

UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO - UNDB  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**GUILHERME AFONSO SOARES E SILVA MACHADO**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO:** uma análise do Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 e  
da Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012

São Luís

2018

**GUILHERME AFONSO SOARES E SILVA MACHADO**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: uma análise do Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 e  
da Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco  
como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Thaís Emília de Sousa Viegas.

São Luís

2018

Silva Machado, Guilherme Afonso Soares e

Licenciamento ambiental e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado: uma análise do Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012. / Guilherme Afonso Soares e Silva Machado. \_\_ São Luís, 2018.

69f.

Orientadora: Profa. Ma. Thaís Emília de Sousa Viegas

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2018.

1. Licenciamento ambiental. 2. Meio ambiente ecologicamente equilibrado. 3. Legislação ambiental- Preservação ambiental. I. Título.

CDU 349.6

**GUILHERME AFONSO SOARES E SILVA MACHADO**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: uma análise do Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 e  
da Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco  
como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Aprovado em: 03/12/2018

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Ma. Thaís Emília de Sousa Viegas** (Orientadora)  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

---

**Prof. Esp. Tiago José Mendes Fernandes**  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

---

**Profa. Ma. Isabella Pearce de Carvalho Monteiro**  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Aos meus pais, Maria de Jesus e Manuel,  
pelo apoio e confiança.

## **AGRADECIMENTOS**

Toda conquista alcançada em algum momento se fez pela colaboração, ainda que indireta, de pessoas que acreditam e desejam a sua realização. Este trabalho que simboliza o cumprimento de um ciclo para o início de uma vida profissional tem, em seus pensamentos e palavras escritas, o esforço e suor de pessoas queridas que incentivaram a sua construção.

De início, gostaria de agradecer aos meus familiares, em especial à minha querida mãe, Maria de Jesus Araújo Soares, que batalhou e sentiu as dificuldades que foram esses anos de luta ao meu lado sempre com muito amor e dedicação. Ao meu pai, Manuel Raimundo Silva Machado, pelo apoio e incentivo aos estudos, bem como pelas conversas sobre política e direito que, de alguma forma, me ajudaram a pensar e repensar a vida.

À minha namorada Maria Emília de Oliveira Assis que, antes mesmo do início da faculdade já batalhava ao meu lado. Na graduação não foi diferente, o seu companheirismo, sensibilidade e amor fizeram todas as dificuldades serem mais leves. Novas etapas estão por vir, em todas caminharemos juntos para a construção do nosso futuro, te amo!

Gostaria ainda de deixar um agradecimento especial à minha professora e orientadora Thaís Emília de Sousa Viegas. Primeiro pela dedicação ajudar na construção do conhecimento dentro de sala de aula e grupo de pesquisa, em segundo lugar pelos conselhos e ensinamentos na orientação deste trabalho e, por fim, pela conduta ética na condução de suas obrigações profissionais, exemplo que levarei para minha conduta.

“É triste pensar que a natureza fala e que  
o gênero humano não a ouve.”

Victor Hugo

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema geral o processo de licenciamento ambiental, instrumento que oferece meios para que o Estado cumpra seu dever de prover o meio ambiente ecologicamente equilibrado. O objeto central tem como fundo a análise do Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012. A construção do trabalho traz no primeiro capítulo a verificação dos princípios do Estado Socioambiental de Direito, desenvolvimento sustentável, prevenção e precaução e proibição ao retrocesso ambiental quanto à normatividade aplicável ao processo de licenciamento e suas repercussões na atualização da legislação ambiental. No segundo capítulo, a análise é centrada no processo de licenciamento, em especial, numa de suas etapas o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que será aplicável em situações com probabilidade de significativa degradação do meio ambiente, bem como o estudo de dados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA). O terceiro capítulo é voltado para o debate crítico das propostas legislativas supramencionadas. Em relação ao Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 é verificada de que forma propõe a redução dos prazos, a diminuição do papel de outros órgãos envolvidos, deixando centralizado o poder de decisão no órgão competente para licenciar e abertura para antes da Federação regular procedimentos diferenciados de acordo com a atividade. Por outro lado, a Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012 vincula a concessão da licença ambiental a simples apresentação do EIA. A base para estas proposições reside nas críticas à atual forma em que é realizado o processamento para emissão de licenças ambientais que, em tese, seria um sistema mais burocrático e com pouca efetividade. De todo modo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um patrimônio coletivo que deve ser preservado pela legislação ambiental. Com este quadro, a lógica de raciocínio do trabalho parte do método dedutivo utilizando a base de análise inicial no conteúdo normativo geral dos princípios para posteriormente trabalhar conceitos específicos do licenciamento ambiental e do EIA/RIMA, para ao final analisar o objeto contido no conteúdo das intenções debatidas no Poder Legislativo. Para este fim, foram realizadas pesquisas bibliográficas gerais e específicas sobre o tema para embasar os argumentos apresentados.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Licenciamento ambiental. Princípios do Direito Ambiental. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Relatório de Impacto Ambiental.



## ABSTRACT

The present work has as general theme the environmental licensing process, an instrument that provides means for the State to fulfill its duty to provide the ecologically balanced environment. The central object of the study is the analysis of Law Project nº 3.729 of 2004 and of the Proposal of Amendment to the Constitution nº 65 of 2012. The construction of the work brings in its first chapter the verification of the principles of the Socio-environmental State of Law, sustainable development, prevention and precaution and prohibition to the environmental retrogression regarding the normativity applicable to the licensing process and its repercussions in the updating of the environmental legislation. In the second chapter, the analysis is centered on the licensing process, in particular, in one of its stages the previous study of environmental impact with its environmental impact report (EIA/RIMA), which will be applicable in situations with probability of significant degradation of the environment, as well as the data study of the Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA). The third chapter is focused on the critical debate of the legislative proposals mentioned above. In relation to Law Project nº 3.729 of 2004, it is verified the way in which it proposes the reduce of deadlines, decrease of the role of other agencies involved leaving centralized decision-making at the competent agency for licensing and opening to entities of the Federation to regulate the differentiated procedures according to the activity. On the other hand, the Proposal for Amendment to the Constitution nº 65 of 2012 ties the granting of the environmental license to the presentation of the EIA. The basis for these propositions lies in the criticism of the current way in which environmental licenses are processed, which in theory would be a more bureaucratic and ineffective system. In any case, the ecologically balanced environment is a collective patrimony that must be preserved by environmental legislation. With this framework, the reasoning logic of the work starts from the deductive method using the initial analysis base in the general normative content of the principles to later labor on specific concepts of environmental licensing and EIA/RIMA, in order to analyze the object contained in the content of the intentions discussed in the Legislative Branch. For this purpose, general and specific bibliographical research was made on the subject to support the arguments presented.

**Key words:** Environmental law. Environmental licensing. Principles of environmental law. Previous study of environmental impact. Environmental impact report.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DILIC	Diretoria de Licenciamento Ambiental
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
FCP	Fundação Cultural Palmares
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LAF	Licenciamento Ambiental Federal
LI	Licença de instalação
LO	Licença de operação
LP	Licença prévia
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
PEC	Proposta de emenda constitucional
PI	Portaria Interministerial
PL	Projeto de lei
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Ambiental
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS MATERIAIS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Noções introdutórias quanto à normatividade dos princípios</b> .....	<b>15</b>
<b>2.2</b>	<b>Princípio do estado socioambiental de direito</b> .....	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>Princípio do desenvolvimento sustentável</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4</b>	<b>Princípio da prevenção e da precaução</b> .....	<b>22</b>
<b>2.5</b>	<b>Princípio da proibição de retrocesso ambiental</b> .....	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A SUA APLICAÇÃO NA ATUAL SOCIEDADE DE RISCO</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1</b>	<b>Licenciamento ambiental em tempos de incertezas</b> .....	<b>30</b>
<b>3.2</b>	<b>Estrutura do licenciamento ambiental</b> .....	<b>32</b>
<b>3.3</b>	<b>Estudo prévio de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA)</b> .....	<b>37</b>
<b>3.4</b>	<b>Participação social no licenciamento ambiental</b> .....	<b>39</b>
<b>3.5</b>	<b>Resultados práticos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) no licenciamento ambiental em âmbito federal</b> .....	<b>41</b>
<b>4</b>	<b>O PROJETO DE LEI Nº 3.729 DE 2004 E A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65 DE 2012 E SEUS EFEITOS NO ATUAL PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b> .....	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 que cria a Lei Geral de Licenciamento Ambiental</b> .....	<b>46</b>
<b>4.2</b>	<b>Participação das autoridades envolvidas e os prazos estabelecidos para o processo de licenciamento ambiental</b> .....	<b>48</b>
<b>4.3</b>	<b>Autonomia dos entes federados no processo de licenciamento</b> .....	<b>54</b>
<b>4.4</b>	<b>Proposta de emenda à constituição nº 65 de 2012 e o possível quadro de retrocesso na proteção do meio ambiente</b> .....	<b>56</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>61</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a questão ambiental ganhou destaque em seu título VIII, capítulo VI, art. 225, ao ser fixada a necessidade da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Para este fim, ao Estado e à coletividade foi atribuída a obrigação de adotar os posicionamentos mais adequados para a integridade ambiental. Com esta configuração estabelecida, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938 de 1981, anterior ao texto constitucional vigente, mas que também caminha para a busca da preservação, melhoria e recuperação da qualidade dos recursos naturais, teve seu conteúdo recepcionado.

O estudo a ser realizado no corpo deste trabalho tem como tema o licenciamento ambiental que constitui um meio essencial para o Estado Brasileiro cumprir seu dever de proteger o meio ambiente, tendo em vista que através da norma infraconstitucional acima mencionada, em seu art. 9º, inciso IV, há a fixação do licenciamento ambiental como instrumento desta política.

Acrescentado ao exercício deste dever de proteção existe uma etapa necessária que ocorre em casos em que há potencial de significativa degradação ambiental; o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), cuja publicidade é efetivada pelo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) - por força do próprio texto da Constituição Federal em seu art. 225, §1º, inciso IV.

A importância social do tema licenciamento ambiental e a etapa do EIA/RIMA decorre justamente de seu papel para a política de Estado voltada para a regulação do uso dos recursos naturais. O Brasil possui um território com uma diversidade de ecossistemas que devem ser preservados ou utilizados com consciência, pois as riquezas naturais fazem parte da necessária estrutura para uma vida digna, bem como podem representar soluções para variados problemas que afetam o ser humano, como exemplo destaca-se o território da floresta amazônica.

Por outro lado, o Estado Brasileiro, atualmente, é considerando um país em desenvolvimento, situação que pode ser constatada na falta de estruturas e serviços adequados nos grandes centros urbanos ou em áreas rurais que proporcionem qualidade de vida para a população.

Neste contexto, o processo de licenciamento ambiental e o EIA/RIMA fornecem ambiente adequado para que seja identificada a melhor solução para as demandas socioeconômicas e ambientais.

Com base nesta situação social, o processo legislativo, no de intuito criar normas para atender às demandas supramencionadas, tem apresentado textos cujo objeto é o licenciamento ambiental e o EIA/RIMA. Destaca-se neste trabalho o Projeto de Lei (PL) nº 3.729 de 2004 que propõe uma Lei Geral Sobre o Licenciamento Ambiental e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65 de 2012.

Como problema geral indaga-se: quais as repercussões jurídicas das alterações propostas pelo PL nº 3.729 de 2004 e pela PEC nº 65 de 2012 na efetivação do compromisso constitucional de proteção do meio ambiente?

Partindo da hipótese de que tanto o PL nº 3.729 de 2004 quanto a PEC nº 65 de 2012, em alguns pontos, representam incompatibilidades com a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado defendido pelo texto da Constituição Federa.

Assim o trabalho tem como objetivo avaliar a pertinência social das alterações advindas do PL nº 3.729 de 2004 e da PEC nº 65 de 2012, diante do sistema normativo e prático, utilizando a análise dos princípios de Direito Ambiental, a legislação infraconstitucional de leis relacionadas ao tema e, ao final do trabalho, o estudo e debate crítico do conteúdo das propostas legislativas.

De início, destaca-se que a proteção ambiental já vem sendo tema da agenda de debates internacionais como também nacionais no decorrer dos anos. Isto ocorreu a partir do momento em que ser humano identificou os prejuízos ambientais que estavam sendo consolidados por meio das formas que estava utilizando os recursos da natureza. Neste momento percebeu a necessidade de assumir, para a sua própria preservação, uma postura mais protetora do meio ambiente.

Dentro deste contexto surgiram inúmeras diretrizes para a readequação da produção de riquezas que de alguma forma utilizam recursos naturais, assim também ocorreu no campo jurídico com a consolidação de diversos princípios e regras que tinham como objeto a realização da melhor proteção através do Direito Ambiental.

Com esta perspectiva, o primeiro capítulo inicia o trabalho com o estudo dos princípios de Direito Ambiental aplicáveis ao licenciamento ambiental e ao EIA/RIMA com base em suas contribuições no campo jurídico, econômico e social. O princípio do Estado Socioambiental de Direito incorporou o dever que o Estado tem no cumprimento da preservação do meio ambiente, o princípio do desenvolvimento sustentável em sua contribuição para a busca da sustentabilidade das atividades.

Em outro aspecto, os princípios da prevenção e precaução que guiam a interpretação de acordo com o grau de certeza dos efeitos da atividade e o princípio da

proibição de retrocesso ambiental quanto sua proteção de conteúdo na realização de alterações no conteúdo e objetivos das leis.

No corpo do segundo capítulo, o estudo está diretamente ligado aos conceitos do processo do licenciamento ambiental e a oportunidade disponibilizada para o controle prévio das diversas atividades que, de forma negativa ou positiva, em algum grau de intensidade afetarão o meio ambiente.

São também debatidas as características do EIA quanto à sua contribuição para o exame técnico da atividade, propiciando soluções adequadas que podem ter como objetivo evitar, minimizar ou recuperar a degradação ambiental. Destaca-se também o papel do RIMA ao disponibilizar caminho para a população tomar conhecimento das implicações que o empreendimento ou atividade trará para a sua localidade.

Em outro ponto, tendo em vista que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) vem participando de forma institucional nos debates quanto ao conteúdo dos projetos legislativos a serem debatidos, é feita uma análise dos dados apresentados em relatórios anuais referentes à demanda de licenciamentos que o órgão recebe. Os dados servirão para identificar a relação entre como vem sendo praticado o processo de licenciamento ambiental no âmbito federal e as inúmeras críticas direcionadas a este instrumento.

O terceiro e último capítulo tem como base a verificação direta de alguns itens do PL nº 3.729 de 2004, que cria a Lei Geral de Licenciamento Ambiental e o conteúdo da PEC nº 65 de 2012, que tem como objeto a inserção de um parágrafo ao art. 225 da Constituição Federal de 1988, ambos afetando em alguma medida a prática atual do licenciamento ambiental. Os efeitos abordados são a redução da participação das autoridades envolvidas no que diz respeito à diminuição dos prazos para manifestação e a efetividade de sua participação por meio do parecer emitido no processo, haveria também a redução dos prazos para os próprios órgãos competentes concederem as licenças ambientais e a possibilidade de escolha dos Estados da Federação quanto ao procedimento de licenciamento a ser adotado em determinadas atividades.

Já na análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012, o licenciamento ambiental estaria resumido à entrega do EIA, acrescentando ainda a impossibilidade de revisão da licença, salvo com base em fatos que não foram previstos no EIA.

Para estruturar os pontos abordados, foi realizada pesquisa em livros, teses acadêmicas, artigos científicos, relatórios e pareceres institucionais, para identificar os

aspectos pertinentes à matéria, bem como as especificidades necessárias para adentrar ao conteúdo crítico do trabalho.

Neste sentido, a linha de raciocínio trabalhada é de base dedutiva, pois parte dos princípios em sua normatividade geral e estruturante do Direito Ambiental, para os conceitos e legislações específicas aplicáveis ao processo de licenciamento ambiental e ao EIA/RIMA, findando no objetivo que é a verificação crítica quanto à ocorrência de avanços ou retrocessos ambientais na construção das iniciativas apresentadas pelo Poder Legislativo.

## **2 PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS MATERIAIS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O presente capítulo tem como objetivo a análise dos princípios do Direito Ambiental que estruturam a atuação do Estado na busca da proteção do meio ambiente. Utiliza-se como campo de estudo uma seleção de princípios que se relacionam com a estrutura normativa do Estado e na efetivação do processo de licenciamento ambiental e EIA/RIMA, na esfera administrativa, utilizando a base destes princípios para uma análise crítica das propostas legislativas contidas no PL n° 3.729 de 2004 e na PEC n° 65 de 2012, que serão mais detalhadamente analisados no capítulo seguinte.

Inicia-se o primeiro tópico pelo princípio que demonstra a nova estrutura que foi incorporada à noção de Estado Social de Direito, trata-se do princípio do Estado Socioambiental de Direito, oportunidade em que são verificados os efeitos desta nova forma de interpretar o Estado e o seu papel ativo na preservação ambiental para com a sociedade.

Em seguida, analisa-se o princípio do desenvolvimento sustentável e a sua contribuição para a mudança da visão defendida com base apenas no crescimento econômico, trazendo para a sociedade um olhar mais atento quanto ao dever solidário de atitudes de proteção ambiental. Assim, o Estado, o indivíduo e a coletividade entre si, são responsáveis pela busca de um meio ambiente equilibrado que lhes assegure condições de vida digna, bem como a preservação para as futuras gerações.

Posteriormente, serão analisados os princípios da prevenção e precaução, diretamente ligados à postura a ser tomada pelo órgão licenciante dentro do processo de licenciamento. Quando os riscos apresentarem-se como certos ocorre a situação ao qual se aplica o princípio da prevenção, quando incertos a interpretação deve pautar-se pelo princípio da precaução, ambos limitando as atividades a critérios de segurança do bem ambiental.

Por fim, consolidando todo o sistema normativo de base principiológica analisado nos tópicos anteriores, estuda-se o princípio da proibição de retrocesso, verificando o seu comando que limita a atuação do Estado na conformação de suas políticas executivas e reformas legislativas com os níveis de proteção ambiental já consolidados, vedando a redução dos esforços na proteção ambiental sem observar os níveis de segurança para a preservação dos recursos.



## 2.1 Noções introdutórias quanto à normatividade dos princípios

As constatações negativas dos resultados da forma que a humanidade emprega a sua produção econômica alertaram para a necessidade de uma mudança de postura, a partir de então a questão ambiental passou a ser incluída na base da construção do sistema jurídico para se tornar eficaz na regulação da exploração do meio ambiente.

A abordagem em relação ao tema e a sua urgência diante dos riscos ambientais passaram a ser pauta dos debates internacionais, agindo como motivadores para a “juridicização de aspirações e exigências sociais” no controle e promoção do meio ambiente em vários Estados (COSTA NETO, 2003, p. 14). A partir deste contexto de debate internacional, nascem diversos enunciados principiológicos que passaram a ser de observância para o Estado Brasileiro.

Adiciona-se o fato de que na Constituição Federal, ficou assentado em seu art. 225, que o direito ao meio ambiente equilibrado é de todos e que também há o dever de todos o preservarem, não havendo uma obrigação exclusiva do Estado, trazendo o particular para o centro de ação concreta (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 422). Os comandos contidos nesta abordagem constitucional, indo além de uma simples enunciação de direitos e deveres, representam uma pauta fundamental na sociedade, que tem nos princípios de Direito Ambiental os comandos centrais a serem seguidos para o cumprimento deste objetivo.

Tal estrutura de direitos fundamentais, no qual insere-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um campo com abertura para a natureza normativa dos princípios (ALEXY, 2015, p. 543) devido ao seu aspecto geral que abarca os interesses da coletividade e conflita com interesses particulares. Assim, na teoria proposta por Robert Alexy, verifica-se que princípios são normas diferenciadas das regras. A definição tem como base os critérios do grau de generalidade e diferença qualitativa, bem como a característica que os princípios são “mandamentos de otimização”, podendo ser realizados em graus variados (ALEXY, 2015, p. 90).

Pode-se atribuir igualmente aos princípios a função de qualificar o sistema jurídico baseando a construção das regras, sendo a sua inobservância de maior repercussão negativa (COSTA NETO, 2003, p. 34). Ocorre que os princípios coexistem dentro do sistema e devido à sua abrangência, não raras vezes acabam colidindo em seus interesses. A resolução destes conflitos requer uma decisão política que escolha o princípio cuja aplicação não reduza substancialmente a normatividade defendida pelo oposto, deve buscar a otimização do sistema legal.

Desta forma, a normatividade que pretende-se que seja efetivada para a proteção ambiental encontrará no seu caminho princípios de ordem econômica que também necessitam de implementação, porém, deverá ocorrer o processo de intermediação de interesses para adoção do caminho mais adequado. A construção do Direito Ambiental deve encarar a realidade como um complexo de interesses coletivos onde existem anseios individuais que deve ser realizado na medida em que não afetem a preservação do meio ambiente e sua sustentabilidade. Não deve ser adotada pela legislação ambiental uma visão que restrinja e segmente em um ponto de vista, fixando objetivos apenas em critérios voltados para os interesses econômicos.

Portanto, os princípios de Direito Ambiental que tutelam o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado são as bases normativas para impor a observância da segurança ecológica nesta relação com os outros princípios constitucionais, bem como ajudam na efetivação do ideal contido no princípio do Estado Socioambiental de Direito que a seguir será explanado.

## **2.2 Princípio do estado socioambiental de direito**

O Estado de Direito, longe de ser uma construção estritamente jurídica normativa de sociedade com hierarquia das leis, formalidades e ritos próprios, assenta-se em um conjunto de direitos fundamentais que, ao tempo de cada estágio da sociedade apresenta um sentido agregador (STRECK, 2014, p. 71). Tal construção do direito dentro do Estado, caso afastada da sociedade e de sua realidade, torna-se um sistema de direitos formais sem identidade com as relações que irá regular.

Com tal abordagem, nota-se que ao conteúdo de Estado de Direito foram acrescentados no decorrer do tempo conotações que representaram cada ideologia e projetos de vida da sociedade para a sociedade. O Estado Liberal de Direito era pautado em uma agenda do liberalismo onde a força do Estado era limitada à lei e sua atuação era mínima, justamente para garantir as liberdades individuais (STRECK, 2014, p. 73). Com o decorrer das transformações sociais e a constatação de que o liberalismo fincou uma divergência acentuada na percepção das riquezas nas classes sociais, novas demandas foram impostas e o ideal liberal abriu espaço para a incorporação da questão social, passando, por conseguinte, a ser construído um novo modelo, o Estado Social de Direito. Houve uma mudança na postura do Estado que deixou de ser mínimo para exercer e efetivar por meio de seus mecanismos o ideal de prestação de direitos sociais (STRECK, 2014, p. 74).

A preocupação que antes se concentrava na regulação do poder do Estado sobre o indivíduo por meio dos direitos de defesa contra as restrições indevidas na liberdade passou por uma mudança e, do Estado, foi cobrado o caráter interventivo para consolidar direitos e garantias sociais. Adiante, novos problemas foram apresentados à sociedade, inclusive os riscos ambientais originados pela própria ação humana (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 58).

O novo sentido, com a inclusão da pauta ambiental, adentra em uma sociedade em que os direitos sociais primários à concretização de um mínimo de dignidade à pessoa humana ainda não estão concretizados. As infraestruturas das cidades não proporcionam em sua totalidade os meios adequados para a garantia dos direitos sociais constitucionalmente defendidos no art. 6º da Constituição Federal, em especial, nas camadas mais humildes da sociedade, onde as causas e efeitos da degradação do meio ambiente são mais perceptíveis (SARLET, 2014, p. 29).

Não bastaria neste contexto entregar os direitos sociais dissociados do direito ao meio ambiente equilibrado, pois há uma interligação de ambos devido à sua interdependência para concretizar uma vida plena. Neste sentido, a incorporação do conteúdo ecológico na formação do princípio do Estado Socioambiental de Direito é uma “(re)construção histórica” que caminha para assegurar de maneira mais qualificada a dignidade da pessoa humana. Dentro da junção do Direito Ambiental e social, formando os “direitos fundamentais socioambientais”, há uma integração das matrizes de direitos para que o Estado tome ciência e cumpra o seu dever objetivo na consolidação de condições de vida socialmente dignas em um meio ambiente equilibrado e preservado (SARLET, 2014, p. 29 e 32).

Com tal configuração, torna-se necessário que haja a soma dos direitos de liberdade, direitos sociais e ambientais em suas dimensões para que seja entregue melhores condições de vida para o cidadão, fato que é bem representado pela construção de um Estado Socioambiental de Direito.

Importa destacar que a (re)construção do princípio da dignidade da pessoa humana é no sentido de agregar ao seu conteúdo a proteção ecológica conjugando-a com as demais gerações de direitos fundamentais (SARLET, 2014, p. 48 - 49), neste caminho, o equilíbrio ambiental é acrescido aos direitos de primeira e segunda gerações para a formação deste novo Estado.

O princípio da dignidade da pessoa humana tem papel central na política do Estado, é um valor fundamental que exige o cumprimento de deveres positivos de prestação ativa, no sentido de conferir meios para sua efetivação, bem como negativos no que tange a abstenção e preservação de direitos individuais (SARLET, 2014, p. 46). Em sua dimensão

ecológica, a dignidade da pessoa humana não se resume à sua correlação com o ecossistema, na verdade o bem natural compõe parte essencial de sua realização, demonstrando que há um patamar mínimo de condições de vida ambientalmente adequado a ser respeitado para garantir a efetivação da consolidação de tal princípio, não havendo, por exemplo, dignidade em ambientes de exploração desregulada. Noções como qualidade, equilíbrio e segurança ambiental são vetores de uma ação voltada para sua concretização (SARLET, 2014, p. 48).

Dentro deste dever de garantir a proteção e combater os riscos da modernidade, o Estado deve criar meios e ferramentas, bem como aprimorar as já existentes, ressaltando seu aspecto intervencionista com o objetivo de defender o meio ambiente (SARLET, 2014, p. 32). Neste ponto, enquadra-se o licenciamento como instrumento de uma política ambiental onde o Estado Socioambiental de Direito exerce seu dever de verificar e intervir nas atividades econômicas. Aqui reside a noção de que o Estado, pelo seu sistema legal, regula a rigidez dos parâmetros socioambientais, pautada na nova construção socioambiental, assegurando a proteção ambiental como um direito fundamental da coletividade.

Por esta linha de raciocínio, propostas legislativas devem debater e incluir o meio ambiente no conteúdo das leis, de modo que quando se trata de legislação ambiental deve-se ter cautela com pensamentos baseados apenas em critérios de celeridade, economia e segurança jurídica procedimental na conclusão de empreendimentos. Caso haja desconsideração das questões ambientais, poderá ocorrer alteração negativa na forma em que o Estado efetivará seu dever de proteção ambiental.

A defesa ecológica deste novo Estado impõe limites de conformação e vincula os poderes à observância de seu conteúdo. A morosidade do Poder Legislativo que já foi e é confrontada quanto à atualização da legislação para entregar mecanismos mais aperfeiçoados, tornando mais eficaz e elevando a luta contra os riscos qualificados das novas formas de produção industrial (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 50), acaba gerando uma omissão que prejudica o meio ambiente. Por este caminho, nota-se a perda da coerência com os direitos fundamentais no exercício legislativo, ao passo que a legislação não é editada no mesmo ritmo do crescimento das atividades e de seus impactos e, quando levada a debate, a questão ambiental é contornada por outros interesses sem haver uma ponderação apropriada, situação que enfraquece o sentido de um Estado Socioambiental de Direito.

O dever do Estado na atual conjuntura é ajustar da melhor forma possível, por meio de seus instrumentos regulatórios, a efetivação dos direitos sociais e ambientais utilizando o licenciamento ambiental e o EIA como instrumentos de efetivação objetiva do direito ao meio ambiente equilibrado. Ressalta-se que este é um dever prático que requer as

devidas intervenções quando necessárias para regular o exercício de apropriação dos bens naturais, garantindo a existência de condições dignas.

Este paradigma onde identifica-se a nova estrutura do Estado encontra no princípio do desenvolvimento sustentável, a seguir analisado, um importante caminho para guiar a sua ação interventiva na ordem econômica para a adequada prestação dos direitos socioambientais.

### **2.3 Princípio do desenvolvimento sustentável**

Como visto anteriormente, o direito e o Estado são reinterpretados em busca da regulação e efetivação de direitos socioambientais para propiciar melhores condições de vida para o ser humano, passando a existir o dever da estruturação de uma ação que almeja este resultado. O caminho a ser trilhado não pode desconsiderar o equilíbrio com outros princípios e objetivos fundamentais da República como a livre iniciativa, direito ao emprego digno e o desenvolvimento que almeja a erradicação da pobreza e desigualdades sociais, de acordo com a Constituição Federal em seus arts. 1º, inciso IV e 3º, incisos II e III.

A busca por esta realização da justiça social pautada pelo foco centrado no alcance e manutenção dos níveis de crescimento econômico inseriu o ser humano em um consolidado de resultados negativos no meio ambiente que o obrigou à revisão de sua postura, fato confirmado na década de 70, por meio da Conferência de Estocolmo. A humanidade constatou que a crise no meio ambiente que gerava o esgotamento progressivo e reduzia a capacidade de regeneração, era também uma crise política relacionada à distribuição desigual dos recursos. Um patamar de desregulação e descontrole que motivou a readequação dos padrões até então adotados, reconhecendo a necessária alteração dos parâmetros estritamente econômicos de progresso material, para inclusão da sustentabilidade nas atividades humanas, fato já reconhecido pelo Brasil (BRASIL, 1991, p. 14 - 15). Este novo ideal passou a ser incorporado nas cartas constitucionais dos Estados para consolidar a observância do desenvolvimento sustentável em suas políticas.

Com base na construção dos princípios estabelecidos na Declaração de Estocolmo, Nicolao Dino demonstra que há “a necessidade de os recursos naturais serem utilizados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante criterioso planejamento e ordenação, assegurando-se a capacidade de renovação dos recursos naturais (princípios 1, 2, 3, 4)” (COSTA NETO, 2003, p. 58).

Um aspecto a ser destacado reside no princípio 4 da referida Declaração, um paradoxo constituído dentro do contexto do crescimento mundial. Se por um lado os países em desenvolvimento têm sua poluição ocasionada justamente pelo subdesenvolvimento das suas estruturas e meios de produção, os industrializados são atingidos – e afetam os demais – pela própria capacidade de sua produção industrial. Daí reside a assertiva que desenvolvimento sustentável não pode ser confundido com simples crescimento econômico.

O subdesenvolvimento ocasiona a degradação e poluição de forma acentuada justamente por não deter tecnologias, regulação e infraestrutura de fiscalizações adequadas (COSTA NETO, 2003, p. 59 - 60), as sociedades industrializadas passam a sentir a poluição pelo acúmulo de sua capacidade de produzir e, igualmente, de consumir, mas relutam na elaboração de agendas para a readequação dos seus padrões econômicos de exploração (COSTA NETO, 2003, p. 61).

O padrão de consumo é um comando que mobiliza a atividade econômica e suas forças para suprir a necessidade da demanda. Ocorre que o consumo desnecessário gera produção e poluição em excesso. Neste contexto, seria um ato de política ambiental, o consumo de bens dentro de uma sociedade industrial, situação que engloba necessariamente uma educação ambiental adequada para conscientizar a população de seu dever. Neste aspecto, haveria uma ação solidária na efetivação de um verdadeiro programa de sustentabilidade que atrai o particular – em conjunto com o Estado – incluindo no seu comportamento diário, valores econômicos sustentáveis (SARLET, 2014, p. 95).

Apesar de a poluição ser produzida tanto em sociedades desenvolvidas quanto nas subdesenvolvidas, Nicolao Dino ressalta a correlação entre pobreza e o nível menor de desenvolvimento com a má utilização da riqueza natural, situação que propicia uma forma mais acentuada de consumo além da capacidade de regeneração do meio ambiente em (COSTA NETO, 2003, p. 58 - 59). Por este caminho, nota-se que o princípio do desenvolvimento sustentável é um patamar central que nega a permanência de estruturas subdesenvolvidas que não prestam a adequada proteção ambiental e dignidade à pessoa humana, mas também refuta qualquer ideal econômico baseado em uma livre utilização da natureza sem critérios para assegurar a existência dos recursos naturais.

Com este objetivo o Relatório Brundtland, conhecido como “Nosso Futuro Comum”, traz para a sociedade a demonstração da necessidade de assegurar que os bens naturais utilizados pela atual geração leve em consideração padrões de consumo sustentáveis. É fixado o desafio global que envolveria a produção econômica, a população em seu nível de consumo e a readequação da forma de empreender com os recursos naturais justamente para

garantir a continuidade para as futuras gerações (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987).

A busca pelo desenvolvimento deve ser com base no seguinte objetivo: “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

A noção de sustentabilidade é inserida dentro deste contexto de anseios econômicos e ambientais. Em seu sentido amplo, busca incorporar sua proposta dentro de uma análise que engloba o lado ecológico, econômico e social, assenta um padrão interligado de raciocínio para uma opção política mais dedicada ao desenvolvimento sustentável. Já em seu sentido estrito, é incluído o resultado da abordagem em sentido amplo, sendo o seu foco voltado para a normatividade e para os procedimentos mais específicos que protegem os níveis de segurança e qualidade ambiental no tempo e espaço (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 339).

Esta mudança de postura que iniciou nos debates internacionais através do movimento em prol do ambiente (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 319) passou a ser notada dentro do ordenamento jurídico doméstico desde a instituição da Lei da PNMA nº 6.938 de 1981, quando, nesta oportunidade, fixou-se a necessidade de compatibilização entre desenvolvimento econômico e equilíbrio ecológico, sentidos que foram reforçados normativamente, posteriormente, pelos conteúdos constitucionais contidos no art. 225 e na necessidade de observância do meio ambiente pela ordem econômica no art. 170, inciso VI.

Neste sentido, o desenvolvimento sustentável em parâmetros qualificados deve observar a segurança adequada na exploração do ecossistema para evitar seu esgotamento, verificando seus impactos negativos e positivos, bem como a capacidade de recomposição do meio ambiente (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 341).

Portanto, o princípio do desenvolvimento sustentável no modelo estabelecido pelo Estado Socioambiental de Direito é uma ação constante e pautada em uma solidariedade social em que tanto o Estado, com seu poder normativo, fiscalizador e decisório, quanto o particular, empreendedor e cidadão nos atos do cotidiano, empregam atitudes voltadas para a preservação do meio ambiente.

Assim o poder regulador deve ser exercido no sentido de compatibilizar econômica com sustentabilidade, evitando apenas o pensamento superficial voltado para o crescimento, “de modo que a *‘mão invisível’* do mercado seja substituída necessariamente pela *‘mão visível do Direito’*” (SARLET, 2014, p. 32). A busca pelas melhores formas de

empreender as atividades humanas pregadas pelo princípio, oferece a base para a concretizar uma justiça social pautada na dignidade humana.

Na prática, a ação de desenvolvimento sustentável pode ser oportunizada de diversas formas, dentre elas, no âmbito do licenciamento ambiental e no EIA no ponto em que fornecem ambiente adequado para analisar a atividade empreendedora a ser licenciada. Dessa forma, observando a utilidade do EIA/RIMA, Ingo Wolfgang Sarlet diz que:

(...) trata-se de um mecanismo jurídico de ajuste e regulação da atividade econômica, que limita o direito de propriedade e a livre-iniciativa dos atores econômicos privados, conformando o seu comportamento ao princípio constitucional (e dever) do desenvolvimento sustentável (SARLET, 2014, p. 94).

Ressalta-se ainda mais a sua importância, pois é um sistema de segurança prévio à implementação de atividades com potencial risco de danos ao meio ambiente, assim, os princípios da prevenção e precaução, adiante analisados, conferem importante normatividade para guiar o agir do órgão licenciador de acordo com a característica do risco e a sustentabilidade da atividade.

## **2.4 Princípios da prevenção e da precaução**

Em tempos em que as demandas de consumo continuam a exigir novas formas de produção, por vezes com riscos certos e em outros casos incertos, reforça-se a necessidade de um controle mais criterioso quanto à utilização dos recursos naturais tendo em vista a sua esgotabilidade já constatada, postura esta que prima pelo desenvolvimento sustentável.

O conteúdo dos princípios da prevenção e precaução revela a necessidade que o ser humano tem de se autocontrolar previamente quanto ao resultado de suas atividades. Trata-se de um exercício de autoconsciência de sua lesividade ao explorar o meio ambiente que ocasiona riscos constantes à sua sobrevivência, mas que continua sendo necessária diante das exigências dos padrões socioeconômicos cultivados.

Nesta esteira, determinadas atividades necessariamente ocasionarão danos ao meio ambiente, situação em que o princípio da prevenção tem plena aplicabilidade. Ao evoluir, a sociedade transformou a noção que se atribuía aos eventos danosos, que tinham como base apenas a crença em uma realização de um destino contido na noção de perigo, para uma realidade em que os riscos passam a ter causa e efeitos através da atuação humana (LEITE; AYALA, 2004, p. 13). Ocorre que tais riscos da modernidade passaram a ter uma subdivisão, a previsibilidade da ocorrência de danos e a incerteza dos riscos, de sorte que o



princípio da prevenção tem sua diretriz voltada para prevenir a capacidade real da atividade em produzir danos concretos ao meio ambiente (LEITE; AYALA, 2004, p. 71 - 72).

A força normativa do princípio da prevenção cobra que haja o estudo adequado dos impactos apresentados pela atividade, devendo observar todas as reais possibilidades de degradação para poder adequar a forma de contenção correta no caso concreto. Neste sentido, dentro do processo de licenciamento, em específico no EIA, o projeto demonstrará os impactos que a atividade ocasionará para a área em que pretende operar, bem como alternativas locacionais para que seja possível identificar meios com menor impacto ambiental, sendo assim uma importante ferramenta preventiva (COSTA NETO, 2003, p. 73). É de se notar que, de posse de tais dados, há a obrigação de uma ação ativa em torno de um plano de controle com o cumprimento das condicionantes para concretizar o princípio da prevenção em cada caso.

As formas como as autoridades licenciantes e os empreendedores atuarão nas atividades que possam causar degradação do meio ambiente deverá necessariamente atender a requisitos de garantia da sustentabilidade. Neste passo, a validação social destas atividades deve enfrentar o diálogo entre Estado, empreendedores, ciência e sociedade que ocorre nas etapas do processo de licenciamento ambiental.

A ciência que gera a capacidade de degradação ambiental passa a ser a única capaz de demonstrar os riscos da atividade e suas possibilidades de execução, ou não, ficando responsável por demonstrar os limites e os caminhos que deverão ser tomados para assegurar a preservação ambiental (STEIGLEDER, 2004, p. 59). Ressalta-se um ponto em específico, antes de produzir formas de exploração do meio ambiente, que por vezes gera riscos incertos, a ciência produz conhecimento e tem em sua ação apresentado inúmeros avanços e contribuições para a utilização adequada do meio ambiente.

Para identificação das oportunidades e aplicação correta do saber científico, a capacitação técnica dos órgãos competentes que emitem as licenças nos três entes da Federação, bem como a capacidade estrutural e de recursos humanos para cumprir a demanda, que compreende o ato de licenciar e o acompanhamento das atividades licenciadas quanto ao cumprimento das condições previamente estabelecidas para prevenir os impactos, estará diretamente ligado ao grau em que se dará efetividade ao princípio da prevenção dentro da política de gestão ambiental do Estado.

Noutro giro, a caminhada para alcançar o crescimento reformulou o modo de produção e geração de riquezas. As novas técnicas empregadas pela ciência para

concretização máxima dos objetivos econômicos das atividades acabaram gerando riscos que não podem ser totalmente calculados.

Enquanto a prevenção atua no campo da certeza ou com possibilidades palpáveis para identificação dos impactos, inclusive com base em experiências já vividas, a precaução atua no campo da incerteza científica (BAHIA, 2012, p. 130 - 131).

Nicolao Dino observa que o Direito Ambiental, que tem como objetivo a salvaguarda do meio ambiente equilibrado, tem em seu conteúdo a base do sentido defendido pelo princípio da precaução, pois visa contornar as possíveis repercussões da atividade humana de uma maneira prévia e ainda sem a certeza das ações concretas que serão realizadas, o que ressalta o caráter estruturante deste princípio dentro do Direito Ambiental (COSTA NETO, 2003, p. 68).

A sua consolidação normativa ocorreu por meio do princípio 15 elaborado na Conferência das Nações Unidas de 1992, quando se ressaltou o dever dos Estados em adotar uma postura ativa mesmo havendo incerteza científica quanto à totalidade dos riscos, requerendo de tal forma medidas para proteger a segurança do meio ambiente nos seguintes termos:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Quando a atividade representar um risco incerto que a comprovação técnica não garanta a segurança adequada para preservar a sustentabilidade da atividade, o princípio da precaução deve guiar a solução para a proteção do bem ambiental, incluindo para tanto a proibição da atividade que pretende ser licenciada (COSTA NETO, 2003, p. 68).

Em vista dessa postura dentro do processo, o dever de argumentação científica para comprovar que a atividade não representa riscos para o meio ambiente fica a cargo do empreendedor. Permanecendo a incerteza a interpretação deverá ser em prol do meio ambiente (COSTA NETO, 2003, p. 70).

Neste ponto, a exemplo do princípio da prevenção, o processo de licenciamento ambiental e o EIA representam os campos para o estudo adequado dos riscos do empreendimento, destacando-se a cautela na interpretação dos resultados e na concessão ou não da licença, de sorte que, caso não haja níveis de segurança identificados, a atividade não poderá ser licenciada. Por outro lado, ocorrendo posteriormente a identificação de

repercussões que inicie a presença de riscos não conhecidos em sua totalidade durante a atividade em operação, há o dever de suspensão da licença ambiental

Em outro aspecto, o princípio da precaução impõe um norte para uma escolha que privilegie a segurança do meio ambiente diante da incerteza do dano ambiental, fato que faz parte do dever que a geração atual tem em garantir que a exploração do meio ambiente não interfira, por desconhecimento dos riscos da atividade, na qualidade dos recursos que herdarão as futuras gerações, é um dever de equidade intergeracional. Assim, a precaução deve lançar seu olhar para assegurar que os danos das atividades não venham a repercutir somente nas futuras gerações (COSTA NETO, 2003, p. 69).

Por estes motivos, o princípio da precaução é de observância obrigatória na gestão das novas modalidades de riscos da modernidade, não podendo ser negada a sua aplicação nos instrumentos que lhe propiciem abertura para sua efetividade como o licenciamento ambiental e o EIA.

Os princípios da prevenção e precaução no atual rito do licenciamento ambiental há momentos adequados para serem efetivados. Como será visto no segundo capítulo, o processo é composto por três fases que permitem o acompanhamento da implementação da atividade iniciando pelo projeto, passando pela forma de sua instalação até a sua operação, possibilitando oportunidades para identificação dos efeitos cientificamente comprováveis e os incertos. Assim também ocorre no estudo técnico realizado no EIA e disponibilizado para análise do público em geral através do RIMA.

O enfraquecimento do processo de licenciamento ou sua redução à simples apresentação do EIA retiraria os momentos adequados para a efetivação dos princípios da prevenção e precaução. Este já é um patamar alcançado pela construção normativa e pela prática atual que não deve retroceder, na verdade devem ocorrer mais incentivos e avanços para buscar o desenvolvimento sustentável garantindo a proteção dos bens naturais para a presente e futuras gerações.

## **2.5 Princípio da proibição de retrocesso ambiental**

Até o ponto aqui exposto, verifica-se que o Estado a partir de uma reformulação ideológica motivada pela crise de recursos naturais que passou a experimentar, incorporou o conteúdo ambiental dentro de sua estrutura. Neste passo, acrescentou-se a efetivação da proteção do meio ambiente com uma dupla funcionalidade, sendo “*objetivo e tarefa estatal e*

um *direito (e dever)* fundamental do indivíduo e da coletividade” (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 417).

Houve uma reconstrução ideológica para a criação de um Estado Socioambiental de Direito que exerce seu poder em busca da efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal reconhecimento de direito fundamental, já exposto pelo Supremo Tribunal Federal (STF) através da ADI-MC n° 3.540 de 2005, classificando-o como autêntico direito de terceira dimensão que tem como titular o gênero humano, ou seja, a coletividade que compreende tanto a presente geração quanto as futuras gerações, motivando esta normatividade que atrai o dever de ação a ser praticado e alcançado pela sociedade nas relações entre o Estado e o particular, bem como entre os particulares entre si (BRASIL, 2005, p. 529).

A atribuição de direito fundamental ao meio ambiente traz para a sociedade algumas características. De início, sua aplicabilidade é imediata devido à eficácia que sua natureza de direito fundamental lhe confere e, em decorrência disso, o meio ambiente passa ter um valor ecológico que não deve ser considerado subsidiário e preterido pelos agentes públicos e privados em relação a outros direitos. Em outro sentido agregador, identifica-se sua característica de irrenunciabilidade, destacando-se que o Estado tem o poder-dever de exercer essa proteção não podendo ser omissivo, de igual forma o particular deverá agir na sua conduta diária. O bem ambiental como patrimônio comum do povo, também apresenta as características da inalienabilidade e imprescritibilidade, sendo um direito da coletividade que deve perdurar indefinidamente pelas gerações (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 98 - 100).

Com tais qualidades, ainda que a Constituição não predefina todo o sistema normativo, entregando de forma detalhada todos os aspectos a serem observados pela atuação legislativa e executiva de uma política ambiental, fornece parâmetros que limitam a atuação do Estado com base na densidade normativa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo os objetivos desejáveis e excluindo os incompatíveis com esta ordem constitucional (ALEXY, 2015, p. 543). Seria um controle de adequação em que a incompatibilidade com a matriz de direito fundamental deslegitimaria uma proposta contrária à sua diretriz.

Neste mesmo sentido, Gilmar Mendes demonstra que os direitos fundamentais são para garantir pontos básicos para a dignidade da pessoa humana dentro do sistema normativo do Estado. Afirma ainda que há a vinculação de cada um dos poderes do Estado a estas proposições, faz com que exista o dever de guardar compatibilidade em seus atos com os comandos de tais direitos sob pena de reduzir sua efetividade (MENDES, 2012, p. 219 - 220).

Este dever do Estado requer a adequação da forma em que sua ação protetiva será realizada, sempre (re)visando sua atuação para que não limite o exercício do direito individual além do necessário, mas sempre tendo em vista a busca da efetividade mínima para garantir o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado, noção que pode ser entendida com base na “proibição de excesso e a proibição de insuficiência de proteção” componentes do princípio da proporcionalidade (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 428). A tutela ecológica deve ser observada como diretriz e um limite para a discricionariedade do Estado, o que inclui a atuação dos seus três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), pretendendo sempre buscar a melhor forma de assegurar a saúde do meio ambiente em conjunto com a garantia do exercício de outros direitos individuais (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 420).

Com este contexto, a atuação legislativa passa por um processo de justificação de seus objetivos diante deste balanço de proporcionalidade dos níveis de proteção que o sistema normativo deve ofertar ao meio ambiente. Como o direito fundamental ao meio ambiente deve conviver em sistema com outros direitos fundamentais que devem ser realizados pelo Estado, o processo legislativo desencadeado para a construção de uma norma deve necessariamente guardar proporcionalidade, sem incorrer em excesso de interferência ou insuficiência, devendo primar pela proteção eficiente do meio ambiente (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 430).

Assim, não é proporcional, dentro de um sistema com normas constitucionais de proteção ambiental, a edição de textos legislativos cujos motivos visem apenas o crescimento econômico. Adotando este posicionamento, a legislação está interferindo na esfera do direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e tornando sua proteção em níveis insuficientes, fato contrário à adoção de uma postura e ação em busca do desenvolvimento sustentável.

O direito conquistado através de uma reinterpretação social e fixado no ordenamento jurídico com o objetivo de cumprir a proteção eficiente do meio ambiente e ao mesmo tempo respeitar os direitos e garantias individuais de cada cidadão, atendendo a proporcionalidade adequada, representa um patamar já alcançado pelo Direito Ambiental.

O princípio da proibição de retrocesso ambiental exerce sua força normativa justamente neste quadro de reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental com aplicabilidade direta, cujo sistema normativo já lhe conferiu certo grau de proteção que não deve retroceder. É um princípio que tem sua matriz relacionada com outros valores como “princípio da confiança, as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico

perfeito e da coisa julgada”, assim como impõe limites materiais para o poder reformador da Constituição Federal (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 433).

No tocante a sua eficácia, a proibição de retrocesso situa-se no campo da eficácia negativa das normas constitucionais, ou seja, os “direitos subjetivos de defesa, proibições de intervenções” ou “proibições de eliminação de determinadas posições jurídicas já consolidadas”. Ressalta ainda que “a proibição de retrocesso tem por escopo preservar o bloco normativo – constitucional e infraconstitucional – já construído e consolidado” (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 436).

Observa-se que o princípio da proibição do retrocesso no contexto em que o Estado tem o dever de prestar direitos socioambientais fundamentais, o comando normativo do princípio exige, no mínimo, a permanência de normas e planos executivos de gestão ambiental que já surtam efeitos positivos, mas sempre buscando lograr patamares mais elevados de proteção ambiental.

Noutro giro, há ainda o caráter progressivo da estruturação da proteção ambiental, que deve sempre buscar o melhor padrão normativo para efetivação da tutela ambiental. Com tais posturas de vedação ao retrocesso e ação para atualizar progressivamente a legislação ambiental para a eficiência esperada, é ofertado campo para que seja concretizado o princípio do desenvolvimento sustentável e assegurada a evolução da integridade do ecossistema para as futuras gerações, assim como enuncia o princípio 27 da Declaração do Rio de 1992, segundo o qual:

Os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1992).

Toda essa estrutura de princípios que aqui foram abordados representa um mínimo existencial regulatório ambiental fixado no ordenamento jurídico, que atribuem eficácia na implementação prática do licenciamento ambiental e do EIA. Sendo este o nível alcançado até os tempos atuais, é deste ponto que deve se partir para o avanço de qualquer reformulação constitucional ou infraconstitucional, bem como o ponto de verificação para constatar se houve retrocesso das propostas quanto à real evolução da proteção ambiental.

Assentado que o art. 225 da Constituição Federal constitui um direito fundamental ao meio ambiente equilibrado com força para vincular a tomada de decisões políticas, a incorporação de norma constitucional na sua estrutura deve observar esta situação. A redação da PEC n° 65 de 2012, que tem como objetivo inserir um parágrafo no art. 225 tem a seguinte redação:

A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente (BRASIL, 2012).

Idêntico sentido é identificado no PL n° 3.729 de 2004, que aborda no seu conteúdo alguns pontos como a redução dos prazos para emissão das licenças, a redução do papel das autoridades e órgãos técnicos consultivos, abertura para cada ente da Federação regular os níveis de exigências para o licenciamento em determinadas atividades.

Quando verifica-se as justificativas para estas propostas, é possível identificar a centralização dos fundamentos em comandos como “celeridade das obras públicas”, “economia de recursos públicos” e “segurança jurídica”. Destaca-se que os princípios debatidos até o momento têm no instrumento do licenciamento ambiental importante ferramenta para a efetivação de suas diretrizes, de modo que deve haver uma pluralidade de ideais na composição do debate legislativo com a devida inclusão e permanência da proteção ambiental em seus objetivos, sob pena de incorrer em retrocesso ambiental (DINNEBIER; LEITE, 2017, p. 449).

Com a linha teórica aqui abordada, possível identificar que o poder reformador da Constituição Federal e o poder de edição de leis ordinárias devem observar os limites impostos pelos princípios e direitos fundamentais erigidos pelo poder constituinte originário. O caminho, com base na vedação do retrocesso, norteia a atuação do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário quando o tema ambiental lhes é apresentado.

Firmada a premissa de que licenciamento ambiental e o EIA efetivam a aplicação dos princípios aqui abordados, necessário o estudo quanto aos seus conceitos e aplicação dentro da política ambiental como será feito a seguir, para ao final deste trabalho analisar criticamente as propostas legislativas.

### **3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A SUA APLICAÇÃO NA ATUAL SOCIEDADE DE RISCO**

Ao adentrar no tema licenciamento ambiental, indubitavelmente, inúmeras questões poderão ser suscitadas diante de sua natureza interdisciplinar no conhecimento jurídico e científico em geral, assim também em sua abrangência de efeitos na sociedade. Como destacado no primeiro capítulo, os princípios de Direito Ambiental não guardam apenas uma relação formal de eficácia normativa a ser observada no contexto de aplicação do procedimento para emissão da licença ambiental, buscam efetivamente a realização do seu conteúdo material através das posturas a serem adotadas na análise, delimitação e contenção da atividade e seu potencial de degradação ambiental. No fim, a busca é sempre em alguma medida pela realização positiva da relação entre o ser humano e o meio ambiente.

Partindo deste pressuposto centrado em condições sociais existentes, destaca-se alguns pontos essenciais do licenciamento e seus procedimentos a serem seguidos para expedição de licenças, incluindo questões relacionadas às competências para licenciar e o EIA/RIMA.

Outro ponto verificado é a contribuição do RIMA para efetivar a participação popular nas tomadas de decisões dentro do processo de licenciamento, tendo como base que o seu conteúdo fornece as informações de maneira mais simples para o entendimento do público em geral.

Por fim, é feita uma análise pontual quanto à demanda de licenciamento ambiental no IBAMA, para ter uma base de como o processo para a emissão de licença tem sido efetivado no âmbito federal, para ao final deste trabalho, verificar a pertinência das críticas quanto à demora e eficiência do licenciamento de grandes obras nacionais e demais atividades que tem baseado as alterações contidas no PL nº 3.729 de 2004 e na PEC de nº 65 de 2012.

#### **3.1 Licenciamento ambiental em tempos de incertezas**

As formas de apropriação e destinação que o ser humano passou a dar aos recursos naturais sofreram grandes alterações por força da atuação científica. O conhecimento conquistado abriu caminho para a descoberta de novos meios de responder às necessidades, solucionar problemas e garantir a melhoria na qualidade de vida, mas, ao mesmo tempo, criou riscos que ultrapassam a capacidade humana de prever e conter seus efeitos.



A transformação da percepção das degradações ambientais, que antes atribuíam-se a uma ação externa, alheia às atividades do ser humano, passaram a ser resultado de uma relação que evolui a técnica científica e a utilização da natureza como instrumento para obtenção de melhorias socioeconômicas para o ser humano. Antes, o perigo entendido como um fato atribuído ao destino, relacionado às causas naturais sem relação com a ação do homem, agora os riscos produzidos por decisões ativas de uma sociedade moderna (LEITE; AYALA, 2004, p. 13).

O domínio da ciência almejou controlar todas as variáveis do seu processo de criação, mas tal objetivo não foi alcançado. Ainda que incerto, socorre-se a humanidade no saber científico, pois inobstante ser o responsável por este novo mundo de resultados desconhecidos, é de sua aplicação, a única possibilidade de identificação dos riscos imperceptíveis das novas tecnologias (LEITE; AYALA, 2004, p. 15).

Pontua-se que a identificação dos riscos nem sempre será plena, pois a calculabilidade e a certeza almejada não foram alcançadas, de sorte que a interpretação passa a ter critérios probabilísticos para verificar a capacidade de danos de novos empreendimentos (LEITE; AYALA, 2004, p. 14).

Dentro desta nova noção atribuída ao conceito de risco, surgem dois pontos, tempo e espaço. Algumas atividades guardam em si uma imprevisibilidade desde o início quanto aos seus impactos, situação que só será verificada com o passar do tempo, neste contexto o risco tem sua interpretação no sentido temporal. Quanto à dimensão do espaço de sua abrangência, as atividades e empreendimentos por necessitarem de grande efetividade produtiva, acabam por abranger a sua capacidade de repercutir danos em áreas mais distantes do seu polo de instalação (STEIGLEDER, 2004, p. 74 e 75).

A nova forma em que os riscos se apresentam, atrai a responsabilidade Estatal para a preservação destes bens ambientais cuja titularidade é da coletividade, não fazendo parte do campo de propriedade de entes públicos, mas devem ser protegidos por estes (COSTA NETO, 2003, p. 10).

A sociedade, por sua vez, tem o direito e também o dever de utilizar e preservar o ambiente em que vive. Portanto a atuação do Poder Público deve conciliar o melhor caminho para a efetivação da produção econômica pautada no desenvolvimento sustentável. Para que isto ocorra, deve haver a aplicação do conhecimento científico como meio para adequar os empreendimentos à proteção ambiental.

Daí resultar a importância de analisar a aplicação do instrumento licenciamento ambiental e do EIA/RIMA, fundamentados nos princípios da precaução e prevenção (BACK,

2016) para verificar a contribuição que ambos proporcionam para que o saber técnico científico garanta a segurança dos ecossistemas envolvidos em projetos econômicos.

### **3.2 Estrutura do licenciamento ambiental**

De início, o licenciamento ambiental é um instrumento à disposição da Administração Pública para gestão dos recursos naturais, controlando as interferências das atividades ou empreendimentos humanos no meio ambiente (MILARÉ, 2013, p. 777), visa assegurar o controle das atividades que resultem em impactos ao meio ambiente.

Neste sentido, quando o empreendimento planejado representar riscos ambientais, o Estado tem por obrigação exigir e atuar para a observância de critérios de segurança na implementação da atividade, é um dever de intervenção compulsória que visa a garantia dos direitos fundamentais, incluindo o meio ambiente ecologicamente equilibrado (COSTA NETO, 2003, p. 38).

O conceito de impacto ambiental é estabelecido na Resolução nº 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), da seguinte forma no seu art. 1º:

(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986).

Para a referida resolução, os impactos não residem apenas no seu conteúdo negativo, inclui igualmente a observância da informação quanto aos impactos positivos na elaboração do EIA/RIMA (art. 6º, inciso I, alínea “c” e incisos II e IV da Resolução nº 1/86 do CONAMA). Por tal fato, reforça a importância do RIMA tanto para efetivar a proteção ambiental, quanto para aprimorar e evoluir a execução dos projetos econômicos visando o cumprimento do desenvolvimento sustentável.

O licenciamento ambiental, como elemento essencial para a implementação de atividades com risco ou probabilidade de degradação ambiental, reveste-se de um papel essencial para efetivar a observância do meio ambiente como princípio constitucional, assim erigido pela regulação da ordem econômica contida na Constituição Federal (art. 170, inciso IV da CF/88). Desta lógica é possível identificar que este instrumento assegura direitos, bem como os restringe quando o exercício da livre iniciativa privada da atividade econômica passa a ocasionar degradação ambiental ou tem potencial de causar tal efeito, isto ocorre justamente

por proporcionar local para a ponderação técnica em busca sempre da adequação dos interesses individuais e coletivos.

A partir deste ponto, retira-se a sua finalidade para controlar as atividades econômicas, condicionando-as a padrões que preservam o interesse coletivo (MEIRELLES, 2012, p. 140). Pelo ato administrativo de licenciar, compatibiliza-se o exercício de direitos das mais variadas matrizes e as garantias ambientais que deve ter em consideração o fato de que o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental, embora estruturalmente não esteja inserido no capítulo que os relaciona textualmente.

Como não há direito fundamental que se sobreponha ao exercer o ato administrativo de licenciar ou negar a licença à atividade, a Administração Pública deverá tomar uma postura sustentável para garantir ao máximo a efetividade de ambos os interesses. Destaca-se que a questão econômica e ambiental, onde pretende-se que o caminho eleito seja o do consenso, foi abordado em norma pré-Constituição, na Lei da PNMA de nº 6.938 de 1981. Desde seu início conceitua o objetivo de assegurar a preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente, conjugada com interesses socioeconômicos em prol da dignidade da pessoa humana. Ressalta-se que, com o advento da Constituição Federal, a legislação manteve sua validade material, o que demonstra sua perfeita eficácia na sistemática atual.

Com estabelecimento legal na referida lei, o licenciamento ambiental a partir dos textos contidos nos art. 9º, inciso IV e art. 10, recebeu atributo de instrumento de uma política ambiental, passou a ser indispensável para a regulação de atividades com potencial ou efetivo efeito de degradação. O CONAMA, órgão consultivo e deliberativo que trabalha na elaboração de diretrizes, normas e padrões para um meio ambiente equilibrado, define o licenciamento detalhando com outros atributos da seguinte forma na Resolução nº 237/97, em seu art. 1º:

Art. 1º (...) I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 1997).

Na essência, a Lei Complementar nº 140/11, em seu art. 2º, também caminha para identificar o licenciamento como procedimento administrativo, destinado a verificar as variáveis de segurança ambiental para expedição da licença ambiental.

Por interpretação legal, o procedimento de licenciamento ambiental é a cadeia de requisitos técnicos e legais que findam na expedição da licença ambiental. A licença guarda em si a representação de que foram cumpridas as etapas do processo e seus requisitos que, ao

final, conferem legalidade ao exercício da atividade ou empreendimento que utilizará recursos naturais (MILARÉ, 2013, p. 778). Constitui um crivo de segurança onde as possibilidades ambientais são analisadas para preservar a continuidade da existência dos recursos naturais.

Na análise jurídica da nomenclatura utilizada residem divergências que, inevitavelmente, compreendem as formas de ver a utilização deste instrumento perante direitos individuais a serem exercidos tendo o bem ambiental como objeto. Tais conceitos e sentidos, que, primeiramente, pelo termo licença, constituiria um ato vinculado, condicionando o particular ao cumprimento de deveres legais e procedimentais (MILARÉ, 2013, p. 782) que, caso cumprido, exigiria a declaração deste direito pela Administração Pública permitindo então o exercício de um direito subjetivo a desempenhar a atividade empreendedora (SILVA, 2013), é uma postura que deve ser ponderada justamente pela necessidade das revisões ou suspensão que licença ambiental pode sofrer diante da ocorrência de degradação ambiental em níveis ou formas não previstas originariamente.

Portanto não deve residir na licença ambiental um caráter definitivo, as práticas empreendedoras com utilização dos recursos ambientais são, por vezes, reveladas como lesivas apenas no futuro, situação que reclama um rompimento da noção de segurança jurídica das licenças no conceito dado no Direito Administrativo, para garantir que o órgão licenciador revise as atividades licenciadas (COSTA NETO, 2003, p. 378; MACHADO, 2013, p. 323). Não sendo correto defender que, pelo simples fato da atividade estar licenciada e fundamentada em EIA confere uma característica de decisão de mérito administrativo intocável.

Cabe pontuar que não há um direito a gerar poluição, que por vezes, é confundido no conteúdo do princípio do poluidor-pagador (LEITE; AYALA, 2004). A licença, portanto, representa o cumprimento de garantias que preserva o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, por meio das avaliações de riscos e adequações que condicionam o início da atividade, não uma permissão para gerar poluição.

Por outro lado, contextualizando a licença ambiental às características da regulação ambiental que diariamente lida com a proteção de ecossistemas sensíveis e que representam a segurança da qualidade de vida e a garantia de direitos da coletividade, não se pode esperar que de um ato seja regulado previamente todos os impactos, sendo necessária a discricionariedade técnica para tomar a decisão adequada dentro do caso para conceder, negar ou suspender a licença (MILARÉ, 2013, p. 783).

Com este contexto, a licença deverá ser um instrumento que representa o cumprimento dos requisitos legais, vinculando a Administração Pública para sua concessão

quando presentes todas as exigências legais e condicionantes impostas, mas com a possibilidade da suspensão caso haja degradação ambiental fora dos padrões inicialmente identificados.

A razão para tal conclusão reside na conciliação adequada entre a oportunidade de empreender e a preservação ambiental quando cumpridos os requisitos legais, sociais e técnicos, tendo em vista que a sociedade necessita da atividade econômica pautada no uso consciente dos recursos naturais, tanto para não impor riscos à continuidade destes bens como para propiciar melhores condições de vida. Desta forma, quando presentes todas as exigências para a concessão da licença ambiental, o órgão deverá cumprir tal dever compatibilizando com a preservação do bem ambiental o direito à propriedade e o exercício de exercício da atividade econômica (MILARÉ, 2013, p. 784). Cada um destes pontos conjuga-se para cumprir o desenvolvimento sustentável e conferir dignidade à pessoa humana.

O procedimento de licenciamento ambiental reveste-se de caráter prévio, é o ambiente adequado para o diálogo entre empreendedor, Estado e sociedade, que visa à garantia da melhor solução que una os interesses ambientais e econômicos para determinada sociedade (COSTA NETO, 2003, p. 364 - 365). Como já dito, é local onde o paradoxo científico moderno reside, pois se por um lado há a ciência capitaneada pelo investidor que propõe a atividade e desenvolve riscos certos e incertos, é através deste mesmo conhecimento técnico, aplicado no curso do licenciamento, que os riscos ficarão claros a ponto de permitir a tomada de decisão que conserve o meio ambiente (BAHIA, 2012, p. 66).

Dentro do rito procedimental do licenciamento ambiental, há três licenças que acompanham a estruturação do empreendimento. Ressalta-se que tanto o art. 19 do Decreto nº 99.274 de 1990, bem como a Resolução nº 237/97 do CONAMA, em seu art. 8º, tratam deste exercício de controle ativamente praticado pela Administração Pública.

De início, há a licença prévia (LP), que tem como objetivo a aprovação da localização e o planejamento do negócio, justamente para verificar a viabilidade do meio ambiente em que será implementada a atividade, podendo ter requisitos e condicionantes (art. 8º, inciso I da Resolução nº 237/97 do CONAMA; art. 9º, inciso I do Decreto nº 99.274/90).

Quanto à aferição da viabilidade ambiental do projeto, aponta Paulo Affonso Leme Machado que, em casos que restar presente a significativa possibilidade de dano ambiental, a sua concessão ficará condicionada à realização do EIA, inclusive por ser neste momento que ocorre a exposição das alternativas locais (MACHADO, 2013, p. 340). Tal fato ainda traz a possibilidade da gestão adequada da localidade. Se a atividade não se compatibilizar com as características do local, há a possibilidade de mudança da região para

instalação da atividade que atenda à segurança mínima, de modo que a realocação garantirá a proteção ambiental e da atividade econômica.

Caminhando para a segunda modalidade de licença, nomeada licença de instalação (LI), classificada como a outorga para instalação do empreendimento ou atividade, sempre com a observância do projeto aprovado, incluindo todas as formas estabelecidas para o controle da degradação ambiental proporcionada pelo empreendimento (art. 8º, inciso I da Resolução nº 237/97 do CONAMA; art. 9º, inciso II do Decreto nº 99.274/90).

Terceira licença pertinente à inicialização da atividade, a licença de operação (LO), permite a prática da atividade idealizada no projeto aprovado, bem como exige o cumprimento das medidas de contenção ambientais estipuladas (art. 8º, inciso III da Resolução nº 237/97 do CONAMA).

As três etapas, que observam as fases de implementação de uma atividade, guardam em si uma interdependência, de modo que para o empreendedor obter a licença posterior, deverá ter obtido a aprovação da licença anterior (BACK, 2016, p. 45). Uma sistemática de controle que acompanha do planejamento à operação, outorgando as licenças de acordo com as etapas concluídas e sempre verificando o cumprimento das condições impostas ao empreendedor, modo adequado para realizar a contenção das variáveis negativas.

Ressalta-se que o controle não é apenas na elaboração e implementação do projeto. O monitoramento da qualidade ambiental, conceituado como princípio a ser seguido na política ambiental, se torna presente ao verificar que, mesmo após a expedição da licença, o acompanhamento da atividade será realizado (art. 2º, inciso VII e art. 11 da Lei nº 6.938/81). Nesse mesmo sentido, quando da elaboração do EIA/RIMA, a forma de acompanhamento e monitoramento já deverá estar exposta.

Com base na Lei Complementar nº 140 de 2011, norma que veio para estabelecer os critérios de competência para o licenciamento ambiental, fixou em seu art. 13 que a competência administrativa será exercida por todos os entes, mas apenas um em cada caso terá esta atribuição, resguardando de toda forma a possibilidade de manifestação dos demais entes federados, porém de forma não vinculante.

Regulou ainda que, quando dois ou mais Estados forem impactados pelo empreendimento, a competência será conferida à União, quando dois ou mais municípios forem impactados, a competência será atribuída ao Estado. O Município nessa conjuntura, ficou responsável pelas matérias locais (MILARÉ, 2013, p. 789). A distribuição da competência estabeleceu uma medida de segurança jurídica ao fixar critérios objetivos para

identificar o órgão competente para licenciar a atividade quando o empreendimento repercutir em área sob a responsabilidade de mais de um ente.

Ao tratar da possibilidade que a Lei Complementar abre para a participação de outros entes, observa Paulo Affonso Leme Machado que, embora não seja uma manifestação vinculante, com força a obrigar a tomada de decisão nos seus termos expostos, deve ser levada em consideração na motivação da decisão sobre a concessão ou não da licença. Ressalta ainda que a ausência de tal análise vicia o procedimento administrativo, podendo ser nulificada (MACHADO, 2013, p. 326).

Tal construção da competência preserva a autonomia dos entes – União, Estados e Municípios – no exercício de seu poder de monitoramento do meio ambiente de acordo com a diversidade econômica, cultural e ambiental de cada região, mas permite a participação dos interessados em processos que tramitem em outro ente. Há um sentido de unicidade, de coesão quando da estipulação da competência, preservando dentro da padronização sempre um órgão determinável de acordo com a área de afetação do projeto.

Em vista do dever cogente na preservação do meio ambiente, que não pode ser negligenciado por falta de recursos técnicos e humanos, na impossibilidade por inexistência de órgão competente capacitado, o licenciamento deverá ser realizado de forma supletiva (arts. 2º e 15 da Lei Complementar nº 140/11). De todo modo, sempre haverá órgão responsável para atestar ou não a viabilidade do projeto.

Conclui-se que o licenciamento ambiental como ferramenta de uma política ambiental oferece à Administração um caminho para tutelar o direito ao equilíbrio ambiental, exigindo de tal forma uma atitude intervencionista pautada em uma técnica científica que assegure previamente o controle. Conferem o mínimo de previsibilidade e segurança ao empreendimento depois de ultrapassadas as três etapas de análises que serão empregadas para verificar os riscos indeterminados. Neste aspecto, base importante para tal diálogo, é o EIA/RIMA, que a seguir será abordado.

### **3.3 Estudo prévio de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA)**

Como abordado anteriormente, a licença ambiental está condicionada ao cumprimento de determinados requisitos para sua outorga. Em alguns casos, quando há um significativo potencial de dano ambiental, exige-se, em específico, a consolidação do EIA/RIMA, que é uma etapa que condiciona a validade da licença que pretende-se obter.

Neste sentido, analisando pela dimensão do bem jurídico ambiental como de Direito Coletivo entregue aos cuidados do Estado, entende-se que o EIA é uma justificativa fundamentada realizada pelo particular com prova científica do seu projeto. Assim, embora haja a possibilidade de dano, o empreendedor, comprovando a viabilidade ambiental com a capacidade de contenção dos danos no ecossistema, bem como a recuperação, requererá o uso econômico do bem coletivo dentro dos critérios fixados em posterior licença.

A análise do EIA, destaca-se, é realizada previamente pautando-se em uma transparência que propicie o controle social para diagnosticar a compatibilidade da atividade com o meio ambiente, permitindo de todo modo a identificação e exigência de medidas que evitem controle ou compense a degradação ambiental no local onde a atividade foi realizada (COSTA NETO, 2003, p. 353).

Compondo o processo de licenciamento quando a obra ou atividade tem alto potencial lesivo ou risco conhecido ao meio ambiente, o EIA exigido no texto constitucional no art. 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal permite a apreciação da perspectiva do impacto ambiental, ou seja, a relação entre o ambiente e o empreendimento, as alterações físicas, químicas e biológicas que afetarão a segurança, saúde e a qualidade dos bens ambientais de uma determinada região, assim tratado na Resolução nº 01/86 do CONAMA.

O estudo em comento tem uma linguagem estritamente técnica, cujo domínio é restrito as pessoas envolvidas na área e especialistas, ambiente onde a interdisciplinaridade das ciências dialoga para atestar as possibilidades da realização do projeto e suas medidas de contenção de riscos (MILARÉ, 2013, p. 746). A Resolução nº 01/86 do CONAMA, estabelece o mínimo de conteúdo a ser tratado no EIA, abordando alguns aspectos importantes.

De início deverá haver o diagnóstico ambiental da área de influência, verificando a condição atual do local onde será implantado o projeto, devendo considerar o meio físico, biológico e ecossistemas naturais e o meio socioeconômico (art. 6º, inciso I da Resolução nº 1/86 do CONAMA). Uma análise que deve englobar o meio ambiente natural e o aspecto social, para questionar adequadamente a dimensão dos impactos e o proveito que a população terá deste empreendimento em sua localidade.

Em seguida há a análise e exposição dos impactos ambientais do projeto, bem como suas alternativas. Neste ponto, ressalta-se que a exposição deverá englobar impactos negativos e positivos, com os custos e benefícios sociais, assim como também os diretamente ocasionados pela atividade como os correlatos, a sua duração no tempo e espaço, sua cumulatividade e reversibilidade (art. 6º, inciso II da Resolução nº 1/86 do CONAMA). A



análise do conteúdo mínimo perpassa todas as variáveis dos impactos na sociedade, de sorte que, a simples entrega do EIA, objeto de PEC nº 65, não garante a viabilidade incontestável por seus motivos formadores, sem antes ocorrer o convencimento motivado de que há condições técnicas para ser desempenhada a atividade.

Por fim, há expressa exigência da exposição das medidas mitigadoras dos impactos e a elaboração do plano de monitoramento dos impactos ambientais (art. 6º, incisos III e IV da Resolução nº 1/86 do CONAMA), são pontos de uma ação constante para vigilância da condição do meio ambiente, na atual conjuntura de produção econômica as ações de proteção devem ser tomadas de forma rápida para evitar a criação ou agravamento de problemas ambientais. O constante monitoramento permite, caso sejam rompidos os aspectos de segurança da licença, como violação, inadequação das condicionantes, omissão, falsa descrição das informações que motivaram a sua concessão ou superveniência de graves riscos, a suspensão ou cancelamento da licença.

Os pontos objetos do conteúdo mínimo do EIA atraem o nível de qualidade esperada para o exercício de atividades econômicas que alteram a composição ambiental. A sociedade atingiu um patamar de consumo dos bens naturais que acabam impondo riscos a sua própria existência, de modo que os requisitos do estudo propiciam, na raiz, a observância de um padrão de sustentabilidade no desenvolvimento.

O RIMA tem como objetivo traduzir os termos científicos contidos no EIA, para pessoas leigas, mas são ao mesmo tempo receptoras do resultado do empreendimento que poderá ser implementado, de tal forma que a conversão da linguagem técnica para uma mais acessível possibilita a participação e controle da sociedade sobre o seu futuro, uma dimensão da democracia participativa (MILARÉ, 2013, p. 746).

### **3.4 Participação social no licenciamento ambiental**

A obrigação de preservação do meio ambiente assim como estabelecido no texto constitucional, impõe-se como um dever para o Poder Público e para a coletividade. Neste contexto, a possibilidade de conhecimento dos termos do debate por todos os interessados deve ser instrumentalizada, garantindo a decisão mais acertada dentro do contexto em que cidadãos com direitos participativos garantidos, tenham a possibilidade de atuar ativamente na produção de uma política ambiental conjugada com desenvolvimento econômico.

O RIMA constitui o meio pelo qual se dá abertura para o conhecimento da sociedade e tem como base o comando contido no art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal que é claro ao estabelecer que do resultado do EIA se dará publicidade.

A linguagem utilizada na elaboração do EIA é de difícil entendimento, pois tem em seu conteúdo a predominância de formas técnicas e nem toda a população tem acesso ao nível de conhecimento necessário e adequado para compreender o que é apresentado.

A readaptação do EIA para a linguagem contida no RIMA seria indispensável para oportunizar o debate e a participação social nas tomadas de decisões, é a base para o exercício do controle social externo quanto a regularidade e segurança ambiental, requisito que retira as barreiras para o exercício do debate democrático (MILARÉ, 2013, p. 768). Para isso, devem ser expostos de forma clara os resultados esperados da atividade para que a população saiba emitir sua vontade, igualmente deve ser disponibilizada para outros órgãos interessados que contribuirão no debate, devendo ser assegurando apenas o sigilo industrial (art. 11 da Resolução nº 1/86 do CONAMA).

A efetividade desta publicidade e, posteriormente, a concretização da participação popular qualificada por informações adequadas quanto às condições técnicas de implementação, possibilita questionamentos, objeções, propostas menos impactantes e demais ações de adaptação socioambiental do projeto.

Esta seria uma forma que estaria de acordo com o sentido do caput do art. 225 da Constituição Federal, pois a responsabilidade é compartilhada entre os Poderes Públicos, a iniciativa privada e os atores sociais na realização da proteção ambiental. Portanto o simples acesso a informações revestidas de um caráter objetivo, onde há simples verificação dos atos já realizados, não se adéqua ao controle participativo. Deve ocorrer o “acesso sob a dimensão subjetiva de intervenção dos sujeitos na formação das próprias decisões” (LEITE; AYALA, 2004, p. 155).

Neste sentido, o EIA tem em seu procedimento a abertura para a realização das audiências públicas, como um importante instrumento para a participação ativa nas tomadas de decisões cruciais na gestão das atividades com impactos ambientais (LEITE; AYALA, 2004, p. 159). A realização de audiência pública, com seus critérios regulados pela Resolução nº 9/87 do CONAMA, é um instrumento que deve ser praticado e aprimorado dentro da ordem constitucional.

A resolução em comento informa que a realização da audiência pública poderá ter início por própria iniciativa do órgão licenciante, ou por requerimento do Ministério Público (MP), entidade civil ou ainda 50 ou mais cidadãos, acrescentando que, em caso de haver

solicitação, a não realização da peticionada audiência resultará na invalidade da licença que seja concedida (art. 2º, caput e §2º da Resolução nº 09/87 do CONAMA). Portanto, neste quadro, a audiência pública torna-se uma condição de validade do processo de licenciamento, não havendo a possibilidade de discricionariedade em sua realização por parte da Administração Pública, caso seja solicitada.

Apontando igualmente a atuação dos princípios publicidade e da participação social, Nicolao Dino ressalta a indissociável atuação popular direta dos interessados dentro do processo de licenciamento, para a democratização do ato administrativo, afirmando que possíveis distorções ou omissões do EIA/RIMA, viciam a tomada de decisão, perdendo a sua validade (COSTA NETO, 2003, p. 189).

### **3.5 Resultados práticos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) no licenciamento ambiental em âmbito federal**

O universo de aplicação do licenciamento ambiental, desempenhado por todos os entes da Federação na medida de suas competências administrativas, como já abordado outrora, é de grande dimensão. Para efeitos de uma análise prática, verificando as demandas e atividades que, diariamente, são objetos de procedimentos para outorga de licenças para funcionamento, utiliza-se os dados ofertados IBAMA.

Ressalta-se que muitas das abordagens críticas e estudos pesquisados, trazem o exemplo do IBAMA como um retrato da atual condição prática do licenciamento ambiental. As críticas serão mais profundamente analisadas no último capítulo ao passo que delas surgiram as propostas legislativas que são o objeto final do debate deste trabalho.

Para identificar a forma que o referido órgão vem atuando, é realizada uma análise de três relatórios de gestão dos anos de 2010, 2015 e 2016, que são os mais recentes disponibilizados no site institucional. Opta-se pela utilização dos três relatórios como tentativa de colher mais dados e ter uma base de evolução cronológica do processo de licenciamento no âmbito federal.

De início, no relatório de gestão do IBAMA de 2010, que utiliza como início do marco temporal de análise o ano de 1988, findando o registro no ano de 2010, informa que haviam 1.675 processos de licenciamento ambiental em aberto, compreendidos neste número os processos de acompanhamento pós-licenciamento.

O recorte apontado pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do IBAMA, no relatório de 2010, informa que o número geral era composto por 581 processos

referentes ao setor de transporte, 139 processos referentes ao setor de extração mineral, 728 processos referentes ao setor de energia e 227 processos referentes a outras atividades licenciadas.

Estas demandas necessitam de gestão humana qualificada para suprir o nível técnico de análise esperada para a garantia da proteção ambiental. Neste quesito, os recursos humanos já era motivo de preocupação. Embora ressalta-se o incremento de 1.925 analistas ambientais em nove anos antecedentes ao ano de 2010, era reconhecida a incompatibilidade entre demanda e capacidade de produção humana. Qualificando a preocupação com o quadro de servidores da época, foi informado que cerca de 41,7% tinham acima de 50 anos de idade.

Já no relatório de gestão do exercício de 2015 do IBAMA, a referida autarquia, apontava que o quantitativo de processos de Licenciamento Ambiental Federal (LAF) já havia alcançado o patamar de 2.123 projetos em diversos pontos do LAF (IBAMA, 2015, p. 44).

Retoma-se a questão do efetivo profissional disponível no relatório de gestão do ano de 2016, a autarquia informa a proximidade de concretização do que havia sido previsto desde o ano de 2010, justamente pelo fato da quantidade de aposentadorias que poderiam ser concedidas em um curto prazo (IBAMA, 2016, p. 15). Este mesmo relatório, por outro lado, aponta uma base do quantitativo que compreende avaliações de licenças, registros e autorizações no patamar de 83.407, dentre elas o quantitativo efetivado de 519 licenças ambientais de empreendimentos com risco de causar degradação e 163 processos de licenciamento arquivados (IBAMA, 2016, p. 16).

Um quadro fático de demanda socioambiental que se agiganta diante da estrutura que o órgão detém. Ao fazer a gestão de metas para o ano de 2016, o IBAMA estipulou como objetivo a realização do monitoramento de 20% dos empreendimentos licenciados, tendo efetivamente realizado 44%. Já no tocante às decisões finais em processos de licenciamento no prazo legal, a meta era atingir 50%, sendo verificado ao final 56,25%.

A realização das metas propostas, de certa forma, é um indicador positivo da evolução a patamares mais efetivos na proteção ambiental, mas a atual conjuntura em que a sociedade produz riscos desconhecidos capazes de gerar a sua própria destruição não se compatibiliza tais níveis de monitoramento ambiental medianos.

No próximo capítulo serão expostas algumas alterações legislativas que tem como base justamente o processo de licenciamento, dentre eles a redução de prazos. Em termos de gestão, ao menos na autarquia em comento, os resultados demonstrados ainda não atingiram patamares adequados e qualquer alteração legislativa, terá que ser implementada neste quadro institucional exposto.

Abrangendo mais a situação, o IBAMA, ao falar dos entes subnacionais, que, pelo advento da Lei Complementar nº 140/11, já abordada, ficou estabelecido sua atuação supletiva auxiliando os que ainda não tem estruturas adequadas para cumprir a política ambiental, representa um acréscimo de outras demandas ao que já é de competência deste órgão.

Esta situação demonstra que o problema é além do âmbito da União, de modo que a política para a evolução destes órgãos deve ser fomentada e incentivada, o que inclui aporte financeiro para o equilíbrio entre os recursos humanos e as demandas exigidas, bem como a atualização da legislação em caminhos que levem em conta a proteção ambiental. Não identifica-se solução compatível com interesses ambientais fora de uma política de fortalecimento daqueles que tem por dever defender os interesses comuns da coletividade, situação que será melhor analisada no próximo capítulo com a análise pontual do PL nº 3.729 e da PEC nº 65 de 2012.

#### **4 O PROJETO DE LEI Nº 3.729 DE 2004 E A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65 DE 2012 E SEUS EFEITOS NO ATUAL PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A abordagem legal e análise dos conceitos técnicos e práticos sobre o licenciamento ambiental e o EIA/RIMA, feitos no segundo capítulo, demonstraram a sua importância para a efetivação da política ambiental do Estado ao disponibilizar espaço adequado para o controle prévio das possibilidades de degradação do meio ambiente. Indo além, abre a oportunidade para que ocorra a participação popular na tomada de decisões quanto à exploração dos recursos naturais.

Frisa-se também o caminho existente dentro do processo de licenciamento para a efetivação dos princípios do Direito Ambiental, sendo um deles o Estado Socioambiental de Direito que trouxe o dever de intervenção estatal para a concretização do meio ambiente equilibrado em conjunto com a iniciativa privada e os cidadãos. Cada um executará ações diárias pautadas no objetivo da preservação dos recursos ambientais. Tarefa que inevitavelmente tem barreiras que devem ser enfrentadas diante de uma sociedade que cada vez mais espera soluções rápidas para problemas estruturais que afetam a qualidade de vida diária.

Tais problemas estão ligados geralmente à deficiência no transporte, necessidade de energia elétrica, produção de alimentos e à necessidade de bens de consumo cuja matéria e forma de produção afetam o meio ambiente. Tudo isso conduz a uma pressão para a realização destes objetivos e acaba deslocando para o processo de licenciamento ambiental uma carga de responsabilidade que por vezes compete ao âmbito de políticas mais abrangentes.

Com estes fatos, o licenciamento ambiental e o EIA/RIMA são instrumentos disponíveis para que o Estado possa fazer a gestão de tais interesses observando o nível de capacidade do meio ambiente em suprir a demanda, bem como sua resiliência para que haja retorno das condições ecossistêmicas que existiam antes da operação dos empreendimentos que geram impactos ambientais.

Este sistema de controle, em termos cronológicos, situa-se antes da implementação da atividade, fato que pode ser resgatado da abordagem exposta no segundo capítulo ao descrever que o licenciamento ambiental é composto por três fases: LP, LI e LO. Um caminho trifásico que sustenta a necessidade de cumprimento prévio das exigências de

cada etapa para que sejam alcançados os estágios seguintes, findando na emissão da licença de operação da atividade.

Tal controle tem uma relação direta com os princípios da prevenção e precaução, pois são duas normas que demonstram a necessidade da observância prévia dos impactos pela autoridade à qual compete o processo de licenciamento, para que seja tomada a decisão correta quanto ao programa de proteção e recuperação que será implementado.

Igualmente, o EIA está baseado nos sentidos dados pelos princípios mencionados e efetiva, na prática, a possibilidade de distinguir a qualidade do risco em debate quanto à sua certeza de ocorrência. Embora a elaboração do EIA seja uma atribuição do empreendedor, este tem que observar a necessidade de uma visão voltada às características reais da atividade, sem suprir dados ou tomar posições para justificar as escolhas econômicas do projeto (MPU, 2004, p. 43).

Da construção do EIA origina-se o conteúdo do RIMA, que pode ser entendido como uma tradução da linguagem técnica para uma que seja acessível ao público em geral, condição essencial para a devida instrumentalização da participação democrática da sociedade. Reduzir o prazo para a realização do estudo pode representar perda na qualidade das informações, situação que afetará significativamente o nível de conscientização da população interessada quanto aos possíveis impactos da atividade.

Ressalta-se ainda que tal estudo é uma base para fundamentar o pedido de tutela judicial em demandas ambientais e notoriamente vem instruindo ações oferecidas pelo MP, podendo também ser utilizadas pela sociedade organizada e pelo cidadão, todos em pleno exercício do dever constitucional de promover a proteção ambiental.

Para tanto, as audiências públicas que foram abordadas no segundo capítulo, assim como as medidas judiciais que podem ser peticionadas para o controle dos atos administrativos, como exemplo a Ação Civil Pública oriunda da Lei nº 7.347 de 1985, têm encontrado no EIA/RIMA o conteúdo técnico para apurar, em um primeiro momento as condições para implementação da atividade, incluindo a previsão antecipada da recomposição da degradação gerada, e em um segundo momento, caso necessário, a reparação civil de impactos ambientais.

Os pontos acima mencionados são uma conquista baseada em uma evolução na forma de interpretar o meio ambiente para inseri-lo dentro do campo normativo do direito. Ainda que apresentem falhas, devem ser observados sob pena de ferir o conceito central do princípio da proibição de retrocesso ambiental o qual foi abordado no primeiro capítulo.

Atualmente, a proposta para uma regulação geral do licenciamento ambiental acaba por colocar em perigo este sistema normativo ao fragilizar e reduzir os níveis de proteção, fato que deve ser melhor avaliado.

#### **4.1 Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 que cria a Lei Geral de Licenciamento Ambiental**

A questão pertinente à produção de uma legislação específica para o tratamento do rito processual do licenciamento ambiental tem sido objeto de inúmeros debates e propostas de lei no decorrer dos anos. A primeira proposta registrada está contida no PL nº 710 de 1988, de autoria do Deputado Fábio Feldmann, que objetivava a obrigatoriedade da apresentação do EIA/RIMA, em atividades modificadoras do meio ambiente, tendo como últimas atualizações pareceres lidos e levados ao plenário no dia 01 de fevereiro de 1999. Posteriormente, no ano de 2003, ocorreram pedidos de urgência na votação sem efeitos práticos. Atualmente a proposta não atende mais as demandas para uma nova forma de licenciamento.

Deste primeiro marco, no decorrer dos anos o licenciamento passou a ser mais exigido dentro da sociedade, fato explicado diante de uma demanda nacional crescente de obras necessárias para a estruturação do país que, inevitavelmente, contribuiu para a elevação das críticas.

Partindo deste ponto, as propostas apresentadas para reformulação do processo de licenciamento passaram a ter como norte a busca por mais eficiência. Esse objetivo seria oposto às características de sistema burocrático, ultrapassado que não estaria adaptado ao empreendedorismo atual e as propostas de avanço econômico. O sistema estava então servindo como uma barreira para os projetos, devido ao aumento do tempo para emissão das licenças que geraria atrasos na execução das obras, bem como elevando o custo devido à realização dos estudos para obtenção da licença ambiental.

O PL nº 3.729 de 2004 que tem como autores os Deputados Luciano Zica e outros pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT) e teve alterações no decorrer do processo legislativo através de substitutivos apresentados, atualmente aguardando pareceres da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) também abordou o tema. As posições críticas sobre o licenciamento, utilizadas como fundamentos para justificar uma nova formatação do processo, são identificadas no seu texto. Ocorre que a legislação da forma como foi proposta, em alguns



pontos, falha no seu dever de observar a proteção ambiental como componente da elaboração das regras contidas em um Projeto de Lei Geral do Processo de Licenciamento Ambiental.

Os debates legislativos possuem a abertura para tratar dos interesses ambientais e econômicos para fixar uma norma geral que regule o licenciamento ambiental, mas deve atuar dentro dos parâmetros constitucionais já estabelecidos. Neste ponto, é de se notar que a abordagem trazida pelo substitutivo apresentado junto com o parecer elaborado pelo Deputado Mauro Pereira (MDB) em agosto de 2017, deixa pontos em seu texto que vão de encontro com a proteção entregue pela Carta Magna.

Cabe pontuar que os projetos que traziam uma abordagem mais voltada para o meio ambiente foram rejeitados. Dentre eles, podem ser citados o PL nº 5.435 de 2005 de autoria do Deputado Ivo José (PT), que trazia a proposta de requerer do empreendedor a garantia financeira para a recuperação de possíveis danos causados pela implementação e prática da atividade. Estas garantias poderiam ser diversas as quais iam desde a penhora, hipoteca e anticrese até a contratação de seguros específicos para eventual necessidade de recuperação urgente do ambiente afetado. Todavia a proposta foi rejeitada, a sua inclusão foi indireta, na forma de estímulo com condições especiais para empreendedores que possuam seguros, garantias ou fianças ambientais de sua atividade (BRASIL, 2004, p. 8).

Também havia o PL nº 1.147 de 2007 de autoria do Deputado Chico Alencar (PSOL), que buscava a obrigatoriedade da realização do balanço de emissões de gases do efeito estufa para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, mas foi rejeitada pelo parecer em razão de ser específica para algumas atividades. O PL nº 5.918 de 2013 de autoria do Deputado Jorge Silva (PDT), tinha como objetivo a exigência do estabelecimento do Plano de Controle de Contaminação Ambiental, porém, o parecer do relator rejeitou o projeto sob o fundamento de que já havia previsão das medidas protetivas, mitigadoras e compensatórias. Já o PL nº 358 de 2011 de autoria do Deputado Júlio Lopes (PP), que visava a implementação da prioridade de tramitação para atividades que objetivava a preservação e melhoria do meio ambiente, foi afastado com a justificativa de que já havia no projeto a fixação de procedimentos simplificados para este tipo de atividade (BRASIL, 2004, p. 8 - 10).

No que tange a estrutura contida no último substitutivo, alguns artigos que serão debatidos baseiam-se nas críticas levantadas contra a atual forma que vem sendo praticado o licenciamento ambiental, podendo ser enumeradas da seguinte forma: 1) exigência de estudos extensos e de baixa qualidade; 2) excesso de condicionantes e falta de acompanhamento; 3) condicionantes que ultrapassam as reais obrigações do empreendedor; 4) falta de foco no conteúdo do projeto; 5) desconsideração dos impactos positivos; 6) falta de parâmetros que

ocasionam uma discricionariedade agravada pela quantidade de autoridades que podem ter envolvimento dentro do processo de licenciamento; 7) frequentes judicializações dos processos e intervenção excessiva do MP; 8) receio dos analistas quanto à responsabilidade judicial de seus atos, o que acabaria gerando um maior rigor na análise da licença (HOFMANN, 2015, p. 11 - 12). Todo este quadro faria com que a atual prática constituísse um modo de operação que não proporcionaria condições para ser eficiente.

#### **4.2 Participação das autoridades envolvidas e os prazos estabelecidos para o processo de licenciamento ambiental**

Partindo das críticas supramencionadas, inicia-se a análise com a objeção que é corriqueiramente encontrada dentro da estrutura atual, a qual diz respeito às diversas instituições que atuam em conjunto com o órgão competente na análise do licenciamento, que no projeto são nomeadas como autoridades envolvidas.

Na abordagem adotada no PL nº 3.729 de 2004, a quantidade de órgãos com poderes geraria a falta de coesão interna criando uma multiplicidade de exigências a serem feitas no licenciamento. Na redação do PL, no art. 2º, inciso III, a autoridade envolvida seria o “órgão ou entidade da administração pública que, nos casos previstos nesta lei, pode se manifestar no licenciamento ambiental sobre os temas de sua competência” (BRASIL, 2004).

Com base no projeto, em seu art. 30, § 1º “A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental” portando a visão técnica destes órgãos teria caráter consultivo, pois, ao final, o órgão licenciador é quem definirá o que será levado em conta para a expedição da respectiva licença.

Ao mesmo passo que este objetivo é traçado para as autoridades envolvidas, uma crítica deve ser lembrada e diz respeito à falta de condições técnicas dos órgãos competentes, tanto em estrutura física quanto em seu quadro de servidores com domínio adequado para analisar todos os pontos de um licenciamento. As estruturas atuais destes órgãos não permitem exercer, em níveis adequados, o controle ambiental com abrangência em áreas específicas.

Este ponto pode ser exemplificado utilizando projetos que tem em sua influência repercussão em áreas indígenas, sendo necessário o acompanhamento e conhecimento específico sobre a história e forma de vida dos povos afetados, situação social que seria mais adequadamente tratada pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), qualificada pelo projeto

como autoridade envolvida. Tal fato pode ocorrer também em relação ao patrimônio cultural, em unidades de conservação, bem como em áreas habitadas por populações quilombolas, de todo modo representam situações as quais necessitam de um olhar científico particular para identificar quais valores que estão em risco.

Tendo como exemplo o IBAMA, a capacidade técnica para constatar a real pertinência das manifestações e condicionantes estipuladas pelas autoridades envolvidas não é uma realidade da qual este órgão dispõe. Se não há a garantia de capacidade técnica para a análise específica da pertinência das conclusões das autoridades envolvidas, não é possível assegurar que a melhor decisão está sendo tomada pelo órgão competente para emissão da licença, ainda mais em contexto em que a produção científica da modernidade acaba gerando atividades com impactos ou riscos ambientais com abrangência indeterminada.

O ato de concentração em um órgão para definir todo o mérito do processo de licenciamento ambiental, abre margem para decisões mais arbitrárias. Ora, se por um lado há uma redução no nível da participação destas autoridades envolvidas e o deslocamento final para a decisão do órgão central, podendo este negar a pertinência dos pareceres técnicos emitidos, a discricionariedade na avaliação, que é um dos pontos criticados no licenciamento, é reforçada e titularizada a apenas um órgão.

Esta solução apresentada gera um poder quase absoluto para definir os pontos que serão levados em conta para a emissão da licença. Importante destacar que a participação de diversas instituições na análise ambiental do projeto ajuda a aprofundar a abordagem técnica e melhora a gestão ambiental, sendo até certo ponto uma possibilidade de contenção de interesses econômicos danosos ao meio ambiente dentro do processo de licenciamento.

Ressalta-se que a carga argumentativa para justificar a relação que as manifestações e condicionantes têm com a atividade fica por conta da autoridade envolvida, devendo ser apresentada na justificativa técnica, de acordo com o art. 31, §3º do projeto (BRASIL, 2004). Assim também deveria ser exigido da autoridade responsável pela licença que justifique tecnicamente o porquê do afastamento dos pedidos constantes da manifestação da autoridade envolvida, tornando necessária a exigência da motivação do ato administrativo. Tal ponto não ficou claro na redação do PL que optou por apenas deixar a possibilidade de afastamento das condicionantes sem relação com a atividade.

Destaca-se que estas autoridades envolvidas participam ativamente dentro da sociedade propiciando a preservação de determinados valores humanos como a proteção específica de povos, bens sociais, ambientais e econômicos através de suas ações que decorrem da previsão legal. Contribuem para analisar a capacidade de dano que a atividade

poderá ocasionar, situação que privilegia uma análise mais apurada das diversas formas em que o dano ambiental pode se apresentar em áreas específicas.

Neste sentido a questão social, histórica e ideológica por trás das atribuições da autoridade envolvida FUNAI, cuja autorização para sua criação consta da Lei nº 5.371 de 1967, caminha no contexto histórico dos povos indígenas que guiou a inserção de sua proteção e de seu local de vida e cultura no texto da Constituição Federal de 1988, nos arts. 49, inciso XVI e 231, § 3º, requerendo uma vigilância qualificada na utilização destes territórios, o que inclui a observância de critérios especiais para a exploração.

Prezando pela coesão do sistema, não é adequado que uma lei ordinária que versa sobre licenciamento ambiental reduza o nível de proteção ao retirar a força constitucional de atuação do órgão designado para observação do conteúdo indígena dentro do processo de licenciamento.

Seguindo esta linha, a Fundação Cultural Palmares (FCP), instituída por meio da Lei nº 7.668 de 1988, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e demais órgãos responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural, bem como órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) são atuantes na proteção específica de determinados bens de interesse da coletividade e possuem um arcabouço legal que sustentam a sua competência para gerir tais matérias.

Em que pese a relação atual de colaboração entre o órgão central competente, que em âmbito federal é o IBAMA, e as autoridades envolvidas para o controle ambiental de empreendimentos que tenham interferências em áreas específicas, há um reconhecimento da necessidade deste diálogo técnico. Tal fato pode ser constatado com base no conteúdo do Parecer do IBAMA de nº 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA, emitido após ser fixada a Portaria Interministerial (PI) nº 60 de 2015 que dispôs em seu art. 16, § 1º, 2º e 3º, que caberia ao órgão licenciador a revisão dos atos praticados pelas autoridades envolvidas.

Na oportunidade houve a resistência dos técnicos do IBAMA com base em dois pontos que devem ser ressaltados: 1) haveria a duplicidade de funções e sobreposição de atividades, tendo em vista que as demais instituições detêm competência legal para as análises; 2) haveria ainda falta de corpo técnico especializado para verificar as condicionantes e programas definidos pelas autoridades envolvidas (COEND/IBAMA, 2015, p. 7).

Quando abordado no primeiro capítulo deste trabalho, os sentidos normativos que os princípios da prevenção e da precaução trazem para o ordenamento jurídico destacou-se que estes comandos têm como propósito o controle técnico científico prévio das atividades. Destacou-se, igualmente, a necessidade da participação científica qualificada e especializada

para prover a proteção ambiental, o que inclui o ato de empregar o melhor aparato técnico disponível. Nesta perspectiva, reduzir a participação das autoridades envolvidas que detém quadro de servidores com maior grau de conhecimento específico nos temas sob suas competências, não se demonstra adequado.

Outro fato que foi ressaltado, desta vez por meio de nota técnica do Ministério Público Federal (MPF) diz respeito aos prazos reduzidos para a participação destes órgãos dentro do licenciamento (MPF, 2017, p. 2). Tenta-se forçar uma agilidade dos órgãos sem considerar sua estrutura e capacidade entregando para a lei esta missão, ocorre que deveria ter sido praticada dentro da política de governo a estruturação destes órgãos para gerar a capacidade de suprir o quantitativo de pedidos e acompanhamento de licenças.

A questão dos prazos afeta ainda diretamente a atuação do órgão competente para o licenciamento. Com a atual fixação contida na Resolução nº 237/97 do CONAMA, no art. 14, caput, o órgão competente pode estabelecer tempos diferenciados para a LP, LI e LO de acordo com a natureza da atividade, mas já deixa pré-fixado que há o prazo máximo de 06 (seis) meses, salvo em casos com EIA/RIMA e/ou audiência pública, hipótese em que passa a ser de 12 (doze) meses. Ressalta-se que os prazos acima expostos, por força do § 1º do mesmo art. da referida Resolução, serão suspensos “durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor”, além de dispor da possibilidade de alteração deles com a devida justificativa e concordância do empreendedor e do órgão licenciador (BRASIL, 1947).

A nova disposição contida no PL nº 3.729 de 2004 em seu art. 32, incisos I, II e III, reduz o tempo para que o órgão competente proceda com a emissão ou não dá licença prévia para projetos que necessitem do EIA/RIMA, sendo que o prazo máximo passa a ser de 10 (dez) meses e quando não há necessidade de estudo o prazo fica em 06 (seis) meses. Já para LI e LO o prazo máximo é diminuído para 04 (quatro) meses. Tal redução é criticada com base na estrutura dos órgãos que é insuficiente diante da demanda, passando a ser inadequado no contexto atual a redução destes prazos (MPF, 2017, p. 2).

No segundo capítulo, a partir de alguns dados obtidos em relatórios disponibilizados pelo IBAMA, foi verificado que o licenciamento ambiental de atividades que representam impactos ou riscos de degradação ao ecossistema vem crescendo no decorrer dos anos, situação que está relacionada com o aumento da realização de obras de estrutura no país. Constatou-se ainda, com base no demonstrativo de serviços realizados pelo órgão no período abordado, em especial no relatório de 2016, que o nível atingido alcançou a metade da demanda que teve em relação aos pedidos de licenciamento ambiental.

Portanto, com estes números, na prática, os argumentos levantados pelo MP são pontos que devem ser considerados na elaboração de qualquer medida que resulte na redução dos prazos de análise dos processos, ainda mais quando considerado o dever de acompanhar o cumprimento das condicionantes impostas para a realização da atividade (BRASIL, 2010, 2015 e 2016).

Deve ser computada nesta perspectiva a questão do quadro de servidores do órgão que, além de serem insuficientes, há uma preocupação com a faixa etária que, em média, tem idade avançada, o que induz logicamente para a conclusão de que boa parte destes servidores deixarão suas funções em um futuro próximo. Por outro lado, a baixa remuneração também é um fator a ser apontado (IPEA, 2017, p. 35). As referidas situações conjugadas acabam por fragilizar a atuação do órgão dentro de sua competência.

Importa ainda salientar que o licenciamento ambiental não pode ser considerado exclusivamente sob a perspectiva quantitativa, tendo como objetivo apenas a redução do lapso temporal para emissão da licença e aumento da capacidade dos órgãos rederem mais no processamento destes licenciamentos. Toda alteração legislativa ou de gestão executiva interna destes órgãos deve levar em consideração a qualidade dos atos praticados dentro do processo, incluindo neste ponto a produção adequada e verificação correta do conteúdo do EIA que, conforme a proposta apresentada terá uma redução de tempo para ser elaborado e analisado, abrindo margem para levantamentos mais rasos e por consequência uma redução na proteção ambiental.

Ressaltada estas questões, a opção que vem sendo sustentada pelo PL nº 3.729 de 2004 em seu último substitutivo para redução dos prazos, pode não representar o resultado esperado. Como demonstra Sandra Silva Paulsen (2017), após estudos de licenciamentos em diversos países, o resultado alcançado é que a gestão ambiental pensada de forma estratégica seria crucial para a efetividade do processo de licenciamento. Neste sentido, aponta três ações que o IBAMA implementou dentro do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA) para este objetivo: 1) desenvolvimento de tecnologias de informatização e automação com base no mapeamento dos processos de licenciamento ambiental para permitir a análise de indicadores técnicos, permitindo a entrada de projetos no sistema por parte dos empreendedores; 2) desenvolvimento de ferramenta de avaliação de impactos ambientais de modo interno ao SIGA; 3) mapeamento de competência para o licenciamento e desenvolvimento de plano de capacitação (IPEA, 2017, p. 25).

Um ponto de extrema importância é ressaltado por Nilvo Silva (2017) em sua observação quanto às críticas na demora do processo de licenciamento. Ele aborda que por

vezes a questão do custo temporal para emissão da licença não encontra-se simplesmente na análise do mérito do projeto e realização do EIA, destaca que há a falta de observação de componentes específicos nos projetos iniciais que acabam por atrasar ou impossibilitar a emissão da licença.

Nesta perspectiva, ao analisar o licenciamento ambiental e o planejamento da infraestrutura de grandes obras, em específico no setor elétrico, fornece importante ponto de análise a ser considerado: há a desconsideração de temas socioambientais na elaboração dos projetos. Traz como exemplo o planejamento da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, que teve o processo de licenciamento suspenso após parecer técnico da FUNAI que identificou o comprometimento de uma comunidade indígena, sendo necessária a remoção da ocupação do povo Munduruku, prática que não teria amparo na Constituição Federal (IPEA, 2017, p. 49). Este exemplo reforça a participação ativa da FUNAI como autoridade envolvida para a proteção dos interesses dos povos indígenas.

Assim, a questão que em determinados momentos é pura e simplesmente creditada apenas à ineficiência ou burocracia do processo de licenciamento ambiental, tem na verdade uma parcela considerável de responsabilidade nas decisões de planejamento de grandes empreendimentos que nascem com vícios de ilegalidade, atividades estas que são idealizadas tanto pelo setor privado como pelo próprio Estado.

Tal ponto é reforçado por Nilvo Silva (2017), desta vez com base no relatório do Banco Mundial de 2005 que apontou que o planejamento de empreendimentos do setor elétrico acaba por ter como objetivo primário a localização de áreas que gerariam menor custo para implementação do empreendimento, para depois justificar o conteúdo ambiental de sua opção (IPEA, 2017, p. 50). Com este contexto em específico, reforça-se que o andamento do processo de licenciamento é objeto de críticas quanto às falhas que tem sua origem no planejamento do empreendimento.

Neste ponto, a questão não está apenas limitada ao procedimento, a consciência ambiental não deve ser algo a ser descoberto dentro do processo de licenciamento, deve estar inserida na idealização do projeto. Incluir os empreendedores em um papel ativo e adequado dentro do processo de licenciamento ambiental é essencial para efetivar o princípio do desenvolvimento sustentável assegurando que o benefício da atividade irá perdurar pelas gerações.

Com os pontos até aqui abordados, é possível estabelecer uma relação com a crítica feita em relação ao nível de judicialização e atuação constante do MP no andamento do processo de licenciamento. As decisões quanto à concessão da licença ou não, partindo do

pressuposto de que as autoridades envolvidas atuarão em prazos reduzidos e a natureza de sua manifestação será apenas de cunho consultivo, sendo conferido ao órgão licenciador poderes de negar aspectos apontados pelas demais autoridades, bem como a redução dos prazos para emissão das licenças que atingem os órgãos competentes, são situações que podem causar a falta de observação do conteúdo ambiental em diversos projetos a serem licenciados, gerando mais possibilidades de contestação judicial destes atos.

Relembra-se que o meio ambiente é considerado um bem de interesse difuso e coletivo, restando amparada a atuação jurídica do MP e da sociedade, para acionar judicialmente os responsáveis por atos que ponham em risco o equilíbrio do ecossistema, garantindo desta forma a possibilidade que as futuras gerações usufruam destas riquezas.

### **4.3 Autonomia dos entes federados no processo de licenciamento**

Dentro das críticas apontadas consta a abertura conferida aos órgãos competentes dos entes da Federação para determinar, com base na sua verificação do potencial poluidor ou degradador, o rito a ser aplicado para a atividade. Tal formulação encontra-se localizada no art. 12 do PL nº 3.729 de 2004, que faz uma divisão em relação aos projetos que necessitam de apresentação do EIA e demais atividades que não necessitam, abrindo a possibilidade de o andamento ocorrer pelo procedimento comum ou simplificado.

A abertura para a definição dos critérios e parâmetros de classificação a ser adotado, em tese, deixa margem para uma regulação despadronizada que pode ser interpretada de duas formas: 1) a possibilidade da adoção de procedimentos diferenciados em cada ente federado seria um modo de adequar às diversas realidades vividas dentro de um país com dimensões continentais, bem como abriria a possibilidade de fomentar a qualidade e efetividade das licenças em cada Estado de acordo com suas possibilidades; 2) por outro lado, a despadronização pode representar uma quebra dos parâmetros de igualdade econômica que deve pautar as políticas que envolvem a capacidade de cada ente fomentar seu mercado interno, de sorte que a abertura para uma regulação em específico representaria uma possibilidade de barganhar e atrair empreendimentos tendo como base procedimentos mais simplificados. Esta é a situação que é exposta pela nota técnica do Ministério Público Federal (MPF, 2017, p. 03). Por outro lado, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA, 2017, p. 1), alega não haver esta possibilidade de disputa econômica tendo como base o licenciamento.



Sem embargo do objetivo estabelecido na Constituição em prol da erradicação da pobreza e das desigualdades sociais contidas no art. 3º, inciso III, questiona-se o quão prejudicial será este futuro legislativo, caso concretize-se a situação de disputa econômica por empreendimentos. Nesta hipótese, existiria uma concentração de atividades que apresentam algum grau de degradação ambiental e elevaria a demanda de processos de licenciamento a serem atendidas nos prazos exíguos propostos pelo PL nº 3.729 de 2004, incluindo o acompanhamento do empreendimento pós-licença. Caso o caminho escolhido pelos entes federados seja este, a estrutura administrativa dos órgãos poderá ser comprometida.

Portanto, não necessariamente a possibilidade de cada ente formatar procedimentos de acordo com suas condições locais representará a melhor adequação da preservação ambiental, devendo haver responsabilidade por parte dos gestores na escolha dos critérios para evitar a reversão dos investimentos econômicos em prejuízos na qualidade de vida da população.

A disponibilização de uma margem de liberdade para que cada ente, de acordo com o nível de sua política ambiental determine o procedimento a ser adotado, podendo ser trifásico ou simplificado, não deve andar em descompasso com a proteção ambiental praticada no contexto nacional. Situação que pode ocorrer e é incentivada, é o aumento dos níveis de proteção, nunca o retrocesso.

Pelo ponto de vista da discricionariedade que faz parte de alguns atos administrativos, sempre haverá o dever de guardar o cumprimento dos parâmetros legais e da justificação dos motivos. Assim ocorre no processo de licenciamento na margem concedida para a análise dos pontos de segurança, o que inclui a verificação do EIA, que deve ser utilizada para justificar e motivar a emissão da licença ambiental.

Neste campo, há uma responsabilidade em evitar arbitrariedades que imponham situações procedimentais prejudiciais ao meio ambiente na atuação administrativa dos órgãos, igualmente, na elaboração da legislação estadual e municipal ao evitar centralização do debate nos setores de maior influência, devendo ocorrer sempre a abertura para que a população interessada dê seu ponto de vista na construção da lei.

Importa ainda enfatizar que a atuação dos entes estaduais, por meio de seus órgãos, representa 90% da demanda de licenciamento no país (IPEA, 2016). A possibilidade de simplificação e adoção de procedimentos diferentes pelos Estados terá aplicação neste volume de processos, podendo gerar danos acumulados, diretos ou indiretos, em decorrência da falta de delimitação quanto à margem que será feita a escolha.

Em parecer técnico de nº 1/2017/GABIN, o IBAMA criticou a margem de abertura que foi conferida aos entes nos seguintes termos:

A forma genérica como se coloca a delegação aos estados no art. 12 do texto do relator pode ser entendida como caracterizando injuridicidade. Normas gerais necessitam estabelecer parâmetros básicos que possam ser complementados pelos estados e municípios, não simplesmente estabelecer uma delegação ampla que poderá esvaziar a relevância do restante da lei (IBAMA, 2017, p. 2).

Com este olhar, o PL falharia justamente por não cumprir seu papel de delimitar parâmetros para a atuação dos demais entes no exercício de suas competências. Ressalta-se que para procedimentos que não necessitam de EIA, será submetido ao rito simplificado, que pode ser o bifásico, bem como pela modalidade de licença única que tem como característica realizar em uma etapa a avaliação ambiental e emissão da licença que autoriza a instalação e operação da atividade e, por fim, a licença por adesão e compromisso, de acordo o art. 14 do PL nº 3.729 de 2004 (BRASIL, 2004).

As questões apresentadas são de cunho procedimental e afetam em alguma medida a efetividade do processo de licenciamento. Mesmo sendo um tema controverso que atrai debates intensos devido aos interesses em pauta, deve ocorrer o diálogo entre as instituições e a sociedade para a melhor tomada de decisão sobre o tema. Neste sentido, em busca de uma contribuição para este debate, agora em atenção à PEC nº 65 de 2012, será discutida a pertinência desta proposta que traz efeitos mais intensos para a alteração do processo de licenciamento ambiental.

#### **4.4 Proposta de emenda à constituição nº 65 de 2012 e o possível quadro de retrocesso na proteção do meio ambiente**

Os pontos até agora debatidos tiveram como base o projeto de edição de legislação infraconstitucional que pretende regulamentar de forma geral o processo de licenciamento ambiental. Em seu fim pretende criar um ambiente propício para uma melhor agilidade no andamento do processo, em especial com o foco na redução dos prazos, centralização em um órgão a competência para decidir sobre a emissão da licença e abertura para simplificação dos procedimentos na atuação de competência dos Estados Federados.

Verificando estes pontos é possível identificar que há uma relação de objetivo entre o PL nº 3.729 de 2004 e a PEC nº 65 de 2012, sendo que esta é de longe mais agressiva e impactante para a redução da proteção ambiental. Identifica-se esse efeito no momento em que o texto da PL estabelece como critério ou requisito, a simples entrega do EIA para

permitir o início da atividade, nestes termos: “A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”. A norma adentraria ao conteúdo constitucional em um parágrafo do art. 225 da Constituição Federal

É notadamente uma proposta de conteúdo voltado para o setor econômico e que desconsidera os valores ambientais que devem ser protegidos pelo Estado. As justificativas utilizadas para sustentar uma alteração textual neste nível, são embasadas dentro de um quadro de atrasos na execução de obras públicas que acabam gerando pressões da sociedade. Porém, a falha na gestão do planejamento socioambiental dos grandes projetos, o que inclui a elaboração do EIA sem contemplar pontos essenciais, acaba gerando atrasos para expedição das licenças e contribui para os atrasos conforme sustentado anteriormente.

Como conceituado, o EIA/RIMA compõem uma etapa do procedimento para emissão da licença quando a atividade representar risco ou potencial de lesão ao meio ambiente e a sua simples apresentação não gera o direito adquirido para empreender. Posto de outra forma, o licenciamento ambiental é o instrumento de uma política adotada pelo Estado para garantir a efetividade da proteção do meio ambiente, onde o EIA é parte essencial para análise de determinados empreendimentos para conferir a efetividade do cumprimento do dever de proteção fixado no art. 225, *caput* da Constituição Federal. Desta lógica, isolar, seja o licenciamento ou a apresentação do EIA, como única solução nos casos em que há a necessidade da conjugação de ambos, é medida materialmente incompatível com a Constituição.

Outro fato a ser observado é que a Lei nº 6.938 de 1981, a PNMA tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, necessitando de uma ação governamental para a manutenção e equilíbrio ecológico, como disposto em seu art. 2º, inciso I. Como já abordado no segundo capítulo, o licenciamento ambiental é um instrumento para implementação desta política, sendo necessário desde a construção até o funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizam o bem ambiental, conforme os arts. 9º e 10 da referida lei. Com a supressão do processo de licenciamento, estar-se-ia falando na revogação de um dos principais instrumentos para efetividade da legislação mencionada.

Neste esforço interpretativo para confirmar a falta de pertinência de tal proposta e a sua inconstitucionalidade, o MPF trouxe alguns pontos sobre a análise jurídica da emenda. Em sua contextualização, de início reforça a possibilidade de controle de constitucionalidade a ser exercido face ao aspecto material das emendas à Constituição tendo como base as suas cláusulas pétreas, como é o caso em questão.

Partindo da premissa de que há um sistema de proteção que visa assegurar as condições ambientais, que por sua vez devem ser mantidas em níveis adequados, pois compõem o conteúdo dos direitos humanos e que o meio ambiente é um direito fundamental inalienável, quando analisado pela ótica do princípio da proibição ao retrocesso tal PEC não poderia ser sustentada (MPF, 2016, p. 6).

Como defendido no primeiro capítulo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, inclusive reconhecido pela jurisprudência do STF (BRASIL, 2005). O meio ambiente seria então uma base para a concretização de diversos direitos fundamentais que ao final resultaria na promoção adequada de dignidade da pessoa humana para o cidadão (SARLET, 2014, p. 48 - 49). Neste sentido, assim como defendido pela nota técnica do MPF, o parecer do Senador Randolfe Rodrigues (REDE), apresentado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), sustenta que o poder reformador por meio de emenda à Constituição Federal, no presente caso, padece de vícios de inconstitucionalidades materiais.

Dentre os pontos de destaque desta inconstitucionalidade, encontra-se a desconsideração dos princípios da prevenção e precaução, que no seu sentido normativo entregam dois caminhos a serem seguidos antes da instalação da atividade para que os perigos ou riscos sejam contornados de maneira adequada (MPF, 2016, p. 16), fato que não encontra espaço em uma proposta que não abre oportunidade para o diálogo quanto ao conteúdo do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Outra questão é a alteração abrupta de um sistema de licenciamento trifásico, onde o empreendedor tinha exigências e metas a serem cumpridas para obter cada uma das licenças, tendo sua redução para apenas a entrega do EIA. Portanto, ocorre a supressão do devido processo de licenciamento gerando a limitação do conhecimento da população quanto aos impactos e pertinência socioeconômica do empreendimento, ofendendo os princípios da informação e participação pública (MPF, 2016, p. 9 - 13).

Quando analisado pela estrutura de separação de poderes, o texto da PEC ao fixar que a licença “não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente” retira a possibilidade de atuação dos demais poderes, seja pela revisão no processo administrativo ou pelo caminho judicial. Destaca-se que a lei não pode vedar, por força do princípio da inafastabilidade de jurisdição, a análise judicial destas demandas com base no art. 5º, XXXV da Constituição (MPF, 2016, p 17 - 18).

Estes pontos apresentados demonstram que a proposta é insustentável tanto em relação ao sistema normativo constitucional, quanto diante da insegurança em relação aos

efeitos no controle da qualidade do meio ambiente. Como já realçado, as bases para tais mudanças são em sua grande maioria de matriz econômica, porém, a preservação ambiental é princípio a ser observado dentro da livre iniciativa. A noção que deve ser adotada precisa pautar-se em projetos que fomentam o desenvolvimento sustentável, sendo a legislação um conteúdo mínimo para a exigência dessa postura proativa em favor do meio ambiente. Se a lei for enfraquecida – no caso da PEC nº 65 de 2012 defende-se que há uma supressão do licenciamento ambiental – haverá abertura para empreendimentos cada vez mais insustentáveis do ponto de vista socioambiental.

Os fatos e conclusões que foram expostos não são situações improváveis de acontecer caso haja essa relativização para propor a autorização para início da atividade apenas com base no EIA. Como já ressaltado no momento que foi tratado o PL nº 3.729 de 2004, o EIA, embora seja um instrumento de extrema importância para o planejamento ambiental, tem apresentado falhas em seu conteúdo. Aspectos importantes são negligenciados devido ao tempo para elaboração e a questão econômica do projeto. Conforme relato do estudo apresentado pelo MP:

Ao longo de todo o período de análises de EIA, não nos deparamos com situação em que os autores concluíssem pela inviabilidade ambiental do empreendimento. O mesmo pode ser afirmado em relação à escolha de alternativas, em que os Estudos sempre concluem que a escolhida pelo empreendedor é a mais viável (MPU, 2004, p. 43).

O próprio EIA deve passar por um amadurecimento técnico e foco científico para abordar adequadamente o planejamento da atividade. A PEC tem sua aplicação justamente em obras de grande porte que tem por pressuposto uma afetação ambiental considerável e a experiência brasileira, neste quesito, já tem exemplos dramáticos quanto a impactos de atividades de grande porte.

Fato emblemático que serve para alertar é o caso do rompimento da barragem do Fundão, na cidade de Mariana que “atingiu 663 km de rios e resultou na destruição de 1.469 hectares de vegetação, incluindo Áreas de Preservação Permanente (APP)” dados estes apurados em laudo preliminar (IBAMA, 2015).

Por tais números da tragédia mencionada, fica evidente que determinadas áreas de atividades necessitam de uma regulação do Estado para que seja cumprido o dever de proteção ambiental. Indo além, o objetivo também deve caminhar para a consolidação de uma política de desenvolvimento sustentável.

Na esteira do que vem sendo defendido desde o início do trabalho, a atual legislação ambiental é uma conquista e deve ser preservada. Na forma que vem sendo tratada,

a efetividade normativa do princípio da proibição de retrocesso ambiental vem sendo colocado de lado, permitindo uma regressão inconstitucional.

## 5 CONCLUSÃO

As observações aqui realizadas a partir dos princípios e leis que constroem o sistema para a proteção do meio ambiente utilizando licenciamento ambiental como instrumento desta ação estatal, em busca do equilíbrio entre as atividades econômicas e proteção ambiental, demonstraram que tal instrumento aliado ao EIA/RIMA constituem importantes espaços para o controle e o debate sobre a forma como serão utilizados os recursos naturais.

Essa construção é fruto de um desenvolvimento histórico do ser humano para uma cultura mais voltada à proteção do meio ambiente, situação que em determinados pontos não é identificada dentro das propostas apresentadas pelo Poder Legislativo.

Esta proteção ambiental não deve ser considerada como um ponto aberto e livre para estipular novos procedimentos que venham a suprimir o exercício do monitoramento das atividades e empreendimentos potencialmente degradantes. Ressalta-se que nos dias atuais, além dos danos já consolidados que por si só já demonstram a necessidade que o ser humano tem de readequar cada vez mais sua forma de produção, pois resultaram na redução de recursos e a extinção de outros tantos, há um agravamento ocasionado pelos novos riscos da modernidade cujos resultados são imprevisíveis.

Por esta perspectiva, o licenciamento ambiental e o EIA/RIMA têm fornecido diversas contribuições para a construção de uma ação ativa do Estado para a proteção ambiental, incluindo as parcerias com órgãos especiais, o diálogo interdisciplinar e a participação da sociedade, atraindo a responsabilidade da iniciativa privada em busca do respeito ao bem ambiental que pertence à coletividade.

As propostas apresentadas que têm como base a busca pela modernização e celeridade do processo acabam por deslocar a solução para a simples fixação na lei de prazos mais reduzidos. Considerando que atualmente os órgãos sofrem para cumprir o tempo já estabelecido devido à alta demanda, falta de servidores e recursos tecnológicos, a solução adotada está desconectada com a capacidade real de concretização dos interesses ambientais. Como destacado no último capítulo, em muitos empreendimentos o aspecto ambiental só é considerado após a escolha da melhor opção econômica, uma cultura que influencia diretamente no prazo para efetivamente ser concedida a licença ambiental. O ponto a ser destacado é que os efeitos negativos e as críticas quanto à demora passaram a ser simplesmente atribuídos ao licenciamento ambiental.

No que tange às autoridades envolvidas, importante salientar que não podem ser consideradas apenas como uma participação opinativa, podendo o órgão central negar as condicionantes propostas para a expedição da licença. Trata-se de órgãos que por sua natureza atuam na proteção de bens específicos e devem ter respeitada sua capacidade técnica de analisar o conteúdo material dos empreendimentos que venham a interferir no campo onde exercem sua atuação.

Em especial no contexto atual onde os danos ambientais não resumem-se a determinadas áreas como foi abordado no segundo capítulo, a sociedade moderna passou a desempenhar atividades elevaram os níveis dos impactos que podem repercutir em diversas regiões com demandas específicas. Por este aspecto, a proteção de um determinado ecossistema de extremo valor, com povos e ambientes que representam a cultura de determinadas regiões e outros inúmeros valores que as relações sociais diariamente criam dentro do meio ambiente ecologicamente equilibrado tem importante proteção por meio da atuação das autoridades envolvidas.

Já a liberdade entregue aos entes da Federação para através de seus órgãos idealizar procedimentos específicos para determinadas atividades não tem sustentação diante da competência que a União tem de, por meio de lei geral, fixar limites para a manutenção da integridade e da igualdade entre os Estados Federados. A regulação do licenciamento de forma individualizada e sem critérios objetivos gerais, pode sim representar uma forma para a facilitação de acesso a determinadas atividades pelos Estados, tendo como objetivo a obtenção de riquezas materiais.

Pelo objeto da PEC nº 65 de 2012, a vinculação da licença à simples realização e entrega do EIA é uma anulação do licenciamento ambiental como instrumento de política ambiental do Estado, é simplesmente entregar ao interessado a possibilidade de empreender após o cumprimento de apenas um requisito. Adverte-se que o fato de que o EIA na realidade é um estudo de caso com base em critérios científicos para comprovar a viabilidade da atividade, não é um ato emanado pela Administração que confere direitos.

Noutro giro, a PEC nº 65 de 2012, por anular o sistema de proteção ambiental, afetando diretamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não podendo ser objeto do poder reformador da Constituição. A materialidade da proposta vai de encontro com toda a construção do Direito Ambiental e sistemas protetivos onde o licenciamento ambiental está inserido, ou seja, o poder originário da Carta Magna adotou uma postura de preservação do meio ambiente onde alterações advindas do processo legislativo devem guardar respeito aos limites fixados.



O quadro final identificado desenha um ambiente em que todos os princípios sofrem uma desregulação e redução de sua efetividade como norma, simplesmente pelo fato de a PEC romper com as oportunidades que o processo de licenciamento e o EIA/RIMA detêm na atual prática. Desse modo não há garantias e espaço para adaptar os empreendimentos dentro do objetivo de sustentabilidade dos recursos naturais, nem assegurar a atuação da interpretação dos riscos da atividade com base nos princípios da prevenção e da precaução simplesmente pela entrega do EIA/RIMA. O Estado Socioambiental de Direito acaba por ter reduzido o seu papel ao ser criado um ambiente de vasta liberdade para as atividades econômicas.

O Estado estaria abrindo mão de parte de seu poder de regulação, destacando-se o fato de não poder rever as condições da licença sem que surjam fatos novos que estejam previstos no EIA/RIMA. Constitui um projeto de retrocesso aos parâmetros de proteção ambiental já fixados justamente pelo seu nítido efeito de desregulação do sistema.

Conclui-se, com base em todos os dados apresentados no corpo deste trabalho, que as iniciativas do Poder Legislativo aqui debatidas falham na observância da proteção ambiental em pontos de extrema importância para a consolidação da execução da política nacional em prol do meio ambiente. Isso ocorre devido à redução das possibilidades de efetividade do licenciamento ambiental e do EIA/RIMA, e até mesmo pela sua própria anulação.

## REFERÊNCIAS

ABEMA. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Manifestação pública da ABEMA sobre o Projeto de Lei Geral de Licenciamento Ambiental – PL 3.729/2004**. 2017. Disponível em: <<http://www.abema.org.br/site2017/wp-content/uploads/2017/06/CARTA-DA-ABEMA-ao-PL-3.729-2004-30-5-2017-publicada.pdf>>. Acesso em: outubro de 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. – 2ª. ed. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.

BACK, Carolina de Medeiros. **O licenciamento ambiental e o princípio da precaução diante da incerteza científica**. Santa Catarina. 2016. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/166159/TCC\\_O\\_licenciamento\\_ambiental\\_e\\_o\\_princ%C3%ADpio\\_da\\_precau%C3%A7%C3%A3o\\_diante\\_da\\_incerteza\\_cient%C3%ADfica.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/166159/TCC_O_licenciamento_ambiental_e_o_princ%C3%ADpio_da_precau%C3%A7%C3%A3o_diante_da_incerteza_cient%C3%ADfica.pdf?sequence=1)>. Acesso em: agosto de 2018.

BAHIA, Carolina Medeiros. **Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental**. Florianópolis. 2012. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20131127215831\\_7077.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131127215831_7077.pdf)>. Acesso em: agosto de 2018.

BRASIL. Presidência da República. Brasília. **Comissão Interministerial para preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento (CIMA). O desafio do desenvolvimento sustentável**. Brasília, 1991. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/o-desafio-do-desenvolvimento-sustentavel-relatorio-do-brasil-para-o-cima-1991/@@download/file/O%20desafio%20do%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20-%20relat%C3%B3rio%20do%20Brasil%20para%20o%20CIMA%20-%201991.pdf>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal (1988)**. In: Vade Mecum Rideel: Vade Mecum Compacto de Direito da Editora Rideel. 27ª edição. São Paulo: Rideel, 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.274, 06 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: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 140, 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: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.371, 05 de dezembro de 1967.** Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5371.htm)>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347, 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.668, 22 de agosto de 1988.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7668.htm)>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.638, 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: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 60, 24 de março de 2015.** Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria\\_Interministerial\\_60\\_de\\_24\\_de\\_marco\\_de\\_2015.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf)>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1.147, 23 de maio de 2007.** Determina a obrigatoriedade, para o licenciamento de obra ou atividade utilizadora de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidoras e empreendimentos capazes de causar degradação ambiental, da realização do balanço de emissões (assimilação e liberação) de gases do efeito-estufa. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/468263.pdf>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 3.729, 08 de junho de 2004.** Comissão de finanças e tributação (CFT). Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 3.729, 08 de junho de 2004.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 358, 10 de fevereiro de 2011.** Determina prioridade para a tramitação do licenciamento ambiental de atividades que tenham como objetivo a conservação e melhoria do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491763>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 5.435, 24 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, para dispor sobre a concessão do Selo Município Amigo do Esporte. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=573715>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 5.918, 10 de julho de 2013.** Dispõe sobre a exigência de Plano de Controle da Contaminação Ambiental, para fins de licenciamento ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1109192.pdf>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65, 13 de dezembro de 2012.** Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1, 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <[http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_1986\\_001.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf)>. Acesso em: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 237, 19 de dezembro de 1997.** Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 9, 03 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a questão de audiências Públicas. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 3.540.** Min. Relator Celso de Melo. DJ 03.02.2006. Ementário nº 2219-3. Brasília. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: setembro de 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

COEND/IBAMA. **Parecer IBAMA nº 02001.001210/2015-25.** Parecer Técnico elaborado pelos analistas ambientais do IBAMA responsáveis pela avaliação de impactos de empreendimentos e atividades no meio socioeconômico. Brasília. 2015. Disponível em:

<<http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2015-Abril-An%C3%A1lise-da-Portaria-Interministerial-No-060-2015-Coordena%C3%A7%C3%A3o-de-Energia-El%C3%A9trica-Nuclear-e-Dutos.pdf>>. Acesso em: outubro de 2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland) – 1987**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza** / Flávia França Dinnebier (Org.); José Rubens Morato Leite (Org.). São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil**. Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados. Brasília. 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2015\\_1868\\_licenciamentoambiental\\_rose-hofmann](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann)>. Acesso em: agosto de 2018.

IBAMA. **Onda de rejeitos da Samarco atingiu 663 km de rios e devastou 1.469 hectares de terras. Brasília. 2015**. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/component/tags/tag/laudo-tecnico>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Parecer técnico nº1/2017/GABIN**. Análise do parecer do Relator da CFT da Câmara dos Deputados para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental protocolado no dia 08/08/2017. Disponível em: <[https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer\\_1\\_2017\\_gabin.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf)>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do exercício de 2010**. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/auditorias/relatorio\\_gestao/2010-ibama-relatorio-gestao.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/auditorias/relatorio_gestao/2010-ibama-relatorio-gestao.pdf)>. Acesso em: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/auditorias/relatorio\\_gestao/2015-ibama-relatorio-gestao.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/auditorias/relatorio_gestao/2015-ibama-relatorio-gestao.pdf)>. Acesso em: agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do exercício de 2016**. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/auditorias/relatorio\\_gestao/2016-ibama-relatorio-gestao.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/auditorias/relatorio_gestao/2016-ibama-relatorio-gestao.pdf)>. Acesso em: agosto de 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Letícia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mais de 90% do licenciamento ambiental é feito pelos estados**. 2016. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27366](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27366)>. Acesso em: outubro de 2018.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito Ambiental Brasileiro**. – 21ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. – 38ª. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. – 8ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MPF. Ministério Público Federal. **Nota técnica à PEC 65/2012 e as Cláusula Pétreas**. Ministério Público Federal – Grupo de Trabalho Intercameral - 4ª e 6ª Câmaras De Coordenação e Revisão. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Nota técnica sobre o substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004 apresentado pelo Dep. Mauro Pereira**. Ministério Público Federal - 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília. 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT620174CCRGTEPL3729.pdf>>. Acesso em: outubro de 2018.

MPU. Ministério Público da União. **Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental - Síntese de uma Experiência**. Ministério Público Federal - 4ª Câmara De Coordenação e Revisão. Brasília. 2004. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/deficiencias-em-estudos-de-impacto-ambiental>>. Acesso em: outubro de 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao\\_Rio\\_Meio\\_Ambiente\\_Desenvolvimento.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: setembro de 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Estocolmo. 1972. Disponível em: <[https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1972\\_Declaracao\\_Estocolmo.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf)>. Acesso em: setembro de 2018.

RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012**. Relator: Senador Randolfe Rodrigues. Brasília. 2016. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3499928&disposition=inline>>.  
Acesso em: outubro de 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. – 10ª. ed. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do estado** / Lenio Luiz Streck; Jose Luis Bolzan de Moraes. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.