, quando couber, medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental;

XXI – relatório de impacto ambiental (Rima): documento que reflete as conclusões do EIA, apresentado de forma objetiva e com informações em linguagem acessível ao público em geral, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens da atividade ou empreendimento, bem como as consequências ambientais de sua implantação, com o conteúdo mínimo previsto nesta Lei; e

XXII – termo de referência (TR): documento único emitido pela autoridade licenciadora, que estabelece o conteúdo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ambientais decorrentes da atividade ou empreendimento.

## CAPÍTULO II DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### Seção 1

#### Disposições Gerais sobre o Licenciamento Ambiental

Art. 3º A construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do SISNAMA, sem prejuízo das demais licenças e autorizações exigíveis.

§ 1º Os entes federativos definirão as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011.

§ 2º Até que sejam definidas as tipologias conforme o § 1º, cabe à autoridade licenciadora adotar o procedimento em vigor até a data da publicação desta lei.

§ 3º A lista das tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental referida no § 1º deverá ser atualizada sempre que necessário.

Art. 4º O licenciamento ambiental poderá resultar nos seguintes tipos de licenças ambientais:

- I – licença prévia (LP);
- II – licença de instalação (LI);
- III – licença de operação (LO);
- IV – licença ambiental única (LAU);
- V – licença por adesão e compromisso (LAC); e
- VI – licença de operação corretiva (LOC).

§ 1º São subsídios para a emissão das licenças ambientais:

- I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade

licenciadora, para a LP;

II – projeto básico ambiental ou similar, acompanhado dos elementos de projeto de engenharia e relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LI;

III – relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LO;

IV – estudo ambiental e elementos de projeto de engenharia, para a LAU;

V – RCE, para a LAC; ou VI – RCA, para a LOC.

§ 2º A LI poderá autorizar teste operacional ou teste de avaliação prévia dos sistemas de controle de poluição da atividade ou empreendimento.

§ 3º Excepcionalmente, tendo em vista a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, poderão ser definidas licenças específicas por ato normativo da autoridade competente.

Art. 5 As licenças ambientais devem ser emitidas observados os seguintes prazos de validade:

I – o prazo de validade da LP será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos à atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora;

II – o prazo de validade da LI e da LP aglutinada à LI do procedimento bifásico (LP/LI) será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora; e

III – o prazo de validade da LAU, da LO, da LI aglutinada à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e da LOC considerará os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 5 (cinco) anos.

§ 1º Os prazos previstos no inciso III do *caput* serão ajustados pela autoridade licenciadora se a atividade ou empreendimento tiver tempo de finalização inferior a eles.

§ 2º Os prazos máximos de validade das licenças previstas no inciso III serão determinadas pela autoridade licenciadora, de forma justificada, e não poderão ser emitidas por período indeterminado.

Art. 6º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§ 1º As licenças ambientais podem ser renovadas sucessivamente, respeitados em cada renovação os prazos máximos previstos no art. 5º.

§ 2º As renovações das licenças devem observar as seguintes condições:

I – a renovação da LP e da LI é precedida de análise sobre a manutenção

ou não das condições que lhe deram origem; e

II – a renovação da LO é precedida de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, determinando-se os devidos ajustes, se necessários.

§ 3º A LO poderá ser renovada automaticamente, por igual período, a partir de declaração do empreendedor, em formulário disponibilizado na *internet*, desde que atendidas simultaneamente as seguintes condições:

I – as características e o porte da atividade ou empreendimento não tenham sido alterados;

II – a legislação ambiental aplicável à atividade ou empreendimento não tenha sido alterada; e

III – as condicionantes aplicáveis tenham sido cumpridas.

§ 4º Na renovação da LAU, da LP/LI e da LI/LO, aplicam-se em tudo o que couber as disposições dos §§ 1º a 3º.

Art. 7º Não estão sujeitos ao licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, e pecuária extensiva, realizados em áreas de uso alternativo do solo, desde que o imóvel, propriedade ou posse rural estejam regulares ou em regularização, observado o disposto no art.42 desta Lei;

II – silvicultura de florestas plantadas, sem prejuízo do licenciamento de acessos e estruturas de apoio, quando couber;

III – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique em risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005;

IV – de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, nos termos de ato do Poder Executivo;

V – serviços e obras de melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão de atividades ou empreendimentos já licenciados com essa previsão, inclusive dragagens de manutenção;

VI - que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos qualificados como potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, estabelecida na forma dos §§ 1º a 3º do art. 3º.

§ 1º O licenciamento ambiental do manejo e exploração de florestas nativas e formações sucessoras será realizado nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e demais legislações aplicáveis.

§ 2º As atividades ou empreendimentos de que tratam os incisos I, II e V do *caput* deste artigo deverão cumprir as normas ambientais aplicáveis à execução dos respectivos plantios compensatórios respeitando-se a esfera de competência.

§ 3º O licenciamento das estruturas de apoio relacionadas ao inciso I do *caput* deste artigo, quando licenciáveis, serão feitas conforme disposições estaduais e municipais.

§ 4º A dispensa prevista no inciso V do *caput* deste artigo estende-se aos mesmos serviços e obras inclusos em atividades ou empreendimentos objeto de termo de compromisso de processo de licenciamento corretivo.

§ 5º As não sujeições ao licenciamento ambiental não eximem o empreendedor da obtenção de autorização de supressão de vegetação, nos casos previstos em lei.

§ 6º As atividades e serviços de manutenção de que trata o inciso V do *caput* deste artigo ficam dispensados de autorização de supressão de vegetação como exceção relativa ao disposto no § 5º do *caput* deste artigo.

§ 7º Nos licenciamentos de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integrada do empreendimento, não se exigindo outra licença da autoridade prevista no inciso IV do art. 2º desta lei, nos seguintes casos:

- I – regularização fundiária ou urbanização de núcleos urbanos informais;
- II – parcelamento de solo urbano;
- III – instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais; e
- IV – instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento dos esgotos sanitários.

§ 8º O empreendedor poderá solicitar declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento, nos termos deste artigo.

Art. 8º O gerenciamento dos impactos ambientais e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos da atividade ou empreendimento:

- I – evitar os impactos ambientais negativos;
- II – minimizar os impactos ambientais negativos; e
- III – compensar os impactos ambientais negativos não mitigáveis, na impossibilidade de evitá-los.

§ 1º As condicionantes ambientais devem ter fundamentação técnica que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

§ 2º Atividades ou empreendimentos com áreas de influência sobrepostas total ou parcialmente podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas as responsabilidades por seu cumprimento.

§ 3º As condicionantes estabelecidas na forma do *caput* não poderão obrigar o empreendedor a operar serviços públicos.

§ 4º O empreendedor poderá solicitar, de forma fundamentada, a revisão das condicionantes ambientais ou a prorrogação do seu prazo, pedido que deve ser respondido de forma motivada e fundamentada pela autoridade licenciadora, a qual poderá readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las ou cancelá-las.

§ 5º O descumprimento de condicionantes das licenças ambientais, sem a devida justificativa técnica, sujeitará o empreendedor à aplicação das sanções penais e administrativas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento ou legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 9º Sem prejuízo da exigência de EIA nos termos desta Lei, caso sejam adotadas, pelo empreendedor, novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que comprovadamente permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental, a autoridade licenciadora deverá, motivadamente, estabelecer condições especiais no processo de licenciamento ambiental, incluindo:

- I – redução de prazos de análise;
- II – dilação de prazos de renovação da LO, LI/LO ou LAU; ou
- III - outras medidas cabíveis, a critério do órgão colegiado deliberativo do SISNAMA.

Parágrafo único. As medidas previstas no *caput* poderão ser estendidas, com justificativa técnica, para atividades ou empreendimentos que:

- I – possuam seguros, garantias ou fianças ambientais quando do requerimento das licenças ambientais previstas no art. 4º; ou
- II – assegurem melhoria das condições de saneamento ambiental.

Art. 10. A autoridade licenciadora, mediante decisão motivada, poderá suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

- I – omissão ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;
- II – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde; ou
- III – acidentes com significativo dano ambiental ou recorrentes.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo será aplicado sem prejuízo da possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença como sanção restritiva de direito, por decorrência do previsto no § 5º do art. 8º, respeitada a devida gradação das penalidades.

§ 2º As condicionantes ambientais e medidas de controle poderão ser modificadas pela autoridade licenciadora nas seguintes hipóteses:

- I – na ocorrência de impactos negativos imprevistos;
- II – quando caracterizada a não efetividade técnica da condicionante;
- III – na renovação da LO, LI/LO ou LAU em razão de alterações na legislação ambiental; ou
- IV – a pedido do empreendedor, conforme § 5º do art. 8º.

Art. 11 O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Parágrafo único. A aplicação do *caput* não desobriga o empreendedor do atendimento da legislação aplicável aos referidos atos administrativos, nem de os estudos referentes ao licenciamento ambiental levarem em consideração o Plano Diretor municipal referido no art. 182, § 1º, da Constituição ou legislação equivalente.

## Seção 2 Dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental

Art. 12. O licenciamento ambiental poderá ocorrer pelo procedimento trifásico ou simplificado.

§ 1º O procedimento de licenciamento ambiental a ser empregado e o estudo ambiental a ser exigido serão definidos pelos entes federativos, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, por meio do enquadramento do empreendimento ou atividade de acordo com os critérios de natureza, porte e potencial poluidor.

§2º O procedimento de licenciamento ambiental deverá ser compatibilizado com as etapas de planejamento, implantação e operação dos empreendimentos, considerando, quando couber, os instrumentos de planejamento territorial disponíveis como os Zoneamentos Ecológicos- Econômico e a Avaliação Ambiental Estratégica.

Art. 13. O licenciamento trifásico envolverá a emissão sequencial\_ de LP, LI e LO.

§ 1º No caso de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, o licenciamento trifásico exigirá EIA na fase de LP.

§ 2º Poderá ser exigido EIA, independentemente da localização, para atividades ou empreendimentos cuja natureza e porte caracterizem, por si só, potencial de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, consoante definição dos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA.

§ 3º Excepcionalmente, poderão ser aplicáveis duas licenças no procedimento com EIA, quando:

I – a LP, LI ou LO, isoladamente, forem incompatíveis com a natureza da atividade ou empreendimento, nos termos de ato dos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA; ou

II – a atividade ou empreendimento estiver incluso em política, plano ou programa governamental que tenha sido objeto de AAE, previamente aprovada pelos órgãos central, seccionais ou locais do SISNAMA, em suas respectivas esferas de competência.

§ 4º Até que seja publicado o ato previsto no inciso I do § 3º, a autoridade licenciadora poderá, de forma motivada, decidir quanto à emissão concomitante de licenças.

§ 5º Na hipótese prevista no inciso II do § 3º, as análises realizadas no âmbito da AAE poderão resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA, a critério da autoridade licenciadora.

Art. 14. O licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado, observado o disposto no parágrafo 1º do art. 12, poderá ser:

I – bifásico;

II – em fase única; ou

III – por adesão e compromisso.

Art. 15. O procedimento bifásico aglutina duas licenças em uma única licença e será aplicado nos casos em que as características da atividade ou empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação da autoridade licenciadora.

§ 1º A autoridade licenciadora definirá na emissão do TR as licenças que poderão ser aglutinadas, podendo ser a LP com a LI (LP/LI) ou a LI com a LO (LI/LO).

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico.

Art. 16. O procedimento em fase única avalia em uma única etapa a viabilidade ambiental e autoriza a instalação e operação da atividade ou empreendimento, com a emissão da LAU.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora definirá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única.

Art. 17. O procedimento por adesão e compromisso poderá ser aplicado desde que sejam conhecidas as características ambientais da área de implantação e as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento, sejam conhecidos e mensurados previamente os seus impactos ambientais, bem como definidas as medidas de controle dos impactos ambientais negativos.

§ 1º Serão consideradas atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico dos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA.

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá previamente os requisitos e as condicionantes ambientais para aplicação do *caput*.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE serão conferidas e analisadas pelo Poder Público competente.

### Seção 3 Do Licenciamento Ambiental Corretivo

Art. 18. O licenciamento ambiental corretivo voltado à regularização de atividades ou empreendimentos que iniciaram a operação até a data de publicação desta Lei sem licença ambiental ocorre pela expedição de LOC.

§ 1º Caso haja manifestação favorável ao licenciamento ambiental corretivo pela autoridade licenciadora, deverá ser firmado termo de compromisso entre ela e o empreendedor anteriormente à emissão da LOC.

§ 2º O termo de compromisso estabelecerá os critérios, os procedimentos e as responsabilidades de forma a promover o licenciamento ambiental corretivo.

§ 3º A LOC define as condicionantes e outras medidas necessárias para a regularização ambiental e seus respectivos prazos, bem como as ações de controle e monitoramento ambiental para a continuidade da operação da atividade ou empreendimento, em conformidade com as normas ambientais.

§ 4º Aplicam-se ao licenciamento ambiental corretivo, no que couber, as disposições do art. 79-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 5º A assinatura do termo de compromisso impede novas autuações fundamentadas na ausência da respectiva licença ambiental.

§ 6º O disposto no § 5º não impede a aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento do próprio termo de compromisso.

§ 7º As disposições sobre renovação automática previstas no § 2º do art. 6º aplicam-se à LOC.

§ 8º As atividades ou empreendimentos que já se encontram com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei poderão se adequar às disposições desta Seção.

### Seção 4 Do EIA e demais Estudos Ambientais

Art. 19. A autoridade licenciadora deverá elaborar Termo de Referência (TR) padrão para o EIA e demais estudos ambientais, específico para cada tipologia

de atividade ou empreendimento, ouvidas as autoridade referidas no inciso III do art. 2º, quando couber.

§ 1º A autoridade licenciadora, ouvido o empreendedor, poderá ajustar o TR, considerando as especificidades da atividade ou empreendimento e de sua área de influência.

§ 2º Nos casos em que houver necessidade de ajustes no TR nos termos do § 1º, a autoridade licenciadora concederá prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do empreendedor.

§ 3º O TR será elaborado considerando o nexo de causalidade entre os elementos e atributos do meio ambiente e os potenciais impactos da atividade ou empreendimento.

§ 4º A autoridade licenciadora terá o prazo máximo de 30 (trinta dias) dias para disponibilização do TR ao empreendedor, a contar da data do requerimento.

Art. 20. O EIA deve ser elaborado de forma a contemplar:

I – concepção e características principais da atividade ou empreendimento e identificação dos processos, serviços e produtos que o compõem, assim como identificação e análise das principais alternativas tecnológicas e locacionais, quando couber, confrontando-as entre si e com a hipótese de não implantação da atividade ou empreendimento;

II – definição dos limites geográficos da área diretamente afetada pela atividade ou empreendimento (ADA) e de sua área de influência;

III – diagnóstico ambiental da área de influência da atividade ou empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que poderão ser afetados por ele;

IV – análise dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento e de suas alternativas, por meio da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando-os em negativos e positivos, de curto, médio e longo prazos, temporários e permanentes, considerando seu grau de reversibilidade e suas propriedades cumulativas e sinérgicas, bem como a distribuição dos ônus e benefícios sociais e a existência ou o planejamento de outras atividades ou empreendimentos na mesma área de influência;

V – prognóstico do meio ambiente na ADA, bem como na área de influência da atividade ou empreendimento, nas hipóteses de sua implantação ou não;

VI – definição das medidas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, incluindo os decorrentes da sua desativação, e maximizar seus impactos ambientais positivos;

VII – elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados; e

VIII – conclusão sobre a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento.

Art. 21. Todo EIA deve gerar um Rima, com o seguinte conteúdo mínimo:

I – objetivos e justificativas da atividade ou empreendimento, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II – descrição e características principais da atividade ou empreendimento, bem como de sua área de influência, com as conclusões do estudo comparativo entre suas principais alternativas tecnológicas e locacionais;

III – síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência da atividade ou empreendimento;

IV – descrição dos prováveis impactos ambientais da atividade ou empreendimento, considerando o projeto proposto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V – caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção da atividade ou empreendimento e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI – descrição do efeito esperado das medidas previstas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento ou para maximizar seus impactos positivos;

VII – programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; e

VIII – recomendação quanto à alternativa mais favorável e conclusões.

Art. 22. Nos casos de atividades ou empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora poderá aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento, sem prejuízo das medidas de participação previstas na Seção 6.

§1º Na hipótese prevista no *caput*, poderá ser emitida LP única para o conjunto de atividades ou empreendimentos, desde que identificado um responsável legal, mantida a necessidade de emissão das demais licenças específicas para cada atividade ou empreendimento.

§ 2º Para atividades ou empreendimentos de pequeno porte e similares, poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de atividade ou empreendimento.

Art. 23. Independentemente da titularidade do licenciamento, no caso de implantação de atividade ou empreendimento na área de influência de outro já licenciado, poderá ser aproveitado o diagnóstico ambiental constante no estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.

§ 1º Para atender ao disposto neste artigo, a autoridade licenciadora deve manter banco de dados, disponibilizado na *internet*, integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA).

§ 2º Cabe à autoridade licenciadora estabelecer o prazo de validade dos dados disponibilizados para fins do disposto neste artigo.

Art. 24. A elaboração de estudos ambientais deve ser confiada a equipe habilitada nas respectivas áreas de atuação e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

## Seção 5

### Da Disponibilização de Informações ao Público

Art. 25. O pedido de licenciamento ambiental, sua aprovação, rejeição ou renovação serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pela autoridade licenciadora.

§ 1º Em caso de aprovação ou renovação, deverão constar da publicação o prazo de validade e a indicação do endereço eletrônico no qual o documento integral da licença ambiental pode ser acessado.

§ 2º A autoridade licenciadora deve disponibilizar, em meio eletrônico de comunicação de sua responsabilidade na *internet*, todos os documentos do licenciamento ambiental cuja digitalização seja viável.

§ 3º O estudo ambiental rejeitado deve ser identificado em meio eletrônico de comunicação de responsabilidade da autoridade licenciadora e no SINIMA, com a indicação dos motivos que ensejaram sua reprovação.

Art. 26. O EIA e demais estudos e informações exigidos pela autoridade licenciadora no licenciamento ambiental são públicos, passando a compor o acervo da autoridade licenciadora, e devem integrar o SINIMA.

Art. 27. É assegurado no processo de licenciamento ambiental o sigilo de informações garantido por lei.

## Seção 6

### Da Participação Pública

Art. 28. A atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental pelo procedimento com EIA deve ser objeto de processo de participação pública, com pelo menos 1 (uma) audiência pública presencial antes da decisão final sobre a emissão da LP.

§ 1º Na audiência pública deverá ser apresentado à população da área de influência da atividade ou empreendimento o conteúdo da proposta em análise e do seu respectivo Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

§ 2º Antes da realização da reunião presencial prevista no *caput*, o empreendedor deve disponibilizar o Rima conforme definido pela autoridade licenciadora.

§ 3º A decisão da autoridade licenciadora de realização de mais de uma reunião presencial deve ser motivada na inviabilidade de realização de um único

evento, na complexidade da atividade ou empreendimento, na amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou outro fator relevante devidamente justificado.

§ 4º As conclusões e recomendações da audiência pública não vinculam a decisão da autoridade licenciadora e serão motivadamente rejeitadas ou acolhidas.

§ 5º Além do previsto no *caput* e § 1º deste artigo, será viabilizada a participação pública por meio da *internet*:

I – se houver requerimento do Ministério Público ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, em até 10 (dez) dias após a realização das audiências públicas; e

II – em outras situações que, motivadamente, a autoridade licenciadora julgar pertinentes.

§ 6º A consulta pública prevista no § 5º deve durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 30 (trinta) dias.

§ 7º Sem prejuízo do disposto no § 5º, a autoridade licenciadora poderá prever a participação pública durante o processo de licenciamento ambiental em curso, via *internet*.

§ 8º Sem prejuízo das reuniões e consultas previstas nesta Seção, a autoridade licenciadora poderá realizar reuniões participativas com especialistas e interessados.

Art. 29. A autoridade licenciadora poderá, a seu critério, receber contribuições por meio de reuniões técnicas presenciais ou via *internet* nos casos de licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado.

## Seção 7

### Da Participação das Autoridades Envolvidas

Art. 30. A participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

I – Funai: quando na área de influência existir terra indígena homologada;

II – FCP: quando na área de influência existir terra quilombola delimitada por portaria de reconhecimento da INCRA; e

III – IPHAN e autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural: quando na área de influência existirem bens culturais formalmente identificados e formalmente acautelados.

IV – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: quando o empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento;

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental.

§ 2º A manifestação dos órgãos executores do Sistema Nacional de

Unidade de Conservação a que se refere o inciso IV ocorrerá nos casos de licenciamento ambiental com EIA, sempre que na área de influência existir unidade de conservação, com exceção de Áreas de Proteção Ambiental.

§ 3º As disposições do *caput* serão observadas sem prejuízo da legislação as normas específicas sobre os monumentos arqueológicos ou pré-históricos.

§ 4º A manifestação dos órgãos previstos no inciso IV do *caput* deste artigo deve se restringir aos potenciais impactos da atividade ou empreendimento na Unidade de Conservação.

Art. 31. A autoridade licenciadora deverá solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental, planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental.

§ 1º A autoridade envolvida apresentará manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo equivalente à metade do prazo concedido para a autoridade licenciadora, contado da data de recebimento da solicitação.

§ 2º A ausência de manifestação da autoridade envolvida no prazo estabelecido no § 1º não obsta o andamento do processo de licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.

§ 3º No caso de a manifestação de autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, estas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos negativos da atividade ou empreendimento, cabendo à autoridade licenciadora rejeitar aquelas que não atendam a esse requisito.

§ 4º As autoridades envolvidas deverão acompanhar a implementação das condicionantes incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade.

## Seção 8 Dos Prazos Administrativos

Art. 32. O processo de licenciamento ambiental respeitará os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:

- I – 10 (dez) meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;
- II – 6 (seis) meses para a LP, para os casos dos demais estudos;
- III – 4 (quatro) meses para a LI, LO, LOC e LAU;
- IV – 6 (seis) meses para as licenças do rito bifásico; e
- V – 30 (trinta) dias para a LAC.

§ 1º Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados em casos

específicos, desde que formalmente solicitado pelo empreendedor e com a concordância da autoridade licenciadora.

§ 2º O requerimento de licença não será admitido quando, no prazo de 15 (quinze) dias, a autoridade licenciadora identificar que o EIA ou demais estudo ambiental protocolado não apresente os itens listados no TR, gerando a necessidade de reapresentação do estudo, com reinício do procedimento e da contagem do prazo.

§ 3º O decurso dos prazos máximos previstos no *caput* sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva de licenciamento, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 4º Na instauração de competência supletiva prevista no § 3º, o prazo de análise será reiniciado e deverão ser aproveitados, sempre que possível, os elementos instrutórios no âmbito do licenciamento ambiental, sendo vedada a solicitação de estudos já apresentados e aceitos, ressalvados os casos de vício de legalidade.

§ 5º Respeitados os prazos previstos neste artigo, as autoridades licenciadoras definirão em ato próprio os demais prazos procedimentais do licenciamento ambiental.

Art. 33. As exigências de complementação oriundas da análise da atividade ou empreendimento devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 1º O empreendedor deverá atender às exigências de complementação no prazo máximo de 4 (quatro) meses, contado do recebimento da respectiva notificação, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério da autoridade licenciadora, desde que justificado pelo empreendedor.

§ 2º O descumprimento injustificado do prazo previsto no § 1º ensejará o arquivamento do processo de licenciamento ambiental.

§ 3º O arquivamento do processo a que se refere o § 2º não impede novo protocolo com o mesmo teor, em processo sujeito a novo recolhimento de despesas de licenciamento, bem como à apresentação das complementações de informações, documentos ou estudos que forem julgadas necessárias pela autoridade licenciadora.

§ 4º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora suspendem a contagem dos prazos previstos no art. 32, que continuam a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

Art. 34. O processo de licenciamento ambiental que ficar sem movimentação durante 2 (dois) anos sem justificativa formal, mediante notificação prévia ao empreendedor, poderá ser arquivado.

Parágrafo único. Para o desarquivamento do processo, poderão ser exigidos novos estudos ou complementação dos anteriormente apresentados, bem como cobradas novas despesas relativas ao licenciamento ambiental.

Art. 35. Os demais entes federativos interessados podem se manifestar à autoridade licenciadora responsável, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, previamente à emissão da primeira licença da atividade ou empreendimento.

Art. 36. As autorizações ou outorgas a cargo de órgão ou entidade integrante do SISNAMA que se fizerem necessárias para o pleno exercício da licença ambiental devem ser emitidas previamente ou concomitantemente a ela, respeitados os prazos máximos previstos no art. 32.

## Seção 8 Das Despesas do Licenciamento Ambiental

Art. 37. Correrão às expensas do empreendedor as despesas relativas:

I – à elaboração dos estudos ambientais requeridos no licenciamento ambiental;

II – à realização de reunião presencial de audiência pública ou outras reuniões ou consultas realizadas no licenciamento ambiental;

III – ao custeio de implantação, operação, monitoramento e eventual readequação das condicionantes ambientais, nelas considerados os planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental expedida;

IV – à publicação dos pedidos de licença ambiental ou sua renovação, inclusive nos casos de renovação automática previstos no art. 6º;

V – às cobranças previstas no Anexo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, incluído pela Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, naquilo que couber; e

VI – às taxas e preços estabelecidos pelas legislações federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 1º Os valores alusivos às cobranças do poder público relativos ao licenciamento ambiental devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade dos serviços por Estados e estar estritamente relacionados ao objeto da licença.

§ 2º A autoridade licenciadora deverá publicar os itens de composição das cobranças referidas no § 1º.

§ 3º Devem ser realizados de ofício pelos órgãos do SISNAMA, independentemente de pagamento de taxas ou outras despesas, os atos necessários para a emissão de declaração de não sujeição ao licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, nos termos do art. 7º.

§ 4º É de competência dos órgãos intervenientes executar de forma direta a utilização dos recursos destinados às compensações ambientais repassados pelos

empreendedores.

### CAPÍTULO III DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Art. 38. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem como\_\_ objetivos identificar as consequências, conflitos e oportunidades de propostas de políticas, planos e programas governamentais, considerando os aspectos ambientais, e assegurar a interação entre políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão em tempo hábil.

Parágrafo único. A AAE será realizada pelos órgãos responsáveis pela formulação e planejamento de políticas, planos e programas governamentais, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial.

Art. 39. A realização da AAE não exige os responsáveis de submeter as atividades ou empreendimentos que integram as políticas, planos ou programas ao licenciamento ambiental.

§ 1º Os resultados da AAE poderão conter diretrizes para, se for o caso, orientar o licenciamento ambiental.

§ 2º A AAE não poderá ser exigida como requisito para o licenciamento ambiental e sua inexistência não obstará ou dificultará o processo de licenciamento.

§ 3º Instrumentos de planejamento e de políticas, planos e programas governamentais que contenham estudos com conteúdo equiparável à AAE, na forma do regulamento, poderão ser beneficiados com o previsto no inciso II do § 1º do art. 13.

### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

Art. 40. Os estudos de viabilidade de uma atividade ou empreendimento poderão ser realizados em quaisquer categorias de unidades de conservação de domínio público prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho\_\_ de 2000, mediante autorização prévia do órgão gestor da unidade.

Parágrafo único. A interferência da realização dos estudos nos\_\_ atributos da unidade de conservação deverá ser a menor possível, reversível\_\_ e mitigável.

Art. 41. A Funai deverá, quando couber, se manifestar sobre a autorização para a realização de estudos ambientais no interior de terra indígena no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de apresentação do plano de trabalho pelo empreendedor.

Parágrafo único O descumprimento do prazo estabelecido no *caput* autoriza o empreendedor a realizar o estudo ambiental com o uso de dados secundários.

Art. 42 .Para fins do disposto no inciso I do art. 7º, considera-se:

I - imóvel, propriedade ou posse rural regular: aquele que não possui pendência em relação ao cumprimento das obrigações previstas na Lei nº 12.651, de 2012;

II - imóvel, propriedade ou posse rural em regularização:

a) aquele cujo titular ou possuidor esteja cumprindo as obrigações assumidas no Termo de Compromisso perante o órgão competente integrante do SISNAMA, nos termos da Lei nº 12.651, de 2012; ou

b) aquele cujo titular ou possuidor tenha inscrição no CAR no prazo legal da Lei nº 12.651, de 2012, e tenha requerido ou finalizado a Proposta de Adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA, com emissão de documento comprobatório pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR.

Art. 43. Em caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública decretada por Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, as ações de resposta imediata ao desastre poderão ser executadas independentemente de licenciamento ambiental.

§ 1º O executor deverá apresentar à autoridade licenciadora, no prazo máximo de 10 (dez) dias da data de conclusão de sua execução, informações sobre as ações de resposta empreendidas.

§ 2º A autoridade licenciadora poderá definir orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório às intervenções de que trata o *caput*.

Art. 44. Aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aos atos administrativos disciplinados por esta Lei.

Art. 45. As regras desta Lei serão aplicadas sem prejuízo das disposições legais sobre:

I – a exigência de EIA consoante a caracterização da vegetação como primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração; e

II – a ocupação e a exploração de apicuns e salgados.

Art. 46. Após a entrada em vigor desta Lei, alterações no projeto original já licenciado e não previsto na licença que autorizou a operação da atividade ou empreendimento serão analisadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental existente e, caso viáveis, serão autorizadas por meio de retificação.

Art. 47. Após a emissão da licença que autorizou a operação da atividade ou empreendimento, poderá ser aberto prazo de 15 (quinze dias) para contestação, pelo empreendedor, das condicionantes constantes da licença, devendo a autoridade licenciadora se manifestar em até 30 (trinta) dias.

Art. 48. Os profissionais que subscrevem os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento ambiental e os empreendedores são responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções

administrativas, civis e penais.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Art. 50. Revogam-se o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.

Art. 51. Revoga-se o §3º, do Art. 36, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.