



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS - UNISANTOS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E EDUCAÇÃO CONTINUADA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD / MESTRADO

ALEXSANDRO BERNADO MEDEIROS

**RETROCESSO AMBIENTAL: O DESMONTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
COM O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 QUE CRIA A LEI
GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.**

JOÃO PESSOA
2018

ALEXSANDRO BERNADO MEDEIROS

**RETROCESSO AMBIENTAL: O DESMONTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
COM O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 QUE CRIA A LEI
GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Direito Ambiental

JOÃO PESSOA

2018

ALEXSANDRO BERNADO MEDEIROS

**RETROCESSO AMBIENTAL: O DESMONTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
COM O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 QUE CRIA A LEI
GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, como requisito à obtenção do título de Mestre.

APROVADA EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas - UNISANTOS/SP
(Orientador)

(Examinador)

(Examinador)

Aqueles que me deram afeto, carinho e proteção, não bastaria um simples obrigado. Aqueles que desde sempre me mostraram o valor da humildade, da dignidade e do respeito ao próximo, não bastaria um muito obrigado. A vocês que me ensinaram que cada homem é senhor de seu destino, que com dedicação, perseverança e muito esforço é possível escrever o rumo de sua própria história, não bastaria um muitíssimo obrigado. À memória dos meus avós onde quer que eles estejam, eu ofereço essa conquista.

AGRADECIMENTOS

Ao longo desta caminhada muitos desafios foram superados, muitos sacrifícios foram feitos para se alcançar o objetivo. Agradeço a Deus a cada dia por me dá força e discernimento para seguir sempre a diante, por não se deixar abater pelas dificuldades que a vida nos impõe, por sempre acreditar que sim, é possível um filho de uma lavadeira de roupa ser alguém na vida, que vale a pena ser honesto, trabalhar e estudar para ter um futuro melhor.

Aquela que dedicou a vida aos seus filhos, abrindo mão da sua juventude e de seus sonhos para criá-los através de suor e lágrima devido as adversidade que a vida impôs, e ainda proporcionar amor, atenção, proteção, educação e dignidade a seus quatro filhos sem permitir que nenhum deles perdesse o rumo e apesar de todas as objeções, esta mulher conseguiu se tornar servidora pública.

A você minha amada mãe, todo meu amor, gratidão, admiração e orgulho por ter nos ensinado que a felicidade está nas pequenas coisas da vida, que é possível transformar dor, sofrimento e decepções em amor, felicidade e conquistas e que o respeito do próximo, o amor da família e o carinho daqueles que nos cerca não se compra, se conquista.

A minha amada esposa que sempre esteve ao meu lado, mesmo nas escolhas mais difíceis, por me mostrar que não importa o tamanho do problema que se enfrente, ainda que seja uma doença grave e que o caminho da cura lhe exija a retirada de uma parte de seu corpo é preciso sempre acreditar, lutar e ter fé em Deus, que após a batalha vem à recompensa, “a vida”.

E se não bastasse tantas vitórias, Deus permitiu ainda que viesse outra vida para encher as nossas de muito orgulho e alegria, vida essa ansiosamente esperada, gerada com muito amor, carinho, dedicação e gratidão, isso só evidencia o quanto Deus é bom e generoso, que para ele nada é impossível mesmo que muitos homem não creiam, sim, ele faz milagre e o nosso milagre se chama Alice.

A você minha filha que veio durante a construção desse trabalho para me dá muito mais motivação e entusiasmo a continuar acreditando que sim, é possível fazer o dia de amanhã ser melhor do que o de hoje, que vale a pena lutar para concretizar um sonho, eu dedico essa glória.

RESUMO

O meio ambiente é considerado pela Constituição Federal Brasileira de 1988 como bem de interesse difuso cuja proteção e defesa competem a todos, isto é, ao Estado e a sociedade. Um dos principais instrumentos criado pela Política Nacional do Meio Ambiente em defesa do meio ambiente é o licenciamento ambiental. Este é o principal mecanismo de controle de atividades econômicas potencialmente poluidoras que existe no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de ferramenta impeditiva da exploração ambiental a qualquer custo, visto que o procedimento administrativo para licenciar as atividades potencialmente poluidoras estabelece critérios que visam preservar e mitigar os impactos ambientais gerados pelo empreendimento. Ante a falta de norma regulamentadora de âmbito nacional essa importante ferramenta de proteção ambiental corre o risco de ser desfigurada com a proposta legislativa que tramita na Câmara dos Deputados, a qual busca flexibilizar as regras para o licenciamento ambiental com a justificativa de que os procedimentos vigentes causam entraves para o desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto, o objeto do presente trabalho, diante da proposta de lei que altera as regras do licenciamento ambiental é fazer uma análise dos principais pontos que sinalizam um retrocesso ambiental, suas implicações na defesa do meio ambiente e a quem interessa esse abrandamento no procedimento licenciatório.

Palavras-chave: Meio ambiente. Licenciamento ambiental. Regulamentação normativa. Flexibilização. Desenvolvimento socioeconômico.

ABSTRACT

The environment is considered by the Brazilian Federal Constitution of 1988 as a property of diffuse interest whose protection and defense compete for all, that is, the State and society. One of the main instruments created by the National Environment Policy in defense of the environment is environmental licensing. This is the main mechanism of control of potentially polluting economic activities that exists in the Brazilian legal system. It is a tool to prevent environmental exploitation at any cost, since the administrative procedure to license potentially polluting activities establishes criteria that aim to preserve and mitigate the environmental impacts generated by the enterprise. In the absence of a national regulatory standard, this important environmental protection tool runs the risk of being disfigured with the legislative proposal that is being processed by the Chamber of Deputies, which seeks to make the rules for environmental licensing more flexible with the justification that the current procedures cause obstacles to the economic development of the country. In this context, the object of the present work, before the proposal of law that changes the rules of the environmental licensing is to make an analysis of the main points that indicate an environmental retrogression, its implications in the defense of the environment and to those who interest this slowdown in the licensing procedure.

Keywords: Environment. Environmental licensing. Regulatory regulation. Flexibility. Socioeconomic development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

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

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental

ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República

APAS - Áreas de Proteção Ambiental

CAPADR - Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CEDES - Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados

CF – Constituição Federal

CFT - Comissão de Finanças e Tributação

CMADS - Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

COPEMA - Comissão Permanente do Meio Ambiente

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

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

LAC - Licença por Adesão e Compromisso

LAU - Licença Ambiental Única

LC – Lei Complementar

LI - Licenças de Instalação

LO - Licença de Operação

LOC - Licença de Operação Corretiva

LP - Licenças Prévia

MPF – Ministério Público Federal

PL – Projeto de Lei

PGR - Procurador Geral da República

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

UC - Unidades de Conservação

UNCLOS - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1- ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	15
1.2 - Natureza jurídica do licenciamento ambiental	19
1.3 – Base principiológica aplicável ao licenciamento ambiental	24
1.3.1 – Princípio do desenvolvimento sustentável	27
1.3.2 – Princípio da prevenção.....	29
1.3.3 – Princípio da precaução.....	31
1.3.4 – Princípio do poluidor-pagador	33
1.3.5 – Princípio da participação comunitária	35
1.3.6 – Princípio da informação.....	36
1.3.7 – Princípio da proibição de retrocesso ecológico	37
2 - SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	39
2.1 - Licenciamento ambiental como instrumento central da PNMA para compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente.....	39
2.2 - Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental (Resolução 237/1997 do CONAMA).	43
2.3 - Fases e aspectos procedimentais do licenciamento ambiental	46
2.3.1 - Tipos de licença ambiental	47
2.3.1.1 - Licença prévia	49
2.3.1.2 - Licença de instalação.....	50
2.3.1.3 - Licença de operação	51
2.3.1.4 - Licença ambiental simplificada	52
2.3.2 - Procedimento para o licenciamento ambiental	53
2.3.2.1 - Avaliação de Impacto Ambiental	55
2.3.2.2 - Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.....	56
3 - REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS	64
3.1 - Competência ambiental na Magna Carta de 1988.....	65
3.1.1 - Competência legislativa	67
3.1.2 - Competência administrativa	69
3.2 – Competência ambiental na Lei Complementar nº 140/2011	72
3.2.1 – Competência licenciatória da União.....	75
3.2.2 – Competência licenciatória dos Estados membros	81
3.2.3 – Competência licenciatória dos Municípios	82

3.3 – Competência para fiscalizar e lavrar auto de infração no licenciamento ambiental..	84
4 - ANÁLISE DOS PONTOS MAIS CRÍTICOS DO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004, QUE EVIDENCIA UM RETROCESSO NA PROTEÇÃO AMBIENTAL	88
4.1 - A extensa lista de dispensa de licenciamento ambiental do Projeto de Lei nº 3.729/2004.....	92
4.2 - O esvaziamento do poder dos órgãos ambientais gestores de unidades de conservação.....	96
4.3 - A guerra ambiental entre Estados e Municípios na atração de investimentos ante a ausência de parâmetro federal para estabelecer as modalidades e ritos do licenciamento ambiental.....	99
4.4 - O desmonte do licenciamento ambiental através da simplificação de procedimentos e da criação de novas espécies de licença.....	104
CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS.....	113
APENSO	124

INTRODUÇÃO

A relação do homem com o meio ambiente remonta desde a origem da civilização, uma vez que ele depende dos recursos extraídos da natureza para sobreviver. Com a evolução da sociedade e o desenvolvimento econômico se intensificou a necessidade de exploração dos recursos naturais.

Isso cominou com uma exacerbada devastação da natureza, o que levou a comunidade internacional a se reunir pela primeira vez na Conferência de Estocolmo em 1972 para tratar das questões inerentes à degradação do meio ambiente. Como resultado disso, surgiu o entendimento de que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental.

Assim sendo, nasce à necessidade de se tutelar o meio ambiente a fim de que se mantenha o equilíbrio entre o progresso econômico e tecnológico com o equilíbrio ambiental, surgindo, portanto, em nível mundial uma preocupação com o chamado desenvolvimento sustentável.

No Brasil um dos mecanismos mais importante para a prevenção da degradação ao meio ambiente é o licenciamento ambiental. Sendo considerado um dos principais instrumentos na busca pela conciliação entre os dois pontos contrapostos, quais sejam a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico.

Esse eficiente instrumento criado pela Política Nacional do Meio Ambiente, está preste a ser desfigurado por meio da proposta legislativa em discussão na Câmara dos Deputados, a qual pretende flexibilizar o licenciamento ambiental com a alegação de agilizar o desenvolvimento econômico do país.

Contudo, diante da proposta de mudança normativa que se encontra em trâmite na Câmara dos Deputados em caráter de urgência, pronta para ser votada em plenário, a qual pretende simplificar e desburocratizar o procedimento licenciatório, porém as principais mudanças apresentadas representam, na verdade, um retrocesso do ponto de vista da preservação, conservação e promoção do meio ambiente.

Diante da proposta legislativa que busca regulamentar o inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, o presente estudo tem como escopo analisar a problemática entorno da ameaça ao retrocesso ambiental em decorrência do

substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004 que cria a Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

O problema enfrentado, ou melhor, a pergunta que se busca responder é a quem interessa essa flexibilização do procedimento de licenciamento ambiental? Quais serão as consequências para a sociedade e o meio ambiente com o enfraquecimento desse instituto?

Para tanto, o presente estudo acadêmico, utiliza-se do método hipotético-dedutivo, através da abordagem, qualitativa, explicativa, descritiva e exploratória na análise dos mais diversos assuntos que estejam direta ou indiretamente relacionados com o tema dessa pesquisa científica.

No que se refere à técnica de pesquisa, lança-se mão da pesquisa bibliográfica, incluindo não apenas obras jurídicas, mas também de outros ramos do conhecimento, além da pesquisa documental em obras relacionadas ao tema, tais como livros, artigos de revistas especializadas, trabalhos acadêmicos como teses e dissertações, relatórios oficiais, notas técnicas e informações constantes em site eletrônicos perfazem a principal fonte de pesquisa.

Sendo assim, a presente dissertação apresenta-se dividida em quatro capítulos, os quais buscam demonstrar a importância que tem o instituto do licenciamento ambiental na proteção dos recursos naturais, considerando seu papel de mitigar e gerenciar os riscos ao meio ambiente.

O primeiro capítulo trata dos aspectos gerais e da contextualização do licenciamento ambiental, aferindo ainda sua base normativa e principiológica, além de discorrer sobre sua importância e seus objetivos.

No capítulo seguinte, pretende-se demonstrar o poder dessa ferramenta que limita o risco ambiental, suas fases e procedimentos vigentes, as atividades sujeitas ao licenciamento fazendo um contra ponto com as possíveis mudanças que se apresentam como inibidoras desse mecanismo fulcral para defesa do meio ambiente.

O capítulo subsequente discorre sobre a competência dos entes federados quanto ao licenciamento ambiental, na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 140/2011, somando-se ainda a atribuição de fiscalizar e aplicar sanções administrativas.

No quarto capítulo apresentam-se os principais pontos mais controvertidos da proposta legislativa que pretende regulamentar o inciso IV do § 1º

do artigo 225 da Constituição Federal, os quais representam um enfraquecimento no controle dos riscos ambientais ante a proposta de flexibilizar as regras do licenciamento ambiental.

1- ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

É imprescindível proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para salvaguardar a sadia qualidade de vida e assegurar a sobrevivência humana e das demais espécies.

Tendo em vista a crescente ação lesiva do homem sobre o ecossistema, decorrente do progresso econômico e da produção industrial a comunidade internacional se reuniu em Estocolmo, Suécia, em 16 de junho de 1972 para tratar dos impactos ao meio ambiente, resultante da ação humana.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi considerada um marco histórico na construção de normas em âmbito do direito internacional do meio ambiente, pois sua declaração de princípios passou a contribuir na criação e aperfeiçoamento de legislações ambientais de diversos países.

No Brasil, a legislação ambiental apresentava-se de forma esparsa, fragmentada, sem qualquer visão holística do meio ambiente, limitando-se a normatizar a utilização de recursos ambientais e o controle de atividades exploradoras destes.

A partir da década de 1980, a legislação ambiental nacional passa a garantir maior proteção ao meio ambiente, sobretudo, com a criação da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e, principalmente, com a Constituição Federal de 1988, a qual reserva um capítulo para o meio ambiente.

Silva (2015, p. 121) aduz que “A Constituição de 1988 protege o meio ambiente equilibrado tanto como direito subjetivo, quanto como direito objetivo”. Enquanto objetivo é de se reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como um dever do Estado. Já na percepção subjetiva, admite-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito difuso individual em que cada indivíduo tem o livre direito de uso, gozo e acesso ao meio ambiente saudável.

Para tanto, vê-se que a Carta Magna estabeleceu um moderno conjunto normativo para a efetiva proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado com a participação do Poder Público e da coletividade para proporcionar a sadia qualidade de vida das presente e futuras gerações.

Portanto, o direito ambiental a partir desses avanços legislativos passa a ser considerado como um ramo do direito autônomo, transdisciplinar com características e princípios próprios.

Desse modo, dentro da estrutura normativa brasileira de tutela do ecossistema, destaca-se o licenciamento ambiental como um importante instrumento na luta pela proteção do meio ambiente, uma vez que ele estabelece procedimentos mitigadores dos impactos ambientais provenientes das atividades ou empreendimentos, que sejam de forma efetiva ou em potencial poluidores.

Assim, toda e qualquer atividade ou empreendimento que tenha potencial, isto é, que seja efetivamente capaz de agredir o meio ambiente se sujeitará ao licenciamento ambiental, independentemente, de está vinculada à atividade pública ou privada.

Milaré (2015, p. 789), descreve o licenciamento ambiental como uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Farias (2017, p. 28) por sua vez, conceitua o licenciamento ambiental como “processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal”, perante os órgãos competentes.

Ainda, o autor salienta que, dentre os objetivos pretendidos busca-se “assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente”, para que as presentes e futuras gerações.

Licenciamento ambiental, para Fiorillo (2013, p. 221), é “o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental”, no final de cada etapa.

Para o autor Sirvinskas (2015, p. 117), licenciamento ambiental é “uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença prévia, de instalação e de operação)”, as quais são as fases do licenciamento.

Sendo assim, verifica-se que, o licenciamento ambiental é um importante instrumento de gestão ambiental através do qual o Poder Público busca controlar as

atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, que possam causar degradação ambiental, quer seja de forma efetiva ou que tenha potencial de poluir.

Por sua vez, a Resolução 237/97, do CONAMA, no inciso I do artigo 1º, estabelece a seguinte definição sobre o licenciamento ambiental:

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.

A Lei Complementar nº 140/2011, conceitua o licenciamento ambiental como “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, conforme o inciso I do artigo 2º.

Destarte, que o licenciamento é, portanto, um instrumento essencial para conciliar o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social, haja vista que é através dele que os órgãos ambientais competentes poderão aferir os impactos ambientais provenientes de atividades e empreendimentos poluidores ao verificar a adequação do projeto ou atividade para com o meio ambiente, licenciando-o em diferentes etapas a sua implantação.

Ademais, deve-se registrar que diversos autores distinguem o licenciamento ambiental da licença ambiental. Aquele é visto por um ato complexo de várias etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Já a licença é o ato administrativo que impõe condições e medidas de controle ambiental, frente à localização, instalação, operação e ampliação de qualquer empreendimento ou atividade.

Com efeito, o licenciamento ambiental deve ser percebido como processo administrativo do Poder Executivo que pode ou não, seja durante ou no final de suas etapas, conceder a licença ambiental.

Segundo Fiorillo (2013, p. 221), a licença “é espécie de ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais no exercício de uma atividade”. Sendo assim, a licença ambiental é vista como ato declaratório e vinculado.

Aduz Silva (2003, p. 281-282) que as licenças ambientais fundam-se em atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direitos, no que se refere à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade.

A definição legal de licença ambiental está cunhada no inciso II, do artigo 1º da Resolução 237/97 do CONAMA.

Art. 1º, II, - Licença ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Desta feita, é por meio da outorga da licença ambiental que o gestor ambiental estabelecerá os requisitos básicos, as condicionantes mínimas de controle ambiental, a serem cumpridas em cada fase licenciatória.

Nesse sentido, Silva (2015, p. 251), coaduna da mesma linha de pensamento ao afirma que qualquer que seja a licença administrativa (ambiental, urbanística ou sanitária), “estabelecem, sob o enfoque das necessidades da coletividade, as condições mínimas de exercício da atividade econômica”, sem contar a contrapartida exigida do particular.

Farias (2017, p. 29) aduz que licença ambiental é o ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, por meio da concessão do pedido feito ao Poder Público.

Ainda segundo o autor não se deve confundir o licenciamento com a licença, haja vista que aquele trata de processo administrativo para que se verifiquem as condições de concessão desta, e esta, por sua vez, é o ato administrativo que concede o direito de exercer a atividade.

Nessa linha Araújo (2013, p. 113), explica que não há de confundir licenciamento com licença, eis que aquele é o procedimento administrativo que concederá ou não uma licença ambiental, ao passo que esta é o ato administrativo finalístico de tal procedimento.

Ainda segundo a autora “a licença ambiental será o resultado final do licenciamento, manifestando a conclusão da avaliação do órgão ambiental competente” de que o projeto atende as normas ambientais que permitem a localização, a instalação e a operação da atividade ou empreendimento.

Assim, vê-se que a licença ambiental é uma espécie de outorga concedida pelo Poder Público Executivo com prazo de validade, regras e condicionantes de controle ambiental das atividades ou empreendimentos que utilizam os recursos naturais e que possam causar impactos ambientais.

1.2 - Natureza jurídica do licenciamento ambiental

Dentro da temática do licenciamento ambiental, um ponto chama atenção por ser pouco aprofundado pelos doutrinadores, qual seja a análise da natureza jurídica do referido instituto.

Farias (2017, p. 148), salienta que grande parte dos doutrinadores, ao tratar do tema não o aprofunda, limitando-se a repetir que o licenciamento é classificado como um procedimento administrativo conforme definição legal.

Em várias passagens normativas o termo licenciamento ambiental é definido como procedimento administrativo, a exemplo do inciso I do artigo 1º da Resolução nº 237/97; assim como o artigo 1º da Resolução nº 312/02¹, ambos do CONAMA. Soma-se, ainda, o inciso I do artigo 2º, da Lei Complementar nº 140/2011, que assim define:

¹ Resolução nº 312/02 do Conama - Art. 1º O procedimento de licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira obedecerá o disposto nesta Resolução, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas em normas federais, estaduais e municipais.

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

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

Dentre aqueles que defendem que o licenciamento ambiental tem natureza jurídica de procedimento administrativo destaca-se Fiorillo (2013, p. 222) ao asseverar que “o licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui à condição de procedimento administrativo”. Esse entendimento é seguido por Antunes (2000, p. 450); Silva (2003, p. 284), dentre outros.

Por outro lado, registre-se que são poucos os autores que entendem em sentido oposto. Queiroz (2004, p. 1905), afirma que o licenciamento ambiental tem natureza jurídica de processo administrativo. Pensamento seguido por Rios e Araújo (2005, p. 158), assim como Farias (2017, p. 157).

Há vista disso, observa-se, certo dissenso no que tange a terminologia utilizada ao trato da natureza jurídica do licenciamento ambiental, uma vez que, ora o tema é abordado como procedimento administrativo ora como processo administrativo.

Essa desarmonia quanto à utilização do termo não se restringe apenas aos doutrinadores, embora em sua maioria se limitem a sustentar e reproduzir a definição legal de procedimento administrativo. O mesmo dissenso pode ser encontrado também na própria legislação ambiental, que por vezes faz usos dos dois termos (procedimento e processo).

Sendo assim, vejamos o artigo 12 da Resolução nº 237/97 do CONAMA:

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Na mesma esteira, pode ser citado ainda, o artigo 1º da Resolução nº 006/88 do CONAMA, que assim escreve: “No processo de licenciamento ambiental de atividades industriais, os resíduos gerados dou existentes deverão ser objeto de controle específico”, assim como as considerações da Resolução nº 308/02 do CONAMA.

Sendo assim, com o fito de esclarecer essa dicotomia, torna-se necessário melhor compreender o emprego das duas terminologias, isto é, procedimento administrativo e processo administrativo.

Para Melo (2000, p. 215), procedimento administrativo é definido como uma sucessão encadeada de atos administrativos, que busca um resultado final e conclusivo.

Fiorillo (2013, p.125), aduz que “Procedimento administrativo é a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei”. Assevera o autor que “Trata-se, pois, de atividade contínua, não instantânea, em que os atos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado”.

Por conseguinte, infere-se que o procedimento administrativo é formado por um encadeamento de atos administrativos que objetiva a concessão do ato administrativo final.

No que se refere a processo administrativo, Queiroz (2004, p. 1903-1905), salienta que este é formado por um conjunto de atos administrativos, praticados por órgãos competentes respaldados no interesse público com o objetivo de disciplinar a relação jurídica entre a Administração Pública e seus administrados.

Carvalho (2017, p. 1121), alude que “Processo administrativo - se configura por uma série concatenada de atos administrativos, respeitando uma ordem posta por lei, com uma finalidade específica, ensejando a prática de um ato final”.

Bastos (2001, p. 369), pontua que o processo administrativo possui uma carga de litigiosidade que pode chegar a ferir os direitos individuais dos administrados.

De acordo com as lições de Gomes (2012, p. 154), “Processo Administrativo é o conjunto de atos administrativos sequenciais destinados a produzir uma decisão sobre determinada questão (controvérsia) administrativa”, tal procedimento deve está previsto em lei.

O autor ainda assinala que o processo administrativo figura-se como instrumento ideal para assegurar a impessoalidade de certos atos administrativos.

Medauar (2004, p.193), defende que o processo administrativo é caracterizado pelo direito do interessado ao contraditório, assegurada todas as garantias formais e materiais devidas, seja perante outro administrado ou a própria Administração Pública.

Não por acaso a Constituição Federal de 1988, estabeleceu no inciso LV, do artigo 5º que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Pessoa (2001), entende que o processo administrativo pauta-se pela publicidade do procedimento, pelo direito dos interessados terem acesso aos autos, pelo contraditório e a ampla defesa, pela obrigação de motivar e decidir.

Percebe-se, portanto, que o dissenso terminológico decorre da certa semelhança em que guarda os termos processo administrativo e o procedimento administrativo, sendo necessário fazer a distinção entre eles.

Bastos (2001, p. 370), leciona que a diferença entre um e outro é que no processo administrativo ocorre a tramitação e o exaurimento do interesse do administrado ou do agente público sem impugnação dentro da Administração Pública, enquanto que no procedimento administrativo verifica-se a existência de uma controvérsia entre a Administração Pública e o agente público.

De acordo com o posicionamento de Medauar (2004, p. 193), o procedimento administrativo pode ser compreendido basicamente pela sucessão de atos administrativos, ao passo que no processo administrativo os atos implicam num vínculo jurídico entre os sujeitos, com direitos, deveres, poderes e faculdades na relação processual.

Assim, em linhas gerais observa-se que, a diferença entre o processo administrativo e o procedimento administrativo encontra-se na complexidade, litigiosidade, contraditório e ampla defesa, existente naquele e não neste.

Registre-se que, segundo Farias (2017, p. 154), o licenciamento ambiental é pautado pelo alto grau de complexidade e de litigiosidade, além de estabelecer o contraditório e a ampla defesa.

Importante destacar que, o licenciamento ambiental é ordenado por atos administrativos complexos ao avaliar os possíveis impactos e riscos de uma

atividade ou empreendimento potencialmente causadora de poluição ou degradação ambiental, à vista disso, parte da doutrina, ainda que minoritária, defende que tal instituto tem natureza de processo administrativo.

Queiroz (2004 p.1905), sustenta que o licenciamento ambiental possui natureza jurídica de processo administrativo, ante suas várias fases e por ser composto de atos administrativos complexos.

O autor ainda, argui que por meio do referido instituto o Poder Público analisa a localização, instalação, ampliação e operação das atividades ou empreendimentos que façam uso de recursos ambientais, depois de avaliada as adequações o órgão ambiental competente deverá ou não conceder a licença ambiental.

Farias (2017, p. 154), ao analisar o licenciamento na ótica do interesse público pontua que este deve ser considerado como um processo administrativo, visto que gera maiores garantias de acesso e participação da coletividade já que se trata de um interesse difuso o que gera maior segurança jurídica aos administrados e à própria Administração Pública à luz do aumento do controle social.

Pontua o autor que, por não haver uma determinação precisa dos direitos e deveres na legislação que trata do tema (LC. 140/2011; Lei nº 6.938/81; Decreto nº 99.274/90; Resolução nº 237/97), isso pode trazer insegurança jurídica na hora de requerer a licença ambiental, abrindo espaço para arbitrariedade do órgão ambiental licenciador competente.

Outrossim, arremata o autor, que o licenciamento ambiental é um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, não sendo mais possível admitir tratá-lo como um procedimento administrativo, uma vez que ele se aperfeiçoa perfeitamente aos moldes do processo administrativo caracterizado pela publicidade, acesso aos autos, contraditório, ampla defesa, motivação e dever de decidir.

Cabe destacar que, o posicionamento majoritário da literatura especializada sobre a matéria compreende que a natureza jurídica do licenciamento ambiental é de procedimento administrativo decorrente do poder de polícia ambiental cujo objetivo é avaliar os possíveis riscos e potencialidades de impactos ambientais resultante da atividade ou empreendimento.

1.3 – Base principiológica aplicável ao licenciamento ambiental

O termo princípio em sua matriz latina significa “aquilo que se toma primeiro”. Sua designação, assim, representa o início, o começo, o ponto de partida, ou seja, denota a direção, o rumo a seguir.

Consoante os ensinamentos de Milaré (2015, p. 257), “O Direito, como ciência humana e social, pauta-se pelos postulados da filosofia das ciências, entre os quais está a necessidade de *princípios constitutivos*”, os quais segundo o autor servem “para que a ciência possa ser considerada autônoma, ou seja, suficientemente desenvolvida e adulta para exercer por si e situar-se num contexto científico dado”.

Segundo Reale (2000, p. 305), “os princípios são enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõe o dado campo do saber”. Para Canotilho (2003, p. 1161), os princípios são enunciações normativas, isto é, são normas com elevado grau de abstração cuja função precípua é a integração do sistema jurídico.

De acordo com Sirvinskas (2015, p. 139), “os princípios servem para facilitar o estudo e a análise de certos fundamentos estanques do direito”. Segundo o autor, eles “prestam-se a balizar o procedimento do legislador, do magistrado e do operador do direito” quando da aplicação do direito.

Na opinião de Araújo (2014, p. 05), “Princípios são normas jurídicas impositivas que traduzem os valores ou os conceitos básicos materiais da sociedade, superada a concepção que via nos Princípios simples diretivas teóricas”, os quais estabelecem efeitos jurídicos, obrigando a adoção de condutas conforme os seus ditames.

Sendo assim, os princípios podem ser entendidos, portanto, como fonte normativa pura, uma vez que estabelecem conceitos e preceitos universais aplicáveis, via de regra, *erga omnes*. Eles exercem uma função especialmente importante frente às outras fontes do Direito, além de influenciar na produção das demais fontes normativas.

Registre-se que, os princípios devem ser percebidos e respeitados por todos, pois sua não obediência resulta em ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas, sim, a todo o sistema de comandos.

Arruda (2014, p. 03), saliente que, os princípios são importantes em virtude de sua força integrativa. Sua relevância é considerada quer seja na aplicação ou na integração do Direito, haja vista a necessidade, invariavelmente, do preenchimento de lacunas encontradas na legislação.

Consoante o que preceitua Padilha (2010, p. 241), “os princípios são diretrizes centrais de um sistema jurídico que lhe conferem uma compreensão sistêmica”, assim como serve de suporte para a integração e interpretação da ordem jurídica.

De acordo com as lições de Mello (2003, p. 230):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico.

O direito ambiental se constitui como um ramo independente do direito, visto que possui dentro de sua estrutura princípios e objetivos. Ele não só disciplina as relações humanas, como também preceitua o convívio do homem com o meio ambiente.

Os princípios aplicados ao direito ambiental buscam preservar e garantir a qualidade de vida para as gerações presentes e futuras, em qualquer forma que se apresente, através do desenvolvimento sustentável que concilie os elementos econômicos e sociais.

Fiorillo (2013, p. 56), expõe que o direito ambiental é um novo e autônomo ramo da ciência do Direito, isso significa dizer que ele é regido pelos princípios gerais do direito, bem como por seus próprios princípios contidos na Magna Carta.

Canotilho (2003, p. 1.161), aponta que os princípios devem coexistir, e quando do eventual conflito entre eles, há de se permitir a ponderação do objeto e o balanceamento de valores e interesses a fim de se manter a harmonização do sistema jurídico.

De acordo com Benjamin (2007, p. 94), a Carta da República de 1988 congrega um leque de princípios ambientais, que por vezes são expressos ou implícitos, por outra são apresentados de forma geral ou especial, ou ainda de maneira substantiva ou procedimental.

De acordo com Antunes (2005, p.274) os princípios explícitos são aqueles que estão claramente escritos nos textos legais e, fundamentalmente, na Constituição Federal; ao passo que os implícitos são aqueles que decorrem do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos.

Oliveira (2014, p. 144), salienta que não há ainda, uma sistematização principiológica consensual no direito ambiental. No entanto, considerando o marco teórico, há algumas variações na extensão dos princípios, quer aqueles explícitos e implícitos na legislação nacional, quer os princípios oriundos de tratados e declarações internacionais.

Registre-se, em linhas gerais, que os princípios gerais do direito são utilizados no direito ambiental, que, não obstante, possua uma série de princípios próprios, a doutrina pátria converge no sentido de que não há ainda consenso sobre a sistemática desses princípios.

Farias (2017, p. 157), assevera que o licenciamento ambiental é uma sequência de atos da Administração Pública, seja direta ou indireta, ficando sujeito aos princípios do direito administrativo, além, por óbvio, dos princípios próprios do direito ambiental.

Para Santos (2002, p. 111), além dos princípios próprios do licenciamento ambiental são aplicáveis também os da moralidade ambiental, da legalidade ambiental, da publicidade ambiental, da finalidade ambiental, da supremacia do direito difuso sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público.

Destarte que, este trabalho abordará os princípios do direito ambiental com ênfase naqueles que apresentam uma maior incidência na esfera do licenciamento ambiental.

1.3.1 – Princípio do desenvolvimento sustentável

De início cumpre destacar que a preocupação com o desenvolvimento sustentável surgiu na Conferência de Estocolmo de 1972, essa temática se repetiu por diversas vezes nas subseqüentes conferências mundiais que seguiram.

Após várias audiências e reuniões públicas com chefes de Estados e o público em geral, quer seja nas regiões desenvolvidas ou em desenvolvimento por todo o mundo sobre questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, foi criado em 1987 um documento final chamado de Nosso Futuro Comum ou Relatório *Brundtland*².

Nesse sentido, escreve Silva (2015, p. 60), que “as gerações presentes devem buscar o seu bem-estar através do crescimento econômico e social”, todavia, este, não pode comprometer os recursos naturais fundamentais para a qualidade de vida das futuras gerações.

Deve-se assinalar que se encontra inserido dentro do princípio do desenvolvimento sustentável o princípio da equidade intergeracional, pela qual as atuais gerações devem preservar as futuras, uma vez que aquelas têm o direito de receber um meio ambiente com viabilidade de proporcionar uma vida digna para as gerações subseqüentes.

Aduz Padilha (2010, p. 245), que o desenvolvimento sustentável é previsto em diversos princípios da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a denominada Declaração Rio/92, que em seu princípio quatro ficou estabelecido que a proteção ao meio ambiente deve ser parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada de forma isolada.

Segundo Fiorillo (2013, p. 57), o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se expresso no caput do artigo 225 da CF/88. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

² O Relatório *Brundtland* conceitua o desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

Vale registrar, ainda, que o mesmo princípio foi novamente destacado na Magna Carta, ao tratar da ordem econômica, expresso no artigo 170, VI, *in verbis*:

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

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

[...]

A leitura constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável deve ser feita com a conjugação entre os artigos 225 e 170, ambos da CF. Segundo Fiorillo (2013, p. 58), busca-se, na verdade, a coexistência entre a atividade econômica e os limites ambientais sem que a ordem econômica inviabilize o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que este obste o desenvolvimento econômico.

Não obstante, existir tensão entre as atividades econômicas e as normas protetivas do meio ambiente. Assim, consoante Oliveira (2014, p. 145), na impossibilidade de compatibilizá-los, a solução passa pela sistemática constitucional das atividades econômicas, as quais não podem ser exercidas em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido vejamos parte do julgado do Supremo Tribunal Federal, na ADI - nº 3.540-1, do DF, que assim estabelece:

ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural,

de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

STF- ADI: 3540-DF, Relator: Min. CELSO DE MELO, Data de Julgamento: 03/02/2015, Data de Publicação: DJe-025, 06/02/2015.

Fiorillo (2013, p. 58), assinala que, “como se percebe, o princípio possui grande importância, porquanto numa sociedade desregrada, à deriva de parâmetros de livre concorrência e iniciativa”.

Segundo o autor, o desenvolvimento econômico é um valor precioso da sociedade a ser perseguido. Para tanto, a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico devem coexistir, de modo que aquela não acarrete a anulação deste.

Portanto, observa-se que o ponto fulcral desse princípio se baseia na necessidade de coexistência harmônica entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, para que este não se esgote, mas que fique preservado para as futuras gerações.

Assim, o licenciamento ambiental se encerra nesse contexto como importante instrumento que visa a garantir um desenvolvimento econômico em harmonia com a preservação do meio ambiente.

1.3.2 – Princípio da prevenção

Dentre os princípios do direito ambiental, o da prevenção é um dos mais importantes. Seu objetivo maior é impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente através do agir de forma antecipada com adoção de medidas acautelatórias, antes da implantação de atividades ou empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente danosos.

Nesse sentido escreve Araújo (2014, p. 08), “o Princípio da Prevenção exige que o órgão técnico-ambiental ao permitir a atividade ou empreendimento nocivo ao meio ambiente, deva se valer de medidas tendentes a evitar ou reparar o

dano ambiental”, ou seja, deve-se agir de forma antecipada aos possíveis eventos danosos.

Padilha (2010, p. 254), entende que é necessário auferir o grau de certeza do risco ambiental, haja vista que para a aplicação do princípio da prevenção por meio do agir antecipado, é preciso haver previamente conhecimento e informação do fato ensejador do dano ambiental.

Machado (2015, p.117), ressalta que o princípio da prevenção não é estático, dado que necessita de atualização e reavaliação para poder influenciar na elaboração de novas políticas ambientais, das ações por parte dos empreendedores e também das atividades da Administração Pública, além do legislativo e do Judiciário.

Assim sendo, de acordo com esse princípio, o órgão técnico-ambiental deve agir para prevenir um risco concreto de dano ambiental, o qual a ciência pode mensurar ante a certeza do dano, pois, em grande parte, os danos causados ao meio ambiente mostram-se irreparáveis.

Esse princípio está assentado nos incisos I, IV e IX do artigo 2º e no inciso IV do artigo 4º, todos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), a qual assim dispõe:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; [...] IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; [...] IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; [...].

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
[...]

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; [...].

Para Fiorillo (2013, p. 68), é possível observar que a Constituição Federal de 1988 adotou, expressamente, o princípio da prevenção, ao prescrever no caput do artigo 225, que é dever do Poder Público e da coletividade proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O princípio da prevenção sob o prisma do direito administrativo tem como seu principal instrumento, o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental.

Oportuno salienta, nesse sentido o que escreve Padilha (2010, p. 254), sobre o princípio da prevenção, que segundo a autora ele se viabiliza por meio dos instrumentos administrativos, dentre os quais se destacam as licenças ambientais e o procedimento de licenciamento ambiental.

Portanto, é possível perceber a materializar o princípio da prevenção no direito ambiental através dos vários atos do Poder Público, dentre os quais estão às licenças ambientais, os estudos de impacto ambiental, a fiscalização pelos órgãos técnicos ambientais e as sanções administrativas no caso de serem aplicadas, entre outros.

1.3.3 – Princípio da precaução

Em linhas gerais pode-se afirmar que o Princípio da Precaução está atrelado a “incerteza científica”, e a existência do risco de um dano sério ou irreversível ao meio ambiente, o qual requer a adoção de medidas que possam prevenir, minimizar e/ou evitá-lo. Por tais razões, a leitura desse princípio deve ser sempre lido como *In dúbio pro natura* ou *In dúbio pro ambiente*.

Oliveira (2014, p. 150), aduz que o princípio da precaução é caracterizado pela ausência de informações ou pesquisas científicas conclusivas sobre a potencialidade e os efeitos de determinada intervenção no meio ambiente e na saúde humana.

Nesses casos, a falta de estudos e pesquisas objetivas sobre as consequências de atividades ou empreendimentos para o meio ambiente deve ser sempre interpretado, a privilegiar a natureza em detrimento do potencial poluidor.

Araújo (2014, p. 07), assevera que se o órgão técnico ambiental não conseguir antevê os danos ambientais que determinada atividade ou empreendimento poderá originar, deve-se dar prevalência ao meio ambiente, não permitindo que a atividade ou empreendimento venham a se desenvolver até que se disponha de elementos suficientes para aferir as consequências que poderão ser geradas.

No âmbito internacional, o princípio da precaução ganha notoriedade na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, com a Declaração disposta em seu princípio nº 15, ao assegurar que:

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.

Nessa esteira, é possível verificar que o ordenamento jurídico brasileiro consagrou o princípio da precaução, ao incorporá-lo no inciso V do artigo 225³ da Constituição Federal, bem como na Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/2005, artigo 1º)⁴, na Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998, art. 54, § 3º)⁵ e na Lei de proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006, artigo 6º, parágrafo único)⁶.

³ Art. 225, V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

⁴ Art. 1º. Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.

⁵ Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: [...].§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

⁶ Art. 6º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social. Parágrafo único. Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da

Segundo Canotilho (1995, p. 41), o princípio da precaução proporciona a inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente, visto que é de responsabilidade do potencial poluidor provar que adotou as medidas de precaução necessária para impedir e/ou mitigar os danos ao meio ambiente.

Dessa forma, vê-se que havendo incerteza científica, esta, reverte-se a favor do meio ambiente, já que incumbe ao interessado o ônus de provar⁷ que as ações pretendidas não prejudicarão o meio ambiente.

Assim, diante da dúvida quanto à possibilidade de danos ambientais, os agentes públicos competentes devem pautar-se no poder de polícia ambiental, isto é, poder dever da Administração Pública para estabelecer condicionantes a serem cumpridas pelo empreendedor, de forma a evitar danos futuros que hoje são desconhecidos, mas possuem potencial de ocorrerem.

1.3.4 – Princípio do poluidor-pagador

O princípio do poluidor-pagador visa obstar o uso gratuito dos recursos naturais e o enriquecimento ilegítimo por parte do agente poluidor em detrimento da coletividade.

Fiorillo (2013, p. 59), destaca que este princípio possui dois vertes, um de caráter preventivo e outro repressivo, naquele, o poluidor tem o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar, já neste, ele será responsável pela reparação dos danos ao meio ambiente em razão da atividade desenvolvida.

Oliveira (2014, p. 153), ensina que o princípio do poluidor pagador possui natureza econômica, cautelar e preventiva, ao afirmar que os custos ambientais devem ser suportados pelo empreendedor, afastando-os da coletividade.

A Declaração de Princípios do Rio/92 tratou, expressamente, em seu princípio 16 a matéria, senão vejamos:

precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.

⁷ Nesse sentido, vê as decisões do STJ sobre inversão do ônus da prova - REsp nº 1.237.893/SP e REsp nº 883.656/RS.

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

O princípio do poluidor-pagador encontra-se inserido na Constituição Federal em seu artigo 225, § 2º, que estabelece a obrigação do explorador de recursos minerais a recuperar o meio ambiente degradado, já na legislação infraconstitucional, o princípio encontra-se previsto na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), em seus artigos 4º, VII⁸, e 14, § 1º⁹.

Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao responsável pela atividade poluidora ou utilizadora de recursos naturais o ônus com os custos ambientais gerados por sua atividade, incluindo, também os custos gerados pela poluição que eventualmente venha a causar.

Oportuno registrar que esse princípio não dá a ninguém o direito de poluir, dessa forma tal premissa deve ser respeitada no licenciamento ambiental, visto que, os órgãos ambientais ao estabelecer condicionantes para a instalação de atividade ou empreendimento efetiva ou potencialmente poluidores visa evitar ou minimizar os possíveis danos ambientais.

Desse modo o fato de possuir licença não significa que pode poluir, primeiro porque a licença se dá na esfera administrativa, segundo que a responsabilidade de indenizar pelos danos causados encontra-se na esfera cível, ou seja, uma independe da outra.

Destarte, que a sistemática jurídica ambiental brasileira estabelece nos casos de dano ao meio ambiente a responsabilidade objetiva, e, portanto,

⁸ Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...],VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

⁹ Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...].§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

uma vez comprovado o dano, a autoria e o nexo causal, independentemente da existência de culpa, o poluidor será responsabilizado.

1.3.5 – Princípio da participação comunitária

O princípio da participação comunitária decorre do dever jurídico imposto no caput do artigo 225 da Constituição Federal, ao Poder Público e à coletividade da obrigação de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Não obstante, a Carta Magna estatuir que é direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o mesmo comando normativo estabelece a participação comunitária como dever jurídico, e não uma faculdade na tomada de decisões que envolva as questões ambientais.

Milaré, (2015, 275), anota que o princípio da participação comunitária, expressa a seguinte ideia: a resolução dos problemas ambientais passa pela cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diversos grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental.

Fiorillo (2013, p. 72), aduz que muito embora a administração do bem ambiental fique a cargo do Poder Público, isso não suprime o dever da população atuar na defesa do ecossistema e, em caso de omissão da comunidade na participação das demandas ambientais, o prejuízo a ser suportado é da própria coletividade, posto que o direito ao meio ambiente possui natureza difusa, logo qualquer dano ambiental atinge a todos.

Segundo Padilha (2010, p. 260), a democracia participativa importa na atuação da sociedade civil organizada. Para tanto, é imprescindível que a comunidade seja informada dos assuntos pertinentes às decisões de políticas públicas sobre o meio ambiente para que a participação se torne verdadeiramente efetiva.

O princípio da participação comunitária, na esfera administrativa, pode ser bem observado no processo de licenciamento ambiental que demande estudos prévios de impacto ambiental. Dessa forma, o referido princípio se manifesta por

meio de audiências e consultas públicas para esclarecer sobre o projeto e seus impactos ambientais.

Nessa linha, é oportuno registrar que Silva (2015, p. 83), aponta que qualquer pessoa legalmente identificada, que venha a constatar uma infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode encaminhar uma representação ao órgão ambiental licenciador, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

Outrossim, tem-se, ainda, como outro importante mecanismo de participação da comunidade em órgãos colegiados a atuação nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, bem como o direito de petição aos órgãos públicos ambientais.

1.3.6 – Princípio da informação

O direito a informação é pressuposto ao direito de participação, ambos estão correlacionados e juntos, são corolários da gestão ambiental democrática, pois para que haja participação popular presume-se que haja acesso às informações sobre a demanda ambiental em apreço.

Para Machado (2015, p. 122-123), os órgãos públicos devem transmitir sistematicamente as informações ambientais à sociedade civil, e não só os chamados acidentes ambientais. Prossegue o autor, a não informação por parte dos Estados em caso de eventos significativamente danosos ao meio ambiente merece ser considerada crime internacional.

Dentre as principais disposições legais que trata do princípio da informação destacam-se: a Carta Política de 1988, no artigo 5º, XIV, XXXIII e XXXIV, bem como o artigo 225, § 1º, VI; a Declaração de Princípios da Rio/92 em seu 10¹⁰

¹⁰ A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será

princípio; além da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81, V, artigo 4º e, VII e XI, artigo 9º); assim como o artigo 2º da Lei nº 10.650/2003, etc.

Assim, em respeito ao princípio da informação ambiental, aplicado aos processos de licenciamento ambiental, tem-se como exemplos mais efetivo o relatório de impacto ambiental e as audiências públicas com o detalhe de todas as informações pertinentes aos possíveis impactos ambientais de determinada obra ou atividade possa gerar.

1.3.7 – Princípio da proibição de retrocesso ecológico

A proibição de retrocesso tem por escopo obstar medidas legislativas e executivas que impliquem em retrocessos na proteção do meio ambiente.

Segundo as lições de Sarlet (2016, p. 02), o referido princípio “implica no reconhecimento de um direito subjetivo que tem por objeto uma conduta negativa, ou seja, impugnar todo e qualquer ato que venha a reduzir e mesmo suprimir determinados níveis de proteção do ambiente”, isto é, não se admite supressão de proteção ambiental.

Ainda, assinala o autor que o princípio constitucional do não retrocesso, de acordo com o entendimento consolidado na doutrina, está implícito na Constituição Federal de 1988, e decorre do princípio do estado democrático e social de direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica, entre outros.

Silva (2015, p. 90), pontua que tendo em vista que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é provido de status de direito fundamental, as regras já conquistadas de proteção ambiental não podem retroagir.

Entre os tribunais superiores brasileiros o Superior Tribunal de Justiça (STJ), possui julgado reconhecendo o princípio da vedação de retrocesso em matéria ambiental para assegurar as conquistas socioambientais já alcançadas, senão vejamos:

proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

[...] O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes. [...]. (STJ. Rsp 302.906/SP Min. Herman Benjamin. Publ. DJe 0 1 / 1 2/2010).

Ademais, pontua Oliveira (2014, p. 161) que a matéria encontra-se na pauta do Supremo Tribunal Federal (STF) para julgamento através da ADI nº 4.252, em face do Código Ambiental de Santa Catarina e mais outras quatro contra dispositivos do novo Código Florestal, três destas de autoria do Procuradoria-Geral da República (ADIs nºs 4.901, 4.902 e 4.903) e uma do Partido Socialismo e Liberdade (ADI nº 4.937).

Lembra, ainda, o autor que o propósito desse princípio é a proteção ambiental contra os retrocessos e flexibilizações *in pejus* da legislação, uma verdadeira blindagem protetiva. Até porque, por vezes, opta-se por interesses políticos e econômicos em detrimento à proteção e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E, considerando que, via de regra, as normas ambientais têm por fim melhorar a proteção do meio ambiente, portanto, não se espera que uma nova lei tenha como finalidade permitir, legitimar a elevação dos níveis de poluição ou de destruição da natureza já estabelecidos, daí a aplicação do princípio do não retrocesso.

Não obstante isso, o que se apresenta com o projeto de lei que cria a “Lei Geral do Licenciamento Ambiental” (PL 3.729/04), vai na contramão dessa vertente, tendo em vista que da forma em que o projeto se apresenta, com o ardil de simplificar, flexibilizar e desburocratizar as exigências do licenciamento ambiental ao invés de aperfeiçoá-lo; figura-se, na verdade, como um retrocesso na seara da preservação, conservação e promoção do meio ambiente, fragilizando o procedimento administrativo licenciatório.

2 - SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Dentro da gestão ambiental brasileira, o licenciamento ambiental é tido como um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, sendo considerado de fundamental importância para que o país se desenvolva economicamente de forma sustentável.

Por conseguinte, que a utilização dos recursos naturais necessita de prévio consentimento do Poder Público, uma vez que se trata de bem de uso comum do povo, essencial a sadia qualidade de vida, logo não há direito subjetivo ao livre usufruto dos mesmos.

Antes, porém, de adentrar no licenciamento em si, suas fases e procedimentos, cabe tecer algumas considerações sobre o referido instituto na lei que a criou, ou seja, na Política Nacional do Meio Ambiente que é um dos principais diplomas estruturantes da normatização ambiental.

2.1 - Licenciamento ambiental como instrumento central da PNMA para compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 1981) é considerada um marco e uma das mais importantes normas ambientais brasileira, após a Constituição Federal de 1988. É a responsável pela mudança de paradigma na legislação nacional, ao estabelecer políticas públicas que conduza o país ao desenvolvimento econômico sustentável e não ao crescimento a qualquer custo.

Observa-se que após a edição da Lei nº 6.938 de 1981, o Brasil pela primeira vez trata os problemas ambientais enfrentados de forma direta e ampla, visto que, até então, a matéria era abordada de maneira periférica pelo arcabouço jurídico pátrio. Sua importância fez com que se originassem legislações semelhantes em estados e municípios das várias regiões do país.

Para Fiori, Lara e Jardim (2006, p. 10), a lei de PNMA foi responsável pela inclusão do componente ambiental na gestão das políticas públicas servindo de inspiração para a inserção do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal de 1988.

Ainda, segundo as autoras, a Lei nº 6.938 de 1981, foi responsável pelo novo processo de abordar a temática ambiental nos empreendimentos brasileiros, conduzindo o país a uma evolução rumo ao desenvolvimento sustentável.

De acordo com Sirvinskas (2015, p.207), a lei em análise definiu os conceitos básicos de meio ambiente, de degradação e de poluição, igualmente determinou seus objetivos, diretrizes e instrumentos, além de ter dado origem à responsabilidade criminal da pessoa jurídica, servindo de base para a lei de crimes ambientais, considerada um símbolo na tutela do meio ambiente.

A Lei nº 6938 de 1981, é considerada inovadora para seu tempo com uma visão mais abrangente da matéria ambiental, estabeleceu as diretrizes gerais de políticas públicas a serem desenvolvidas em matéria ambiental pelos entes federados, tornando-as mais efetivas e eficazes.

Para implementar as premissas delineadas pela lei, é preciso uma ação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que atuarão por meio dos seus órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Um ponto importante a destacar dessa uniformização é a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), isto é, um sistema administrativo que congrega os órgãos e instituições envolvendo os três níveis da federação na coordenação de políticas públicas de meio ambiente que tem como objetivo concretizar a Política Nacional do Meio Ambiente.

Destarte, que a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, verdadeiramente rompe com a velha concepção de meio ambiente e inova ao instituir as bases de uma política de Estado em matéria ambiental, a qual visa assegurar ao país as “condições ao desenvolvimento socioeconômico” (artigo 2º), de forma a compatibilizá-lo com a preservação do meio ambiente e o equilíbrio ecológico.

Nessa linha menciona Padilha (2010, p. 123), que os princípios da PNMA importam na “busca pela compatibilidade do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental”, para isso, exige-se que todas as atividades empresariais, sejam públicas ou privadas, se desenvolva em consonância com as diretrizes dessa política respeitando os ditames elencados no artigo 4º da citada lei¹¹.

¹¹ Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

Nesse prisma, vale destacar o conceito formulado de sustentabilidade por Freitas (2016, p. 52-53), senão vejamos:

É o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Para o autor, a sustentabilidade representa um princípio constitucional que determina a promoção dos seguintes eixos de desenvolvimento: social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, com o propósito de garantir condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras.

Desta feita, o conceito sustentabilidade apresentado não se limita a satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das futuras gerações (relatório *Brundtland* - Nosso Futuro Comum), mas, sim, proporcionar, não apenas as necessidades materiais, mas, sobretudo, o bem-estar físico e psíquico das gerações presentes e futuras sem aumentar os riscos de produção industrial.

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

No entendimento de Oliveira (2005, p.307), o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente é viabilizar a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a utilização racional dos recursos ambientais, fazendo com que a exploração do meio ambiente ocorra em condições propícias à vida e à qualidade de vida.

Farias (2017, p. 37), por sua vez, frisa que o objetivo da Lei nº 6.938 de 1981 é possibilitar a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico de maneira racional dos bens ambientais, de modo que proporcione a exploração do meio ambiente sem comprometer a natureza nem a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, para isso, o autor destaca a importância do licenciamento ambiental como um valioso instrumento na busca desse equilíbrio.

A Lei de Política Nacional de Meio Ambiente criou uma série de medidas que visa à proteção do meio ambiente, e como forma de efetivá-las foi instituído vários instrumentos¹², dentre eles destaca-se o licenciamento ambiental (art. 9º, inciso IV).

O Licenciamento Ambiental é considerado o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, na prevenção e proteção do meio ambiente, haja vista que por meio dele o Poder Público exerce o controle prévio sobre as atividades que venham de alguma forma a agredir o meio ambiente, buscando com isso a implementação dos princípios do desenvolvimento sustentável.

Contudo, cabe registrar que o licenciamento ambiental, segundo Oliveira (2005, p. 292), não se originou da PNMA, mas, sim, do Decreto-Lei nº 134/75 do Estado do Rio de Janeiro, posteriormente, o Estado de São Paulo instituiu o referido instituto através da Lei nº 997 de 1976.

Farias (2017, p. 33), pontua que tanto a legislação carioca como a paulista tinha como objeto fontes de poluição predefinidas e por tais razões deram ênfase aos empreendimentos que viessem a poluir a água, o rio ou o solo, além de outros como a mineração.

Destarte que só com a edição da Lei Federal nº 6.938 de 1981, é que o licenciamento se torna obrigatório para todas as atividades que de alguma forma possam impactar o meio ambiente. Com isso, a legislação nacional tratou de

¹² Art. 9º da Lei nº 6.938 de 1981.

uniformizar o tema, estabelecendo as diretrizes gerais apenas para aquelas atividades capazes de causar algum dano ambiental.

2.2 - Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental (Resolução 237/1997 do CONAMA).

Toda ação humana interfere direta ou indiretamente a natureza. Não obstante o licenciamento ambiental ser um instrumento de controle das atividades econômicas, nem todas elas se sujeitam a esse exame, mas, somente aquelas que sejam capazes de causar algum dano ambiental que não seja insignificante.

A lei de PNMA no caput do artigo 10, utiliza-se da seguinte expressão “estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais” para definir os que estão sujeitos ao licenciamento ambiental; ao passo que a lei de crimes ambientais (Lei nº 9.605 de 1998), no caput do artigo 60, usa o termo “estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores”; já a Resolução nº 237/97 do CONAMA¹³, fala em “empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente poluidores”, no inciso I do artigo 1º.

Dessa feita, observa-se que a terminologia empregada para designar qual ou quais atividade(s) dependerão do prévio licenciamento ambiental varia de acordo com a legislação, mas todas possuem o mesmo propósito, qual seja a proteção do meio ambiente.

Farias (2017, p. 46), esclarece que na prática o licenciamento ambiental deve ser exigido para toda e qualquer atividade que impacte ou possa impactar na saúde da população ou na qualidade do meio ambiente, isto é, estão compelidas as atividades que efetivamente poluam bem como aquelas com possibilidade de poluir o ecossistema.

O licenciamento ambiental tem seu regramento, hodiernamente, estabelecido em várias normas de natureza infraconstitucional, além de um conjunto

¹³ A lei de Política Nacional de Meio Ambiente criou o CONAMA como parte integrante do sistema nacional do meio ambiente, trata-se de órgão consultivo e deliberativo com finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes das políticas públicas em matéria ambiental com poder normativo conferido pela PNMA.

de normas legais e infralegais baseadas em Leis Estaduais, Decretos Federais e Estaduais e Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Registre-se que o licenciamento ambiental é composto, inequivocamente, por um conjunto de formalidades e etapas de cunho obrigatório para a construção, instalação, ampliação, modificação e operação de obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerada efetiva ou potencialmente poluidora, além daquelas capazes, de causar degradação ambiental de alguma forma.

Os interessados na utilização dos recursos naturais deverão observar as normas ambientais para obtenção da licença junto a Administração Pública, cujo procedimento administrativo encontra-se definido no artigo 10 da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que estabelece os critérios utilizados no licenciamento ambiental.

Vale ressaltar que o CONAMA detém competência normativa para estabelecer normas e critérios sobre o licenciamento ambiental, por outorga do inciso I do artigo 8º da Lei nº 6.938 de 1981. Desse modo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução 237/97, que dispõe sobre o procedimento a ser observado no licenciamento ambiental.

Para tanto, a referida resolução além de estabelecer os trâmites para o licenciamento, elenca em seu Anexo I uma lista de atividades em que se recomenda a exigência do licenciamento ambiental para a utilização dos recursos ambientais. Essa relação de atividades se refere às enumeradas abaixo:

- I - Extração e tratamento de minerais
- II - Indústria de produtos minerais não metálicos
- III - Indústria metalúrgica
- IV - Indústria mecânica
- V- Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações
- VI - Indústria de material de transporte
- VII - Indústria de madeira
- VIII - Indústria de papel e celulose
- IX - Indústria de borracha
- X - Indústria de couros e peles
- XI - Indústria química

- XII - Indústria de produtos de matéria plástica
- XIII - Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos
- XIV - Indústria de produtos alimentares e bebidas
- XV - Indústria de fumo
- XVI - Indústrias diversas
- XVII - Obras civis
- XVIII - Serviços de utilidade
- XIX - Transporte, terminais e depósitos
- XX - Turismo
- XXI - Atividades diversas
- XXII - Atividades agropecuárias
- XXIII - Uso de recursos naturais

Todavia, para maioria da doutrina esse rol é meramente exemplificativo, tendo em vista que não seria possível o legislador exaurir todas as possibilidades de utilização dos recursos naturais, uma vez que a dinâmica econômica impõe sempre novos riscos e potencialidades em matéria de impactos ambientais.

Apesar disso, o fato da ausência de determinada atividade na relação do Anexo I da citada resolução, não significa dizer que estará dispensada de um processo de licenciamento, pois, caso o órgão ambiental competente entenda que ela é capaz de agredir a natureza ser-lhe-á exigido o licenciamento ambiental.

Contudo, nos casos de se exigir o licenciamento de atividades que não estão no Anexo I da Resolução 237/97, a melhor doutrina pontua que como o licenciamento ambiental é um ato administrativo, e este, por sua vez, deve se pautar à luz do princípio da legalidade, logo se faz necessário antes de qualquer medida notificar o licenciado da necessidade de licenciar sua atividade.

Cabe ainda ressaltar que o licenciamento é um procedimento administrativo composto por várias etapas, dentre elas a apresentação por parte do empreendedor dos estudos ambientais necessários para concedê-las nos casos de atividades, obras ou empreendimentos com potencialidade de causar significativa degradação ao meio ambiente.

Outrossim, registre-se que, é de responsabilidade do empreendedor as despesas¹⁴ pela contratação da equipe técnica multidisciplinar para a realização dos estudos ambientais necessários, sejam eles: avaliação de impacto ambiental (AIA), estudo de impacto ambiental (EIA) e o respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), o que se impõe de forma obrigatória à luz do artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de 1988, além de dá-lhe publicidade.

Oliveira (2014 p. 282), destaca que no licenciamento ambiental o objetivo final do empreendedor é a obtenção da licença de operação e, com ela, durante o prazo assinalado, o funcionamento e desempenho de sua atividade econômica.

Por outro lado, para os órgãos ambientais a finalidade é proteger o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com ações que previna e/ou mitigue os impactos ambientais.

Sendo assim, é preciso harmonizar os interesses, compatibilizando as atividades econômicas com a proteção ao meio ambiente para alcançar o desenvolvimento de forma sustentável.

Nessa esteira, dentre os principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental apresenta-se como ferramenta indispensável para ajustar esses interesses.

2.3 - Fases e aspectos procedimentais do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental não é feito por um único ato ou fase, visto se tratar de um procedimento administrativo complexo com uma sequência de atos interligados entre si, cujo objetivo é verificar se determinada atividade está de acordo com a legislação para fazer jus à concessão da licença ambiental.

Destarte que não se pode confundir licenciamento ambiental com licença ambiental, visto que aquela é procedimento administrativo através do qual o órgão

¹⁴ Relatório nº 01/1986 do CONAMA, artigo 8º - Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias,.

ambiental competente concederá ou não uma licença ambiental, ao passo que esta é ato administrativo finalístico do referido procedimento.

2.3.1 - Tipos de licença ambiental

Em relação à licença ambiental, é oportuno transcrever o conceito encartado no inciso II do artigo 1º da Resolução CONAMA nº 237/97, uma vez que define o que vem a ser licença ambiental:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

[...]

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivamente ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Nesse sentido, Araújo (2013, p. 112), leciona que licença ambiental é ato administrativo através do qual o gestor público estabelece os requisitos básicos, condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental, que deverão ser observadas em cada fase do licenciamento, sob pena de indeferir a licença pretendida ou até mesmo suspender ou cancelar a licença anteriormente deferida.

Desta feita, observa-se que a licença ambiental contém obrigações positivas (de fazer) ou negativas (de não fazer) ao delimitar a maneira pela qual o empreendedor poderá fazer uso dos recursos ambientais.

Assim, quanto maior for à potencialidade de causar degradação ambiental de determinada atividade ou empreendimento, mais complexo será o licenciamento ambiental com uma maior incidência de padrões e exigências ambientais a ser atendidas pelo empreendedor.

Via de regra, o processo de licença se desdobra em três, consoante o tratamento dado pelo artigo 19 do Decreto Federal nº 99.274/90, que regulamenta a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e;

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

[...]

Farias (2017, p. 72), aduz que a concessão da licença ambiental deve ser compatível com o andamento processual, ou seja, cada etapa condiciona a etapa seguinte de modo que caso não seja concedido à licença prévia não se concede a de instalação e de operação, do mesmo modo em não sendo concedida a licença de instalação não se concede a de operação.

Posteriormente, a Resolução CONAMA nº 237¹⁵ em seu artigo 8º dispõe acerca dos tipos de licença ambiental que são licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

¹⁵ Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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

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

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

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

Desse modo, observa-se que a licença ambiental, através do exercício do poder de polícia ambiental, tem como fim o controle preventivo das atividades que sejam potencialmente causadoras de degradação ambiental, de modo a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para toda a sociedade.

2.3.1.1 - Licença prévia

A enunciação da licença prévia encontra-se posta no inciso I do artigo 19 do Decreto Federal nº 99.274/90 e no artigo 8º da Resolução CONAMA nº 237/97.

Trata-se da primeira licença a ser concedida ainda na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, atestando a viabilidade ambiental, a aprovação da localização e concepção, além de estabelecer os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

Oportuno registrar que, a concessão da licença prévia não autoriza o empreendedor a edificar ou intervir no meio ambiente tão pouco ao funcionamento das atividades. Isso se dará com a obtenção e nos termos da própria licença concedida.

Assim, é nesse momento que o empreendedor manifesta a sua intenção de realizar determinada atividade, a qual será avaliada pelo órgão ambiental competente, a localização do empreendimento e sua concepção, de modo a atestar sua viabilidade ambiental com o zoneamento, o plano diretor e os planos e programas governamentais, bem como determinar os requisitos básicos para as fases seguintes.

Portanto, após a análise dos estudos de viabilidade do projeto, o órgão ambiental manifestará pela concessão ou não da licença prévia, estabelecendo as condicionantes a serem cumpridas pelo empreendedor.

Segundo Farias (2017, p. 73), a licença prévia é uma “espécie de chancela para o início do planejamento da atividade”, sendo considerada a mais importante de todo o licenciamento ambiental, uma vez que defini a concepção do

projeto, além de ser a fase em que são efetuadas as maiores mudanças estruturais no planejamento da atividade a ser licenciada.

A Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União, (2007, p. 17), enfatiza a importância da licença prévia no atendimento ao princípio da prevenção uma vez que é nessa fase que os impactos ambientais são apontados e avaliados além de determinar as medidas mitigadoras ou compensatórias para esses impactos.

2.3.1.2 - Licença de instalação

A Licença de Instalação, conforme apontado anteriormente, está prevista no artigo 19 do Decreto nº 99.274/90 e no artigo 8º, II da Resolução CONAMA nº 237/97.

É por meio dela que o empreendedor é autorizado a instalar seu empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.

Silva (2015, p. 256), pontua que nessa segunda fase o projeto executivo deve ser elaborado, o qual é uma reestruturação do projeto original, enriquecido com mais detalhes, além de estabelecer as prescrições de natureza técnica capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a proteção do meio ambiente.

Farias (2017, p. 81), ensina que, uma vez aprovado o projeto executivo, expede-se a licença de instalação, “contendo as especificações de natureza legal e técnica para a efetiva proteção do meio ambiente”, sendo somente a partir desse momento que o órgão administrativo ambiental competente autoriza a implantação do empreendimento.

A partir desse instante o empreendedor, por exemplo, fica autorizado a construir, edificar, cortar árvores desde que autorizado para tal, fazer uso d'água desde que tenha a outorga de uso dos recursos hídricos. Entretanto, tal licença ainda não permite o funcionamento das atividades ou empreendimento.

Para Silva (2015, p. 256), durante a fase da licença de instalação o empreendedor deve implementar todas as condicionantes determinadas pelo órgão ambiental, com o propósito de evitar bem como mitigar os impactos socioambientais que possam ser aferidos no decorrer da implementação do empreendimento.

2.3.1.3 - Licença de operação

A licença de operação, conforme dispõe o inciso III, do artigo 8º, da Resolução CONAMA nº. 237/97, sucede a licença de instalação e tem como fito autorizar a “operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação”, que constam das licenças anteriores.

Sobre o tema Farias (2017, p. 82), pontua que “trata-se de um ato administrativo conclusivo pelo qual o órgão licenciador autoriza o início das atividades”, após constatado o efetivo cumprimento das condicionantes postas nas licenças anteriormente concedidas.

Nesse diapasão, Silva (2015, p. 257), ressalta que logo após a instalação ou edificação do empreendimento, o órgão ambiental competente deve vistoriar a obra, a fim de aferir se todas as exigências de controle ambiental estabelecidas nas fases anteriores foram cumpridas. Somente depois disso será concedida a licença de operação, a qual autoriza o início do funcionamento das atividades.

A licença de operação assenta as medidas de controle e o padrão de qualidade ambiental a ser seguido para o funcionamento das atividades, além das condicionantes que devem ser cumpridas pelo empreendedor sob pena de suspensão ou até cancelamento da licença.

Oportuno registrar que o licenciamento ambiental não se exaure com a concessão da licença de operação, visto que, após o início do funcionamento do empreendimento, deve-se ocorrer o monitoramento e a fiscalização da atividade potencialmente poluidora, a fim de que o órgão ambiental verifique se as condicionantes estão sendo cumpridas pelo empreendedor.

2.3.1.4 - Licença ambiental simplificada

De modo geral, o padrão no licenciamento ambiental é que cada licença ambiental seja emitida no término de cada etapa do processo administrativo, como visto, inicia-se pela licença prévia, depois a de instalação e em seguida a de operação.

No entanto, a Resolução do CONAMA nº 237/97, no parágrafo único do artigo 8º, prevê que as “licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade”, possibilitando, assim, ao órgão ambiental competente estabelecer licença ambiental simplificada ou em conjunto.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe o caput do artigo 12 da referida resolução que diz:

Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

No que tange as atividades de pequeno porte ou menor potencial ofensivo, o parágrafo primeiro do artigo 12 da citada resolução possibilita ao órgão ambiental com a aprovação do respectivo Conselho de Meio Ambiente, estabelecer um procedimento simplificado de licença ambiental, independentemente da fase em que se encontrarem.

Além disso, o § 2º do mesmo artigo em comento, dispõe que é possível “um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados”, desde que seja aprovado de maneira previa pelo órgão governamental competente, além de definida a responsabilidade legal pelo conjunto dos empreendimentos ou atividades.

Farias (2017, p. 2017), destaca que, são situações em que o empreendimento não se sujeitaria ao licenciamento ambiental caso considerado individualmente. Contudo, devido a sua localização, onde existem outros empreendimentos, ou por estar localizado em área especial dentro do plano diretor municipal ou outro plano governamental, passa a necessitar de licenciamento.

Ainda segundo o autor, nesses casos é recomendável o licenciamento em conjunto com os demais empreendimentos, no que tange aos estudos ambientais, visto que, é justamente esse conjunto que pode tornar as atividades poluidoras. Porém, a concessão da licença deve ser feita de forma individual, pois do contrário àquele que cumpre as condicionantes poderia ser prejudicado pelo o que as descumpre.

2.3.2 - Procedimento para o licenciamento ambiental

O procedimento de licenciamento ambiental é definido pelo artigo 10¹⁶ da Resolução do CONAMA nº 237/97, ao estabelecer a mecânica que deve ser seguida pelo proponente do projeto para a obtenção da licença solicitada.

¹⁶ Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Consoante à norma supracitada, na primeira etapa o órgão ambiental irá deliberar sobre os documentos, projetos e a avaliação dos eventuais impactos ambientais decorrentes da atividade que deverão, posteriormente, ser apresentados pelo empreendedor, quando do requerimento da licença postulada.

Registre-se que, é permitido a participação do proponente do projeto ou qualquer outro interessado na concessão da licença, participar da análise da documentação junto ao órgão ambiental competente.

Para se verificar os eventuais danos ambientais provenientes do empreendimento com potencialidade de degradação ambiental, faz-se mister a realização de estudos técnicos a serem exigidos pelo órgão ambiental.

Desta feita, é oportuno analisar os principais estudos ambientais requeridos pelo Poder Público quando da concessão da licença ambiental.

Sobre essa temática, de acordo com o inciso III, do artigo 1º da Resolução CONAMA nº 237/97, estudo ambiental é todo aquele concernente aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, exibido como dados para a análise da licença almejada, tais como o estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente.

Por outro lado, em sendo constatado que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, serão definidos pelo órgão ambiental os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento, os quais serão produzidos de forma mais simples do que o estudo de impacto ambiental.

Nesse sentido, salienta Oliveira (2005, p. 370-371) que, não obstante a dispensa da obrigatoriedade do EIA/RIMA por parte do empreendedor, este tem a obrigação de prestar os esclarecimentos que o órgão ambiental vier a solicitar, ainda que isso lhe custe à realização de estudos acerca de particularidades do projeto e suas consequências sobre o meio ambiente.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

2.3.2.1 - Avaliação de Impacto Ambiental

Para que determinada atividade ou empreendimento seja implantado, faz-se necessário a avaliação de forma preventiva dos eventuais riscos e impactos ambientais possivelmente gerados.

A avaliação de impacto ambiental é um dos instrumentos da PNMA, que visa à defesa do meio ambiente, formado por procedimentos técnicos e administrativos com o fito de analisar os impactos ambientais provenientes das instalações ou operações de uma atividade para embasar as decisões do órgão ambiental quanto ao licenciamento.

Nesse sentido, o inciso I do artigo 8º da Resolução do CONAMA nº 237/97, diz que a licença prévia é “concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção”, assegurando, ainda, sua “viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”, ou seja, avalia-se com isso os impactos ambientais.

Farias (2017, p. 75-76), adverte que não se pode confundir a Avaliação de Impacto Ambiental com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo relatório (RIMA), pois aquela é gênero do qual o EIA e o RIMA são espécies.

Ainda, segundo o autor, a avaliação de impacto ambiental compreende um estudo aprofundado da qualidade ambiental de determinado bioma, de ecossistema, de uma empresa ou de um país; assim, ele é mais abrangente que um EIA ou um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), o qual pode ser elaborado pelo Poder Público ou pela iniciativa privada, podendo ocorrer dentro ou fora de um processo de licenciamento ambiental.

Destarte que a avaliação de impacto ambiental deve ser realizada, via de regra, antes da concessão da licença prévia, uma vez que através dela é identificado os aspectos positivos e negativos da atividade, devendo ser estabelecida as condicionantes necessárias para sua concessão.

2.3.2.2 - Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e seu relatório (RIMA) são espécies de avaliação de impacto ambiental, que deve ser aplicados apenas nas atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, servindo como subsídio para o procedimento de licenciamento ambiental.

Trata-se de instituto inspirado no direito americano que foi reproduzido por diversos países, inclusive o Brasil, que, na essência se vincula ao princípio da prevenção e por vezes ao da precaução de danos ambientais.

O EIA/RIMA é um instrumento administrativo preventivo disciplinado pela da Política Nacional do Meio Ambiente e pelas Resoluções do CONAMA nº 01/86 e nº 237/97, além da Lei nº 11.105/2005.

Diante de sua importância, o referido instrumento foi elevado a nível constitucional com a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade” em seu artigo 225, §1º, IV.

Assim, para o licenciamento de atividade - seja privadas ou públicas - que apresente grande potencial de degradação ambiental, deve ser realizado previamente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), ou seja, não pode ser posterior nem concomitante à implantação da obra ou à realização da atividade, no qual serão analisados os riscos de implantação do projeto, assim como as soluções aos danos causados ao meio ambiente.

Oliveira, (2014, p. 246), conceitua o estudo prévio de impacto ambiental como procedimento administrativo produzido anteriormente aos possíveis impactos ambientais de uma obra, atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação ambiental, elaborado por equipe técnica multidisciplinar, em que se relacionam as medidas de mitigação e compensatórias à possível ação humana lesiva ao meio ambiente.

Machado (2012, p. 2952-2953), aduz que:

O estudo de impacto ambiental com os respectivos relatório de impacto ambiental e avaliação de impacto ambiental, direta e indiretamente relacionado com a preservação do ambiente e a proteção da saúde, da segurança, do sossego e do bem-estar da população, constitui instrumento de real importância e atualidade, diante das graves e crescentes repercussões prejudiciais, decorrentes da execução de projetos de serviços, construções ou obras de interesse público ou particular, da realização de atividades industriais ou comerciais, da exploração ou utilização de recursos minerais, da ocupação do solo, da aplicação de praguicidas e agrotóxicos em geral na agricultura, além de outras atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, sem quaisquer medidas preventivas, com iminentes riscos e danos ao ambiente e à saúde pública.

Milaré (2015, p. 759), por sua vez, sintetiza o estudo de impacto ambiental como “um estudo das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto” como forma de prevenção.

Ainda de acordo com o autor, é um marco na legislação ambiental nacional a obrigatoriedade desse estudo, visto que, até meados da década de 1980, nos chamados projetos desenvolvimentistas, apenas levavam em conta as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação relevante com o meio ambiente.

Prossegue o autor, a indiferença do Poder Público com a questão ambiental permitia que obras altamente comprometedoras do meio ambiente fossem erguidas sem um estudo apurado de seus impactos ao ecossistema.

Nesse sentido, Silva (2006, p. 844), sustenta que o estudo de impacto ambiental, dentre seus objetos, busca conciliar o desenvolvimento econômico como a conservação do meio ambiente, visto se tratar de um instrumento de proteção do meio ambiente, o qual procura avaliar as proporções das possíveis alterações que uma atividade ou empreendimento público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente, isto é, as consequências danosas à natureza.

Com a exigibilidade do EIA/RIMA para o licenciamento ambiental de atividades consideradas potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, a Resolução nº 01/86 do CONAMA, fixou os critérios norteadores

delineados nos artigos 5º e 6º, que dispõe sobre diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

A definição de impacto ambiental encontra-se no artigo 1º da citada Resolução, ao conceituá-lo como qualquer alteração humana que de forma direta ou indireta atinja as propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente que afete a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

Por sua vez, o artigo 2º da Resolução estabelece um rol não exaustivo de atividades com tais características, e, por conseguinte, presumem causadoras de significativa degradação, portanto, sujeitam-se ao estudo de impacto ambiental. Senão vejamos:

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA¹⁷ em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966¹⁶;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

¹⁷ A Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior, foi extinta pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. As atribuições em matéria ambiental são atualmente do Ministério do Meio Ambiente.

- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos hidróbios);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes estaduais ou municipais;
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (nova redação dada pela Resolução nº11/86);
- XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução nº11/86);
- XVIII – Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

Registre-se que, esse rol exemplificativo de atividades sujeitas ao EIA/RIMA foi ampliado pela Resolução 237/97 do CONAMA em seu Anexo I.

Todavia, o substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/04, do deputado federal Mauro Pereira do PMDB/RS, agora, MDB, que será melhor tratado no quarto capítulo, pretende desburocratizar e simplificar o licenciamento ambiental.

Mas, na verdade, a referida proposta de lei apresenta vários pontos críticos que põe em cheque a efetividade do licenciamento ambiental, a exemplo disso é a criação de uma lista extensa de atividades ou empreendimento imunes ao licenciamento ambiental, isto é, que podem ser instaladas e operadas sem qualquer estudo de impacto ambiental, retrocedendo, assim, a época em que o Poder Público só se importava com o viés técnico e econômico dos empreendimentos, menosprezando o aspecto ambiental.

A referida proposta legislativa estabelece um rol de atividades isentas do licenciamento ambiental, pressupõe ainda de forma absoluta que essas atividades ou empreendimentos não são capazes de causar degradação ambiental, representando, assim, grave violação ao princípio da prevenção.

Resta esclarecer que a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente tem o estudo de impacto ambiental como um de seus instrumentos, o qual desempenha relevante papel, pois, além de identificar e avaliar os impactos negativos ao meio ambiente, ele deverá indicar e testar as medidas de correção de tais impactos.

Outrossim, salienta-se que os EIA devem ser públicos, realizados por profissionais habilitados e correrão as expensas do proponente do projeto, cujo objetivo é apontar os pontos positivos, negativos, diretos, indiretos, a médio e longo prazo, além de indicar as medidas mitigadoras aos impactos porventura gerados, assim como a necessidade de monitoramento adequado.

Portanto, observa-se que o estudo de impacto ambiental é um instrumento muito importante da PNMA, o qual poderá apontar os futuros impactos ambientais causados por determinada atividade, além de indicar a adoção de medidas mitigadoras.

Desta feita, o EIA contribui para o desenvolvimento sustentável ao buscar harmonizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente, uma vez que ele possibilita uma atuação preventiva frente a atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Por outro lado, no que tange ao relatório de impacto ambiental (RIMA), este é elaborado através de critérios técnicos, apresentando um resumo do estudo de impacto ambiental de forma objetiva com uma linguagem simples e acessível em harmonia ao princípio da informação para que toda a população possa compreendê-lo.

Nessa esteira Oliveira (2014, p. 246), escreve que o RIMA reflete as conclusões do EIA, o qual deve ser apresentado à comunidade de forma objetiva, acessível e didática, permitindo com isso que o cidadão compreenda as vantagens e desvantagens do projeto, com as consequências ambientais de sua implementação.

Fiorillo (2013, p.228), escreve que tanto o relatório de impacto ambiental como seu correspondente estudo de impacto ambiental ao final deverá ser encaminhado para o órgão ambiental competente, o qual procederá à análise do licenciamento ou não da atividade.

Uma vez superada a primeira fase do trâmite procedimental do licenciamento, na qual o órgão ambiental exige os documentos e estudos com vistas à obtenção de determinada licença ambiental, passa-se a fase seguinte em que o responsável pela atividade protocola o requerimento da licença ambiental

juntamente com a exibição dos documentos, projetos e avaliações de impacto ambiental.

Destarte que dentre os documentos apresentados deve constar a certidão da Prefeitura Municipal atestando que o local e tipo de atividade ou empreendimento estão em conformidade com as normas de uso e ocupação do solo. Igualmente, se for o caso deve apresentar ainda a autorização de supressão de vegetação e a outorga para uso da água, expedidos pelos órgãos competentes.

Registre-se que os custos da tramitação do procedimento licenciatório são suportados pelo proponente do projeto, ante a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo, conforme disposto no artigo 13 da Resolução CONAMA nº 237/97 e o § 3º do artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011.

É de se salientar ainda que, os pedidos de licenciamento, assim como sua concessão e a respectiva renovação, deverão ser publicados em periódico regional ou local de grande circulação, bem como em jornal oficial do Estado ou em meio eletrônico de comunicação que seja mantido pelo órgão ambiental competente, conforme o § 1º do artigo 10 da Lei nº 6.938/1981.

Na terceira etapa do procedimento licenciatório, conforme os incisos III e IV do artigo 10 da Resolução 237/97, o órgão ambiental analisará os documentos, projetos e avaliações de impacto ambiental que o interessado na concessão da licença apresentou, podendo, ainda, determinar a realização de vistorias e, caso entenda necessário determinará a realização de estudos complementares por parte do empreendedor.

Assim, em se mostrando insuficiente os documentos, projetos e avaliações de impacto ambiental apresentados pelo empreendedor, o órgão ambiental poderá solicitar uma única vez, com exceção de fatos novos, esclarecimentos e complementações, e essa exigência poderá ser repetida caso os esclarecimentos e complementações não sejam suficientes.

Oportuno apontar que o empreendedor terá até quatro meses, podendo ser prorrogado, a contar do recebimento da notificação para atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, determinada pelo órgão ambiental competente.

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades em que se exige o estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental, o órgão ambiental competente promoverá audiência pública, caso julgue necessário,

ou a pedido de uma entidade civil, ou do Ministério Público ou de pelo menos cinquenta cidadãos, conforme exposto na Resolução CONAMA nº 009/87¹⁸.

A finalidade da audiência pública é assegurar que os princípios democráticos de direito sejam respeitados, oportunizando aos cidadãos acesso ao conteúdo do EIA e do RIMA, permitindo que os interessados possam opinar sobre os mesmos, cabendo ao órgão ambiental solicitar os devidos esclarecimentos decorrentes da audiência, a fim de que haja uma melhor compreensão do empreendimento a ser licenciado.

Isso porque é preciso ter clareza sobre os possíveis impactos ambientais que o empreendimento ou atividade irá gerar para que o órgão ambiental possa deferir ou não a licença requerida com base no maior número de dados possíveis. Desse modo, sempre que assinalada em audiência pública determinada omissão, é dever do órgão ambiental solicitar tais complementações.

Uma vez concluída a etapa anterior, o órgão ambiental deverá emitir, de forma motivada um parecer técnico e, quando requerido, parecer jurídico, pela concessão ou não da licença requerida.

Portanto, todas essas fases e etapas compõem o roteiro padrão do licenciamento ambiental, não obstante, o órgão ambiental poder adotar outros processos, ora mais simples, ora mais complexos, a depender da natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, consoante o artigo 12 da Resolução 237/97.

Destarte que os prazos nos processos de tramitação do licenciamento ambiental, deverão ser observados pelos órgãos licenciadores, conforme o artigo 14 da Lei Complementar nº 140/2011.

¹⁸ Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º - O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º - Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º - A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º - Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Esses prazos encontram-se previstos no artigo 14 da Resolução CONAMA nº 237/97, que assim prevê:

Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Assim, fica a critério de cada órgão ambiental definir seus próprios prazos para a análise das modalidades das licenças requeridas, desde que, observado os prazos máximos acima estipulados.

Em caso de concessão da licença ambiental, à luz do artigo 1º da Resolução CONAMA nº 006/97, esta deverá ser publicada no prazo máximo de 30 dias após seu protocolo, nos moldes do artigo 10, §1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual prevê que a publicação em jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Cabe ainda destacar que, essa publicação deverá indicar, obrigatoriamente, o nome da empresa e sua sigla se houver, a sigla do órgão ambiental onde a licença foi requerida, a modalidade da licença, a sua finalidade, seu prazo de validade, o tipo de atividade a ser realizada e o local dessa atividade.

Oportuno ainda, salientar que, conforme o § 3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 140/2011, “o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra”. E em caso de descumprimento do prazo pelo proponente do projeto, o processo de licenciamento será arquivado, em obediência ao artigo 16 da Resolução CONAMA nº 237/97.

3 - REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS

De acordo com as lições de Silva (2014, p. 416), competência é “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”, ainda, segundo o autor, competência é a modalidade de poder em que se servem os órgãos ou entidades para realizar suas funções.

Para Bastos (2001, p. 107), competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas. Já Ferreira (1989, p. 491), conceitua competência como a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada.

No que se refere às normas ambientais, a repartição de competência tem como uma de suas principais características a cooperação entre os entes federados na proteção e tutela do meio ambiente.

Essa atuação conjunta dos entes políticos pode ser representada na análise do artigo 225, § 1º, IV, da Magna Carta ao estabelecer que compete ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”; ou seja, todos os entes federados possuem competência para exigir o licenciamento ambiental.

Desta feita, vê-se que, a competência para o licenciamento ambiental é dividida por todos os entes da federação, os quais têm legitimidade para analisar as pretensões dos proponentes para licenciar atividade, obras ou empreendimentos potencialmente poluidores e, se for o caso expedir a licença ambiental.

Contudo, para que os referidos entes políticos procedam de forma conjunta, isto é, atuem de forma harmônica e evitem conflitos entre se na seara ambiental, faz-se necessário identificar o campo de atuação de cada ente, ou seja, especificar até onde vai à competência de cada um.

Assim, mister se faz examinar o estudo da repartição de competência ambiental, a qual delimita os poderes de atuação dos entes federados responsáveis pela legislação, administração e fiscalização de matérias relacionadas a temática ambiental.

3.1 - Competência ambiental na Magna Carta de 1988

Da análise dos dispositivos constitucionais que tratam da organização político-administrativa do Estado brasileiro, observa-se que a Constituição Federal adotou a repartição de competências funcionais como um instrumento de controle e estabilização institucional, visto que através delas são fixadas as competências de cada ente.

O artigo 1º da Carta Política de 1988, assenta que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de seus membros, isto é, da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. Todos dotados de autonomia conforme previsão expressa do artigo 18 do mesmo diploma legal.

Assim, observa-se que a forma de Estado adotado pelo Brasil é o federalismo de cooperação tricotômica em que cada ente federativo goza de determinada autonomia político-administrativa.

Figueiredo (2004, p. 43), expõe que o federalismo é o modelo constitucional que prevê a descentralização do poder em diferentes centros autônomos coordenados por um único centro, o qual é responsável pelo exercício da soberania no âmbito internacional.

Em vista disso, a Constituição Federal fez a opção por descentralizar o poder estatal ao estabelecer a distribuição de competência entre os entes federados como forma de delimitar os centros de poder autônomos.

Silva (2014, p. 71-72), por sua vez, salienta que o cerne do estado federal brasileiro é justamente a repartição de competência entre a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Ao examinar os dispositivos constitucionais que cuidam da organização política constitucional brasileira, vê-se que o critério utilizado para a repartição de competências, assenta-se no princípio geral da predominância do interesse, o qual serve como norte na distribuição das atribuições de cada ente político.

Na percepção de Bulos (2014, p. 976), o princípio da predominância do interesse tem como objetivo nortear a divisão de competências dos entes federativos, tomando como base a natureza do interesse afeto a cada um deles.

Destarte que, à luz do princípio da preponderância do interesse a Constituição Federal de 1988 promoveu uma grande repartição de poderes entre os entes políticos, impondo a cada um o dever comum de proteger e defender o meio ambiente.

Machado (2015, p. 85), ressalta que somente a Constituição Federal compete estabelecer os direitos e deveres dos entes estatais, visto que nenhum tipo de competência pode ser atribuído por lei infraconstitucional, a não ser que tal alternativa esteja prevista na própria Carta Política.

Farias (2017, p. 109), pontua que a repartição de competências entre os entes políticos em matéria ambiental segue a mesma sistemática traçada pelo princípio da predominância do interesse.

Sendo assim, fica a cargo da União tratar das matérias de interesse predominante nacional, aos Estados as que cujo interesse é predominante regional e aos Municípios aquelas matérias de predomínio interesse local, cabe registrar que, o Distrito Federal congrega as competências dos Estados e Municípios.

Desta feita, vê-se que, a ideia de distribuição de competência tem o objetivo de tornar mais eficiente o desempenho das atribuições desses organismos políticos administrativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por meio da colaboração e cooperação dos seus agentes.

Registre-se que os dispositivos constitucionais que tratam das competências em matéria ambiental estão disciplinados entre os artigos 21 a 25 e no artigo 30 da Carta Política, cujo objetivo é operacionalizar uma atuação coordenada dos entes federados reunindo esforços em prol do meio ambiente.

Padilha (2010, p.203), ao tratar da competência dos entes federados pontua que a Magna Carta promoveu a descentralização da competência ambiental em competência legislativa e competência administrativa.

Ainda, segundo a autora é indispensável para proteção do meio ambiente a atuação descentralizada e coordenada dos entes federativos, tendo em vista a complexidade e extensão que circunda a temática ambiental, quer seja de ordem geográfica com os diversos biomas espalhados pelo território nacional ou no que se refere às questões socioeconômicas que circundam a seara ambiental.

Machado (2015, p. 142), escreve que a Magna Carta de 1988 inovou na técnica legislativa, ao versar em artigos diferentes sobre a competência para legislar e a competência para administrar dos entes da federação.

Farias (2017, p. 109), compartilha do mesmo entendimento ao afirmar que a Constituição Federal, dispõe de dois tipos de competência em matéria ambiental, quais sejam: competência administrativa atribuída ao Poder Executivo que atuará com base no poder de polícia e a competência legislativa conferida ao Poder Legislativo e diz respeito à elaboração de normas pertinentes a temática ambiental.

Assim, vê-se que em defesa de uma eficiente gestão pública dos problemas ambientais, a Lei Maior promoveu à repartição de competência em matéria ambiental atribuindo competência legislativa e competência administrativa aos entes federados.

3.1.1 - Competência legislativa

A análise da competência legislativa se revela importante para o presente trabalho uma vez que diz respeito à atribuição que o Poder Legislativo tem para legislar sobre matérias afetas ao meio ambiente e conseqüentemente sobre o licenciamento ambiental.

Muito embora a competência legislativa se subdivida em: exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada, o que interessa a este estudo é especificamente o exame das competências concorrente e a suplementar, visto serem as que mais preponderam em matéria ambiental dentre estas partições.

A competência concorrente tem como característica a atribuição legislativa de uma mesma matéria para mais de um ente federativo. Assim, conforme o artigo 24 da Constituição Federal compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal editar leis sobre o mesmo assunto, cabendo nesse caso a União à primazia de legislar sobre normas gerais.

O termo normas gerais é um conceito jurídico indeterminado, o qual traz certa dificuldade para doutrina e jurisprudência preencher seu conteúdo. Ferreira (1990, p. 96), pondera que, em vista da dificuldade de delimitar o conceito de normas gerais, têm ocorrido sérios conflitos entre a legislação federal e a legislação estadual e distrital.

Dallari (2007, p. 91) considera “normas gerais as que sejam uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos e a todas as situações jurídicas da mesma espécie”, as quais se refiram as questões fundamentais básicas e que estas não se desdobrem até o ponto em que isso possa atingir princípios ou atributos inerentes à autonomia dos Estados e Municípios.

Farias (2017, p. 111), por sua vez, aduz que “as normas gerais devem ser compreendidas como aquelas que dizem respeito a interesses gerais, independentemente da especificidade a que podem chegar.” Prossegue o autor, “Poucos interesses podem ser tão gerais quanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado”, haja vista o caráter difuso desse direito somado a sua imprescindibilidade à manutenção da vida e a qualidade desta.

Machado (2015, p. 142) ressalta que a Magna Carta não conceituou norma geral, ficando a cargo da doutrina e jurisprudência fazê-lo. Segundo o autor a aplicação de norma geral em matéria ambiental não visa abarcar todo o território nacional, podendo dispor sobre determinada área, por exemplo a Serra do Mar.

Ainda de acordo com o entendimento do citado autor a União deve inserir na edição das normas gerais os tratados e convenções internacionais ratificados, como também guardar fidelidade à vigente Constituição.

Desse modo, é de suma importância que a União ao legislar sobre normas gerais ambientais, busque traçar as diretrizes necessárias para promoção da proteção e defesa do meio ambiente em harmonia com os princípios da prevenção e precaução. Com isso, evita que os demais entes federados legislem sobre o meio ambiente de forma mais branda.

Quanto à competência suplementar, esta reserva aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a faculdade de complementar ou suprir as lacunas dos princípios e normas gerais federais, consoante previsão dos §§ 2º e 3º do artigo 24 e do inciso II do artigo 30 da Constituição Federal.

Para Padilha (2010, p. 206), compete à União legislar sobre normas gerais que se aplicarão a todo território nacional, cabendo aos Estados membros competência legislativa e suplementar, que somente será plena em caso de lacuna na legislação federal.

Fiorillo (2013, p. 205), salienta que a Carta Política de 1988 atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal, competência legislativa sobre assuntos relacionados ao meio ambiente conforme dispõe o artigo 24, conferindo a União

competência concorrente para estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º) e aos Estados membros competência a suplementa.

Segundo Machado (2015, p. 143), a competência legislativa suplementar, no caso de lacuna na lei federal, é utilizada para atender às peculiaridades dos Estados membros, contudo, estes não devem produzir normas que exorbitem suas peculiaridades, além de ter que se adequar com a superveniência de lei federal.

Assim, na seara ambiental havendo omissão ou lacuna de lei federal sobre determinado assunto os Estados membros exercerão a competência legislativa suplementar para atender as suas peculiaridades, suspendendo sua eficácia no que for contrário a lei federal superveniente.

3.1.2 - Competência administrativa

A competência administrativa também denominada de material é aquela que delimita o campo de atuação político-administrativa de cada um dos entes federativos.

Meirelles (1999, p. 134), competência administrativa é “aquela onde é atribuído ao ente administrativo o poder para desempenho específico de suas funções, a competência resulta da lei e por ela é delimitada”. Na seara ambiental tal competência é desempenhada, por exemplo, pelo poder de polícia ambiental, pelo licenciamento ambiental etc.

No âmbito do direito ambiental a competência administrativa se subdivide em competência administrativa exclusiva e competência administrativa comum. A primeira diz respeito apenas a um ente federado, isto é, a União, ao passo que a segunda atribui competência a todos os entes.

A competência administrativa ambiental exclusiva consoante o artigo 21, incisos XIX, XX e XXIII da Constituição Federal reserva unicamente à União atribuições intrínsecas, as quais não admitem transferi-las para outro ente.

Sendo assim, cumpre observar os mencionados dispositivos constitucionais relacionados ao meio ambiente, senão vejamos:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...]

Desse modo, da análise dos dispositivos citados, observa-se que a competência administrativa exclusiva da União não guarda relação direta com a competência relacionada à temática do licenciamento ambiental.

Por outro lado, a competência administrativa ambiental comum prevista no artigo 23 da Lei Fundamental não restringe sua competência a um único ente, mas, diz respeito a todos eles, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Machado (2015, p. 66) leciona que a competência comum não é excludente, mas sim inclusiva e estabelece uma comunhão de ações entes os políticos na gestão das matérias ambientais postas no artigo 23 da Lei Maior. Ainda segundo o autor as matérias ambientais exclusivas da União estão arroladas no artigo 21 do mesmo diploma legal.

Joaquim (2013, p. 391-394), assenta que no artigo 21 estabelece norma geral a ser editada pela União, devendo obediência por parte dos demais entes; já na competência do artigo 23 não há essa hierarquia entre os entes.

Nos termos do artigo 23¹⁹ da Magna Carta, nos incisos III, IV, VI, VII, IX e XI, fica atribuído por todos eles uma atuação conjunta na execução das tarefas e objetivos que lhes são correlatos na proteção do meio ambiente.

¹⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

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

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; [...]

Nesta esteira, cumpre destacar que a competência administrativa comum atribui a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de proteção do meio ambiente dentro do mesmo nível de atuação sem que haja supremacia de um em detrimento de outro.

Trata-se, portanto, de uma atuação exercida de forma harmônica, aglutinativa e conjunta dos diferentes níveis de governo no desempenho das funções administrativas decorrentes do exercício da competência comum que incide sobre a temática ambiental.

Assim sendo, a competência administrativa comum, ao contrário da competência exclusiva, consoante preceitua Farias (2017, p. 116), se relaciona com a fiscalização bem como ao licenciamento ambiental, haja vista se tratar de instrumentos de proteção do meio ambiente.

Outrossim, cabe destacar que o ato administrativo para ser válido necessita que o agente público seja competente para fazê-lo, do contrário será declarado nulo.

Daí a importância da competência administrativa comum em matéria ambiental conferir a todos os entes federados a presunção de validade dos seus próprios atos administrativos, dentre os quais os atos concernentes ao licenciamento ambiental, uma vez que todos detêm competência para fazê-lo.

Impõem destacar ainda que, essa atuação conjunta dos entes políticos na esfera ambiental, encontrava como barreira os diversos conflitos positivos e negativos de competência existente, ante a ausência de norma regulamentadora conforme estabelece o parágrafo único do artigo 23 da Carta Magna.

Quanto ao conflito de competência administrativo, Joaquim (2013, p. 380-385), aduz que:

[...] em algumas situações onde a União, Estados e Município exigem de forma simultânea licenças ambientais para uma mesma atividade, e se negando a emitir tal autorização para empreendimentos que já obtiveram tal chancela de outro ente federado. E ainda pior, se omitem em situações degradadoras não licenciadas, não fiscalizando ou punindo como deveriam.

Guerra (2012, p. 11), pontua que esse sempre foi um problema crônico enfrentado pelos empresariados, isto é, “saber a qual órgão deve-se dirigir para a obtenção do licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora”, ante a falta de normatização clara quanto à distribuição de competência.

De acordo com o autor citado, algumas empresas com receio de entraves burocráticos apresentam o pedido de licenciamento ambiental nos três níveis da federação para evitar que o empreendimento seja multado ou sofra embargo administrativo.

Todavia, essa situação foi contornada com a edição da Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou a matéria e estabeleceu as diretrizes para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios exercerem suas atribuições administrativas decorrente da competência comum relativa à proteção do meio ambiente.

3.2 – Competência ambiental na Lei Complementar nº 140/2011

A Lei Complementar nº 140/2011, veio para dirimir os conflitos existentes entre os entes da federação quanto à delimitação de suas competências em matéria ambiental ao regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da Carta Política vigente.

A referida lei fixou normas de cooperação a serem desenvolvidas de modo a garantir o desenvolvimento sustentável, harmônico e integrado com todas as políticas governamentais dos entes federados nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente.

Destarte que a apresentada norma legal regulamentou especificamente os incisos III, VI e VII do artigo 23, que dispõem ser competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, e também “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

Outrossim, quanto aos objetivos dos entes federativos no exercício da competência administrativa comum a Lei Complementar nº 140/ 2011, dispõe no artigo 3º que são os seguintes:

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Vê-se, portanto, que a citada legislação apresenta como objetivo a ser perseguido por todos os entes governamentais no âmbito de cumprimento da competência ambiental administrativa comum, a uniformidade da política ambiental nacionais, priorizando a atuação administrativa eficiente e harmônica, para evitar a sobreposição de atuação.

Milaré (2015, p 805-806), a norma complementar elencada adotou para fins de definição do órgão licenciador o mesmo critério da Resolução 237/97, isto é, um critério múltiplo, baseado não apenas na dimensão dos impactos, mas também na localização física, no porte, no potencial de poluição e na natureza da atividade ou empreendimento conferindo, portanto, ao licenciamento um único nível de competência.

Desta forma, os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais que sejam efetiva ou potencialmente poluidores, se submeterão à aprovação de um único órgão competente, o qual também terá competência para fiscalizar e lavrar auto de infração relacionados à atividade ou empreendimento licenciado.

Para além disso, observa-se que a Lei Complementar nº 140/2011, advém com a pretensão de reduzir a burocracia, garantir maior celeridade e transparência nos processos de licenciamentos, através da simplificação dos seus procedimentos.

Outrossim, vê-se ainda que, a citada norma busca prestigiar a segurança jurídica, ao estabelecer que o órgão que autorizar o licenciamento também será competente para fiscalizar e autuar a empresa em caso de descumprimento da legislação ambiental.

Registre-se que a aplicação da lei em comento se dá apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental a começar do dia 8/12/2011, data em que a lei entrou em vigência, não podendo retroagir seus efeitos aos processos iniciados anteriormente a esta data.

Para Milaré (2015, p. 810), a aludida norma complementar ao regulamentar os incisos II, VI e VII do artigo 23 da Lei Fundamental, instituiu “um modelo de federalismo cooperativo ecológico”, com o fito de harmonizar as políticas e ações administrativas, afastando, com isso, a sobreposição de atuações e conflitos de atribuições entre os entes políticos.

Desta feita, a supracitada norma com o objetivo de dirimir os conflitos de competência entre os entes federados e por via de consequência conter a insegurança jurídica, estabeleceu os limites de competência de cada ente político para o licenciamento ambiental adotando o critério da localização da atividade.

Cabe registrar ainda, que a resolução do CONAMA nº 237/97, utilizava o critério dos impactos ambientais diretos da atividade efetiva ou potencialmente poluidora para a definição de qual órgão seria habilitado no licenciamento ambiental.

Contudo, segundo Farias (2017, p. 118), ressalta que esse método possui uma valoração muito subjetiva, tornando complexa a identificação do órgão licenciador.

Assim, a Lei Complementar nº 140/2011, utiliza como processo para identificar qual órgão ambiental é competente a determinado licenciamento ambiental o critério da localização da atividade, conforme o artigo 7º da LC nº 140/2011. Essa regra é seguida por todos os entes federados.

3.2.1 – Competência licenciatória da União

Ao analisar a competência licenciatória da União, traçada pela Lei Complementar nº 140/2011, observa-se que esta, foi estabelecida de maneira didática e clara, comparado com o que ficou assentado para os demais entes federados.

À luz da LC nº 140/2011, a competência da União para o licenciamento ambiental encontra-se delineado nas alíneas do inciso XIV do artigo 7º, que assim estabelece:

- XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:
- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
 - b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
 - c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
 - d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
 - e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
 - f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
 - g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
 - h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Cumprido de logo salientar que o artigo 7º da citada lei apresenta um rol taxativo de atribuições postas a União, haja vista não se admitir qualquer interpretação extensiva.

Do exame das alíneas elencadas referente à competência licenciatória da União, vê-se que o primeiro item refere-se às atividades localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe.

Nota-se, portanto, que são duas situações que se apresenta com uma sutil distinção, visto que no primeiro caso a atividade fica localizada em zonas limítrofe entre o Brasil e outro país, já na segunda situação a atividade é desenvolvida de forma conjunta entre o Brasil e outro país estrangeiro.

Milaré (2015, p. 810), escreve que essa competência decorre do disposto no inciso I do artigo 21 da Carta Magna de 1988, que atribui de forma exclusiva a União o dever de “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, isso implica dizer que somente a União pode estabelecer e manter relações com outros países.

Farias (2017, p. 120), lembra que no federalismo brasileiro a soberania é atribuída de forma exclusiva a União, desta feita, os demais entes políticos não gozam de personalidade jurídica no plano internacional.

Sendo assim, segundo o citado autor, nas duas situações ora apresentadas a competência do licenciamento ambiental é da União, independentemente, que a atividade seja significativamente poluidora ou não, visto que cabe a União celebrar e manter relações com outros países.

O segundo item diz respeito às atividades localizadas ou desenvolvidas no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica territorial. A conceituação desses espaços marítimos foi definida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), que foi assinada pelo Brasil em 1982 e ratificada em 1988. Essa Convenção deu origem à Lei Federal nº 8.617/93.

A mencionada lei federal, em seu artigo 1º estabelece que o território marítimo brasileiro “compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil”.

Por outro lado, no artigo 6º do mesmo diploma legal encontra-se a definição de zona econômica exclusiva, esta “compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial”.

Já de acordo com o artigo 11 da mesma norma legal que trata da plataforma continental assim dispõe:

A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

Milaré (2015, p. 811), afirma que o fundamento para o licenciamento ambiental nessas áreas ser da gestão federal decorre do fato de somente a União pode estabelecer e manter relações com outros países no plano internacional.

Em vista disso, a competência para o licenciamento ambiental sobre o mar territorial, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental é exclusiva da União, uma vez que tais situações envolvem relações internacionais e que por isso deve ser resguardada a União, que a exerce através do órgão federal de meio ambiente.

Por isso, a doutrina critica o parágrafo único do artigo 7º da LC nº 140/2011, visto que o referido dispositivo mostra-se incoerente com o comando normativo do citado artigo, ao estabelecer que o licenciamento ambiental de atividades cuja localização abarque continuamente áreas de terra e costeira será de atribuição dos Estados, a não ser que por ato do Poder Executivo essa competência seja conferida a União.

Farias (2017, p. 122), pontua que o intuito do aludido parágrafo único, parece ter sido evitar que o IBAMA se ocupasse do licenciamento de menor porte, como pequenos ancoradouros ou marinas ou de atividades que não sejam do interesse da União.

Ainda de acordo com o autor, a competência será do órgão federal, caso a União deseje através de ato administrativo próprio, não cabendo aos demais entes concordar ou não com essa deliberação. Trata-se, portanto, de um regramento que atenta contra a autonomia administrativa e política dos Estados, ensejando clara inconstitucionalidade.

Por outro lado, as águas dos rios, lagos, lagoas, canais do território nacional são chamadas de águas interiores, podem pertencer à União ou aos Estados e ao Distrito Federal.

Assim, a competência para o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos, nos casos das águas interiores não se restringe apenas a União, podendo recair sobre os Estados e o Distrito Federal, exceto as águas subterrâneas, haja vista serem de propriedade federal e por consequência são de competência da União.

O terceiro ponto faz menção ao licenciamento de atividades localizadas ou desenvolvidas em terras indígenas, cuja competência é da União. Essa disposição é coerente com a Lei Fundamental, que atribui em seus artigos 109, XI, e 231 competir a União salvaguardar os direitos dos índios, inclusive, demarcar e proteger suas terras.

Cabe registrar ainda que, à luz do §3º do artigo 231 da Constituição Federal em vigor, compete ao órgão federal na figura do IBAMA o licenciamento ambiental de atividades relacionadas aos recursos hídricos e minerais, os quais só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional.

Outrossim, esse licenciamento deve ser acompanhado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), já que é o órgão responsável pela aplicação das políticas indígenas oficiais.

A competência para o licenciamento ambiental das atividades localizadas ou desenvolvidas em unidades de conservação instituídas pela União é do órgão federal, com exceção daquelas localizadas nas áreas de proteção ambiental (APAS).

De acordo com o inciso I do artigo 2º da Lei nº 9.985/2000, unidade de conservação compreende os:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Desta feita, depreende-se que as unidades de conservação podem ser entendidas como áreas sejam elas públicas ou privadas que se destinam à proteção, integral ou parcial da diversidade biológica, da paisagem e dos recursos naturais, com o escopo de resguardar a qualidade ambiental para a coletividade.

As unidades de conservação são divididas em dois grupos, de acordo com o artigo 7º da lei em exame, assim, há unidades de conservação de proteção integral e unidades de uso sustentável. Naquelas se admite apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, ressalvado os casos previstos na lei, ao passo que nestas é possível compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Destarte que, o legislador adotou o critério da titularidade do bem para definir a competência licenciatória, com isso a União é responsável para licenciar aquelas atividades que puderem afetar o seu próprio patrimônio, de forma a não admitir a interferência dos demais entes federados na sua propriedade.

Excepciona-se essa diretriz as áreas de proteção ambiental, uma vez que o critério para definir qual órgão é responsável pelo licenciamento ambiental segue a regra geral, como se as (APAS) estivessem despidas de qualquer proteção.

A justificativa para esse tratamento é o fato de que essa modalidade de unidade de conservação é menos restrita e com isso pode abarcar praticamente todos os tipos de atividade econômica a depender do plano de manejo.

O quinto item trata da competência conferida à União no licenciamento ambiental das atividades localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados da federação.

Milaré (2015, p. 812), pontua que a competência, nesses casos, da União se justifica tanto pelo critério mais restritivo da localização física do empreendimento, quanto pela extensão geográfica dos impactos ambientais diretamente previstos.

Compete também à União o licenciamento ambiental das atividades de caráter militar, com exceção, conforme ato do Poder Executivo, daquelas previstas no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97/1999.

As bases e os empreendimentos militares são atividades pertencentes às Forças Armadas, as quais por envolverem questões atinentes à segurança nacional são matérias da alçada exclusiva da União, cabendo ao seu órgão gestor (IBAMA) a responsabilidade de licenciá-las.

A dispensa do licenciamento ambiental de que fala a lei vai de encontro com o que preceitua a Constituição Federal, visto que esta não excetua qualquer atividade, tornando-a, assim, imune ao controle ambiental.

Farias (2017, p. 126), chama atenção para o fato de que inexistente qualquer incompatibilidade entre a atividade militar e o licenciamento ambiental, o qual inclusive pode ser feito de modo excepcional de maneira sigilosa.

O sétimo item diz respeito à competência da União para o licenciamento ambiental das atividades destinadas a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, armazenar e dispor de material radioativo, em qualquer estágio ou forma de aplicação, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

Essa competência exclusiva da União encontra-se em harmonia com o regramento constitucional previsto no inciso XXIII do artigo 21 da Carta Magna, isso decorre da importância estratégica da energia nuclear, seja para fins econômicos ou militares, daí porque o licenciamento ambiental desses tipos de atividades foi atribuído a União.

Como última matéria a ser listada no inciso XIV do artigo 7º da Lei Complementar nº 140/2011, têm-se as atividades que atendam à tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, através de proposições apresentadas pela Comissão Tripartite Nacional, conferida a participação de um membro do CONAMA, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

A referida comissão supracitada é um órgão público sem personalidade jurídica, formada por representantes do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem fazer menção a qualquer participação direta da sociedade civil.

Destarte que, a Comissão Tripartite Nacional, a despeito dos critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento, oportuniza através de ato do Poder Executivo federal a possibilidade de avocar a competência para realizar o licenciamento ambiental de atividades específicas. Exemplo disso é o artigo 3º do Decreto nº 8.437/2015, que avocou competência à União licenciar certas atividades.

Registre-se que, quanto a essa possibilidade de avocação por parte do Poder Executivo federal, parte da doutrina manifesta pela violação da autonomia administrativa e política dos demais entes federados e que por tal motivo esse dispositivo seria inconstitucional.

3.2.2 – Competência licenciatória dos Estados membros

A competência dos órgãos ambientais estaduais para realizar o licenciamento ambiental da Lei Complementar nº 140/2011, encontra-se posta nos incisos XIV e XV do seu artigo 8º, que assim, estabelece:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...]

Considerando que, a competência dos Estados é residual conforme disposto no §º 1º do artigo 25 da Constituição Federal, conferida as atividades com impactos microrregionais, isto é, aquelas que ultrapassam a extensão territorial de um ou mais Municípios, além daquelas situações em que não fora reservada expressamente a União ou Município, vê-se, portanto, que a LC nº 140/2011, manteve essa sistemática, consoante o comando normativo do inciso XIV, acima transcrito.

Não obstante a essa regra de distribuição de competência, Farias (2017, p. 129), aduz que os Estados ficam com a maior parte das atribuições para o licenciamento ambiental, sobretudo, considerando, competência suplementar dos Estados em virtude da falta de estrutura da maior parte dos municípios.

Ademais, quanto à competência dos Estados para licenciar as atividades localizadas ou desenvolvidas em unidades de conservação instituídas pelos estados, salvo as áreas de proteção ambiental (APAS), observa-se que o critério adotado foi o da titularidade do bem.

Dessa forma, compete ao Estado licenciar aquelas atividades que puderem afetar o seu patrimônio, desde que não sejam da competência de outro ente federado.

3.2.3 – Competência licenciatória dos Municípios

Importa salientar de início que muito embora a Carta Política nos incisos III, VI e VII do artigo 23 tenha conferido legitimidade aos Municípios para atuarem na seara ambiental, inclusive no licenciamento ambiental, essa competência era diminuta por ausência de previsão legal da Lei nº 6.938/1981, bem como a falta de norma regulamentadora do parágrafo único do citado artigo 23 da Magna Carta.

Isso provocava na prática, segundo Farias (2017, p. 130), insegurança jurídica e prejuízo aos Municípios, ante a ausência de lei federal que trate da competência licenciatória destes entes federados.

Em consequência disso, o CONAMA editou a Resolução 237/1997, a qual estabeleceu as competências da União, Estado e Municípios, o que configurou uma extrapolação de suas funções por ser matéria reservada a Lei Complementar.

A entrada em vigor da Lei Complementar nº 140/2011, que fixou as normas de cooperação entre os entes federados em matéria ambiental, marcou de forma expressa a competência dos Municípios ao licenciamento ambiental.

De acordo com o artigo 9º da LC nº 140/2011, compete às administrações municipais:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...]

No entanto, a competência descrita na alínea “a” do artigo apontado acima, delega a competência licenciatória dos municípios aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, com autoridade para definir o conceito de impacto local, o que representa uma flagrante violação a autonomia administrativa ambiental do ente municipal.

Com efeito, a citada lei toca a inconstitucionalidade por afrontar o pacto federativo e contrariar a autonomia administrativa dos Municípios, visto que as atribuições de cada ente federado são determinadas pela própria Carta Magna, logo não cabe aos Estados estabelecer o que o ente municipal pode ou não fazer.

Os Municípios gozam de autonomia administrativa e política por força dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, bem como competência para legislar e agir sobre assunto de interesse local de forma suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

À vista disso, cabe registrar que os Municípios possuem competência administrativa originária em matéria ambiental no que toca aos assuntos de interesses locais.

Destarte que, diante da disposição constitucional, vê-se que, condicionar o licenciamento ambiental municipal a deliberação do Conselho Estadual do Meio Ambiente invade a competência estabelecida pela Constituição Federal aos Municípios.

Nessa linha, pontua Farias (2017, p. 131), que essa situação apresenta-se ainda mais grave, visto que a delegação é conferida a um órgão integrante do Poder Executivo Estadual para deliberar acerca da modalidade de competência licenciatória do Município.

Ainda, segundo o autor, o município que pretende fazer licenciamento ambiental necessita de uma legislação municipal que o autorize e discipline, além de dispor de órgão ambiental capacitado munido de instrumentos adequados de trabalho, com técnicos ambientais qualificados e em número suficiente com as demandas da gestão ambiental.

Desta feita, caso o município não disponha de estrutura adequada assim como de técnicos ambientais competentes, o licenciamento ficará prejudicado, cabendo com isso o questionamento das licenças ambientais concedidas nas esferas administrativa e judiciária, ocasião em que o órgão estadual de meio ambiente deve averbar e assumir tais licenças por via de competência subsidiária.

Essa atuação supletiva dos Estados encontra-se prevista no inciso II do artigo 15 da LC nº 140/2011, que assim dispõe:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

[...]

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

[...]

Não obstante a previsão no texto da lei da competência municipal para licenciar, parte da doutrina pondera que embora a Lei Complementar trate expressamente da competência dos Municípios para o licenciamento ambiental, a insegurança jurídica persiste ante a vinculação daquele ente ao Conselho Estadual de Meio Ambiente e a ausência de estrutura técnica mínima para que o Município possa proceder com o licenciamento.

3.3 – Competência para fiscalizar e lavrar auto de infração no licenciamento ambiental

Com o advento da vigência da Lei Complementar nº 140/2011, restou regulamentado o disposto nos incisos III, VI e VII, do artigo 23 da Lei Fundamental, fixando com isso as normas de competência administrativa em matéria ambiental entre União, Estados e Municípios.

Essa modalidade de competência, desde a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, é caracterizada por dois aspectos distintos, quais sejam o licenciamento ambiental e a fiscalização.

Contudo, embora sejam pontos distintos, a doutrina minoritária defende que apenas o órgão licenciador poderia realizar a fiscalização da atividade licenciada, por outro lado a doutrina e a jurisprudência predominante entendem que

o direito de fiscalizar é amplo e irrestrito, não se limitando apenas ao órgão ambiental licenciador.

Nesse diapasão, aduz Milaré (2015, p. 827), que o legislador constituinte atribuiu grande importância à proteção ambiental, na qual cada ente da federação tem a faculdade de fiscalizar as atividades modificadoras do meio ambiente, não havendo, portanto, qualquer relação de hierarquia entre eles.

Todavia, essa dupla competência administrativa ambiental provocou vários conflitos que, por vezes, atinge a autonomia dos entes estatais, a exemplo de quando a União licenciou determinada atividade, a qual foi fiscalizada pelo Estado e esta discorda daquele quanto à licença proferida e aplica-lhe sanções ao empreendedor.

Com o fito de por um fim nessa situação, a LC nº 140/2011, buscou vincular a atribuição da fiscalização a competência para licenciar, conforme o inciso XIII do artigo 7º; o inciso XIII do artigo 8º e o inciso XIII do artigo 9º, senão vejamos:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

[...]

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

[...]

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

[...]

Para além disso, verifica-se que a LC nº 140/2011, buscou atrelar o poder de polícia para fiscalizar os próprios órgãos licenciadores. Nesse sentido, dispõe o artigo 17 da Lei Complementar nº 140/2011 que:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1o Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2o Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3o O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

Assim, da leitura do caput desse dispositivo extrai-se a ideia da qual somente quem é competente para licenciar pode estabelecer sanções administrativas, as quais são resultantes do ato de fiscalizar.

Por outro lado, o § 3º do citado artigo, excepciona essa determinação ao permitir que o ente diverso do licenciamento, quando tiver conhecimento da ocorrência de degradação ambiental possa lavrar auto de infração administrativo como por exemplo, advertência, multa ou embargo da atividade, o qual possui caráter acessório e transitório até que o órgão licenciador adote as providências cabíveis.

Portanto, a Lei Complementar nº 140/2011, estabeleceu que via de regra o órgão licenciador é competente para fiscalizar e impor sanções, não obstante isso, o ente não licenciador pode de acordo com a atribuição comum de fiscalização conferida a todos eles realizar a fiscalização e até lavrar o auto de infração cabível, que valerá enquanto o órgão responsável pelo licenciamento ambiental se manifeste sobre a penalidade aplicada, quer seja ele mesmo lavrando o seu auto de infração ou atestando a legalidade da atividade autuada.

Caso o ente licenciador confirme a regularidade do empreendimento, o ente meramente fiscalizador fica impedido de adotar qualquer medida administrativa

em contrário, visto que nessa esfera prevalece o entendimento do responsável pelo licenciamento ambiental. Restando, no entanto, provocar o Poder Judiciário ou encaminhar denúncia ao Ministério Público, sob pena de ser considerado conivente com eventual irregularidade ambiental a ser identificada posteriormente.

4 - ANÁLISE DOS PONTOS MAIS CRÍTICOS DO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004, QUE EVIDENCIA UM RETROCESSO NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

De início cabe registrar que o Projeto de Lei nº 3.729 de 2004, de autoria do Deputado Luciano Zica (PT/SP) e outros dispõem sobre o licenciamento ambiental e tem como objetivo a regulamentação do inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.

A matéria está em discussão na Câmara dos Deputados cerca de quatorze anos. Constam ainda, outras propostas na referida Casa Legislativa que se relacionam ao mesmo tema ou são análogas aquela e por isso foram apensadas ao projeto em exame.

A Proposta de Lei nº 3.729 de 2004, ao longo de sua tramitação já foi arquivada por três vezes, sendo logo em seguida desarquivada. A matéria tramitou pelas Comissões de: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e Comissão de Finanças e Tributação (CFT), local onde atualmente se encontra.

Destarte que, embora a proposta trate de matéria constitucional o tema não foi levado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para analisar o mérito do projeto, apesar da apresentação de requerimento por parte de Deputados invocando a previsão do artigo 32, IV, “a” e “e” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁰.

Para o Deputado Marcos Rogério (DEM/RO) autor da solicitação, considerando que a proposta busca regulamentar o artigo 225, §1º, IV, da Constituição Federal, e “por versar sobre assunto de natureza constitucional, a participação da CCJC na análise do mérito desse projeto é extremamente necessária e relevante” para aprofundar o debate da matéria.

²⁰ Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...]

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;

[...]

e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial;

Sendo assim, observa-se certo açodamento na apreciação da matéria com a supressão de etapas regulamentares inerentes à tramitação de um PL de tal magnitude, sobretudo pelo fato de que essa temática acarreta direta ou indiretamente, em maior ou menor proporção consequências ao patrimônio ambiental de toda a sociedade brasileira.

Diante da importância do tema, e se valendo da situação econômica e política pela qual o país atravessa, a bancada ruralista busca através da regulamentação do licenciamento ambiental facilitar a retomada do crescimento econômico em detrimento do meio ambiente.

Visto que muitas das propostas apresentadas pela Frente Parlamentar da Agropecuária foram incorporadas ao substitutivo do Projeto de Lei nº 3.729/2004 pelo então Relator o Deputado Mauro Pereira (PMDB-RS), na Comissão de Finanças e Tributação.

O Ministério Público Federal e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e outras entidades criticam o referido substitutivo, sobretudo por entenderem que há alguns dispositivos eivados de inconstitucionalidade.

Ainda segundo as referidas instituições outra questão bastante criticada é o excesso de discricionariedade conferida aos entes federados para estabelecer critérios e parâmetros de classificação de empreendimentos e atividades quanto ao rito de licenciamento, além de não considerar o aspecto locacional na hora de definir um potencial poluidor, mas tão somente a natureza e porte da atividade ou empreendimento.

Para além disso, diversas entidades como a Comissão Permanente do Meio Ambiente (COPEMA), a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), questionam ainda a falta de debate público do tema, uma vez que durante toda tramitação da matéria na Câmara dos Deputados não houve nenhuma Audiência Pública.

Desse modo, vê-se que diversos especialistas dotados de qualificação técnica buscam contribuir com a construção do PL, a fim de evitar que a proposta de flexibilização do licenciamento ambiental seja aprovada sem uma prudente e qualificada avaliação daqueles dispositivos que tendem a fragilizar o licenciamento ambiental.

O Ministério Público Federal, por meio de nota técnica (2017, p. 02) ressalta que, não obstante os esforços empenhados por diversos atores governamentais e não governamentais no sentido de contribuir com o tema, a Câmara dos Deputados não tem estabelecido o debate nem o diálogo necessário com a sociedade civil na discussão da matéria que é de relevância de todos.

Diante desse cenário, várias entidades públicas e privadas veem com preocupação a condução da proposta legislativa e repudiam a possibilidade da mesma ser votada em plenário sem a realização de qualquer debate público, haja vista conter alguns dispositivos que representam um inaceitável e vedado retrocesso socioambiental.

Não obstante a ausência de debate público e da análise da matéria pela CCJC, a Câmara dos Deputados aprovou o requerimento de urgência²¹ de autoria do Deputado Lúcio Vale do PR-PA, ao substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729 de 2004, o qual se encontra na Comissão de Finanças e Tributação aguardando inclusão na pauta para deliberação.

A argumentação apresentada pelo autor para o regime de urgência é que o licenciamento ambiental é um tema controverso e que segundo o estudo realizado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados (CEDES), essa situação decorre da ausência de lei e por via de consequência o procedimento licenciatório se tornou um reino de discricionariedade administrativa.

Dentre os argumentos apresentados no requerimento de urgência destaca-se a alegação de que “o licenciamento ambiental encontra-se atualmente em um quadro de crise institucional e normativa”, decorrente da falta de uma norma geral que regule a matéria.

Por outro lado, entidades como Ministério Público Federal e o IBAMA, divulgaram notas técnicas criticando vários pontos do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, e avaliam que boa parte dos entraves e limitações enfrentados pelo licenciamento ambiental passa pela falta de investimento estatal no fortalecimento dos órgãos de licenciamento ambiental.

Destarte que o licenciamento ambiental é um tema de suma importância para o sistema jurídico normativo ambiental brasileiro, visto ser o principal instrumento de controle estatal dos eventuais danos ao meio ambiente com o

²¹ Apresentação do Requerimento de Urgência,
Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>

desenvolvimento econômico e o mais aplicado nas atividades potencialmente poluidoras.

Todavia, apesar do licenciamento ambiental ser um instrumento de grande valia na proteção ambiental, hodiernamente, observa-se que diante da crise econômico e turbulência política que passa o país, vários atores econômicos veem atuando junto ao legislativo para através do PL, fragilizar o referido instituto com a regulamentação do artigo 225, § 1º, IV da CF.

Desta feita, vê-se que o relator do substitutivo apresentado lança mão da argumentação de que tal proposta preencherá as lacunas normativas existentes no ordenamento jurídico, as quais irão favorecer a melhoria da gestão ambiental, reduzir a burocracia e evitar atrasos no licenciamento e por consequência melhorar a competitividade da economia nacional.

A proposta apresentada no substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, não estabelece as premissas basilares de uma norma geral, mas sim, apresenta comandos normativos com viés genérico e conceitual na busca de flexibilizar o procedimento licenciatório.

O projeto de lei traz ainda inovação para o mundo jurídico ao adotar novas modalidades de licença, as quais recebem críticas, sobretudo, a modalidade de licença por adesão e compromisso, além disso, estipula a dispensa de licenciamento ambiental de certas atividades.

Assim, observa-se que há pontos da proposta de lei que são duramente questionados. Para Júnior, Castanheiro e Kishi (2017, p. 01), em artigo publicado referente ao tema, aduzem que o projeto legislativo apresenta graves riscos de por em cheque o desenvolvimento econômico do país em bases ambientalmente sustentáveis, conforme preconiza os artigos 170, inciso VI²² e 225 da Constituição Federal.

De acordo com os citados autores, o PL representa “um verdadeiro retrocesso do ponto de vista da preservação, conservação e promoção do meio ambiente”, cuja proposta de lei busca, na verdade a flexibilização das exigências do

²² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

licenciamento em vez de seu aperfeiçoamento com o argumento de desburocratizar, simplificar e agilizar os procedimentos licenciatórios.

Sendo assim, é oportuno analisar os principais pontos de controvérsia do projeto de lei, sem a pretensão de esgotá-los, à luz de notas técnicas de órgãos federais como o IBAMA e o Ministério Público Federal, além de artigos publicados por especialistas e acadêmicos na área de proteção ambiental.

4.1 - A extensa lista de dispensa de licenciamento ambiental do Projeto de Lei nº 3.729/2004.

Incumbe, de logo, destacar que a proposta legislativa apresenta diversos pontos controversos quanto ao nível de proteção ambiental e segurança jurídica, haja vista conter dispositivos já questionados judicialmente.

Dentre eles está o artigo 7º da décima terceira e última versão do substitutivo ao PL nº 3.729/2004, o qual apresenta um conjunto de atividades ou empreendimentos que são apontados como isentos da licença ambiental, não obstante serem considerados em alguma medida causadores de degradação ambiental.

Assim, o referido artigo dispõe sobre as atividades ou empreendimentos que serão isentas de licenciamento ambiental:

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

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

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

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

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

V – serviços e obras de melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão de atividades ou empreendimentos já licenciados com essa previsão, inclusive dragagens de manutenção;

VI - que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos qualificados como potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, estabelecida na forma dos §§ 1º a 3º do art. 3º.

[...]

Para o Ministério Público Federal em nota técnica (2017, p. 02), o PL “libera do licenciamento diversas atividades de grande impacto ambiental, como as atividades agrícolas temporárias, perenes e semiperenes, e pecuária extensiva, que são de grande potencial poluidor”, considerando o crescente uso de agrotóxicos no país e seus danos ao meio ambiente e a saúde humana, além de outros impactos.

Ainda segundo a nota, o MPF salienta que o “cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, e pecuária extensiva, requer o uso de diferentes recursos naturais (ex. solo, e água)”, os quais em situações de mau planejamento de sua utilização pode provocar seu esgotamento.

Portanto, não por outra razão que o CONAMA considera que a atividade agropecuária tem um caráter modificador do meio ambiente e em função disso causa impacto ambiental.

Em vista disso o CONAMA através da Resolução nº 01/1986, exige o estudo de impacto ambiental conforme disposto no artigo 2º, inciso XVII, senão vejamos.

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

[...]

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86)

[...]

Destarte que, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a inconstitucionalidade da isenção de licença ambiental nas atividades que requer o EIA/RIMA no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade (ADI nº 1.086-7/SC), a qual versa sobre a dispensa de licenciamento ambiental para atividades agropecuárias.

No referido julgado o Procurador Geral da República ajuizou a ADI - 1086/SC, para questionar a constitucionalidade do disposto no artigo 182²³, § 3º da Constituição Estadual de Santa Catarina.

Na oportunidade a Suprema Corte julgou a ação e decidiu pela inconstitucionalidade do dispositivo atacado, haja vista afrontar o inciso IV, § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.

Assim o STF estabelece precedente quanto à matéria no acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.806/SC, cuja ementa segue:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPUBLICA. A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque.

(STF - ADI: 1086 SC, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 10/08/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00083)

²³ Art. 182. Incumbe ao Estado, na forma da lei:

[...]

V - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudos prévios de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

§ 3º O disposto no inciso V não se aplica as áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais, devendo ser inseridas normas disciplinando sua exploração, no plano de manejo sustentado, visando a manutenção da qualidade ambiental.

Outrossim, registre-se que há ainda na Suprema Corte outra Ação Direta de Inconstitucionalidade que questiona a constitucionalidade da dispensa de licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris na ADI – 5312/TO.

A referida ação questiona o dispositivo da Lei estadual do Tocantins nº 2.713/2013²⁴, que instituiu o Programa de Adequação Ambiental de Propriedade e Atividade Rural. O questionamento gira em torno do artigo 10 da referida lei, o qual dispensa o licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris, as quais compreendem a lavoura-pecuária-floresta.

Dentre a fundamentação apresentada na inicial pelo Procurador Geral da República tem-se que a Lei nº 2.713/2013, do Tocantins, implementa exceção ao comando normativo do art. 225, § 1º, IV, da CF, ao dispensar de licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris naquela unidade federativa.

A Advocacia-Geral da União, ao apresentar sua manifestação afirma que a “Generalização de dispensa de licenciamento para quaisquer atividades agrossilvipastoris seria contrária ao interesse público, tendo em vista não ser possível determinar a dimensão do potencial lesivo do empreendimento”, e por tal razão se posiciona favorável ao pedido.

Registre-se ainda, que a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI – 5.312/TO), não foi julgada pelo STF, a qual aguarda inclusão na pauta e tem como relator o Ministro Alexandre de Moraes.

Ainda quanto à lista de isenção de licença ambiental elencadas no artigo 7º do substituto do PL 3.729/2004, cabe salientar que os “serviços e obras de melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes”, a exemplo de ampliação de obras rodoviárias e ferroviárias são consideradas isentas de licença ambiental o que representa um abrandamento das regras de licenciamento ambiental.

Da análise do substitutivo ao PL 3.727/2004, verifica-se que outro ponto de grande questionamento é o enfraquecimento dos órgãos gestores de unidades de conservação promovido pelo PL como se verá a seguir.

²⁴ Art. 10. São dispensadas do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris. Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não exime o proprietário rural das obrigações estabelecidas: I – na Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Política Nacional de Recursos Hídricos, quanto aos casos de outorga para uso de recursos hídricos ou intervenção em corpos hídricos; II – na Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, quanto ao disposto em seu art. 26

4.2 - O esvaziamento do poder dos órgãos ambientais gestores de unidades de conservação.

Trata-se de mais um ponto do PL nº 3.729/2004 questionável pelos órgãos ou entidades da administração pública em face da proposta apresentada pelo relator em seu substitutivo concernente ao tratamento dado aos órgãos gestores de unidades de conservação.

A definição dada pelo relator para os órgãos que não fazem parte do SISNAMA, mas atuam no procedimento de licenciamento ambiental como os órgãos gestores de unidade de conservação é a de autoridades envolvidas.

Essas autoridades estão descritas nas alíneas do inciso III do artigo 2º da proposta legislativa, senão vejamos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

III – autoridade envolvida: órgão ou entidade da administração pública que, nos casos previstos nesta Lei, pode se manifestar no licenciamento ambiental sobre os temas de sua competência, compreendendo:

a) Fundação Nacional do Índio – Funai;

b) Fundação Cultural Palmares – FCP;

c) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e demais autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural; e

d) órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;

[...]

Por outro lado, o artigo 30²⁵ do substitutivo delimita em que medida e circunstâncias se darão as manifestações das instituições citadas, às denominadas autoridades envolvidas dentro do licenciamento ambiental.

²⁵ Art. 30. A participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

I – Funai: quando na área de influência existir terra indígena delimitada ou área que tenha sido objeto de portaria de interdição expedida pela Funai em razão da localização de índios isolados;

II – FCP: quando na área de influência existir terra quilombola reconhecida por Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado; e

III – IPHAN e autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural: quando na área de influência existirem bens culturais formalmente acautelados.

Outrossim, o mesmo artigo deixa claro no parágrafo primeiro que as manifestações dos referidos órgão da administração pública têm caráter não vinculante, isto é, caso o parecer seja contrário à atividade ou empreendimento, isso não obstaculiza o processo de licenciamento nem a expedição da licença ambiental.

Todavia, a manifestação dos órgãos de unidade de conservação será vinculante nos casos de licenciamento ambiental com Estudo Prévio de Impacto Ambiental, segundo o § 2º do artigo 30, do PL nº 3.729/2004, sempre que na área de influência da atividade ou empreendimento existir unidade de conservação, salvo quando a área de influência for de Proteção Ambiental.

De acordo com o parecer do IBAMA (2017, p. 02), essa situação se caracteriza como um retrocesso inaceitável, visto que não se pode impor ao órgão responsável pela unidade de conservação um empreendimento que colida com sua gestão ambiental.

Para a Agência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Pernambuco, nota técnica (2017, p. 03), a proposta representa um verdadeiro retrocesso, senão vejamos:

[...] quando restringe a participação das instituições, que detêm a tutela do patrimônio socioambiental brasileiro, a um tipo meramente consultivo, retirando delas a possibilidade de se manifestar e intervir efetivamente na defesa do patrimônio em questão.

Cabe registrar que a proposta legislativa ao desprestigiar a manifestação dos órgãos gestores de unidades de conservação caminha em rota de colisão com a Lei nº 9.985/2000, denominada de Sistema Nacional de Unidades de Conservação

IV – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: quando o empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento;

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental.

§ 2º A manifestação dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação a que vinculante nos casos de licenciamento ambiental com EIA, sempre que na área de influência da atividade ou empreendimento existir unidade de conservação, com exceção de Áreas de Proteção Ambiental.

§ 3º As disposições do caput serão observadas sem prejuízo da legislação as normas específicas sobre os monumentos arqueológicos ou pré-históricos.

§ 4º A manifestação dos órgãos previstos no inciso IV do caput deste artigo deve se restringir aos potenciais impactos da atividade ou empreendimento na Unidade de Conservação.

(SNUC), que em seu artigo 36, § 3º, apresenta de forma expressa o caráter vinculante da manifestação do órgão gestor da UC, vejamos:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

[...]

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

[...]

Esse conflito de leis tende a trazer maior insegurança jurídica ao processo de licenciamento ambiental, visto que esse antagonismo entre a Lei Ordinária existente e a que se pretende criar com o projeto em estudo tende a ser levado ao judiciário.

Outro aspecto a se questionar é o fato de que o § 2º do artigo 31 do substitutivo ao PL, estabelece que na “ausência de manifestação da autoridade envolvida no prazo [...], não obsta o andamento do processo de licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.”, ainda que ela seja pelo indeferimento da licença.

Segundo o Ministério Público Federal, nota técnica (2017, p. 02), esses órgãos públicos dificilmente conseguirão se manifestar dentro do prazo, uma vez que os mesmos não gozam da estrutura devida que possibilite maior celeridade. Com isso a licença será concedida, independentemente da manifestação da autoridade envolvida, ainda que seja pelo indeferimento da licença ambiental.

Ainda segundo o órgão ministerial o PL nº 3.729/2004, fragiliza os órgãos gestores de unidades de conservação ao dá-los um caráter meramente consultivo, com isso compromete a análise necessária para a concessão das licenças e o estabelecimento de condicionantes o que compromete a finalidade do licenciamento que é de prevenir, mitigar e/ou compensar os impactos ambientais.

Assim, vê-se que o tratamento dado aos órgãos gestores de unidades de conservação pelo PL, representa um enfraquecimento dos referidos órgãos e conseqüentemente da Política Nacional da Biodiversidade, por colocar em risco os mecanismos de proteção da biodiversidade, isto é, a diversidade genética de espécies e ecossistema.

Além da questão envolvendo os órgãos gestores de unidades de conservação outro ponto bastante criticado no substitutivo ao PL é a ausência de critérios e parâmetros ambientais de classificação de empreendimento ou atividade quanto ao rito do licenciamento.

4.3 - A guerra ambiental entre Estados e Municípios na atração de investimentos ante a ausência de parâmetro federal para estabelecer as modalidades e ritos do licenciamento ambiental.

O PL nº 3.729/2004, pretende criar uma norma geral federal sobre o licenciamento ambiental. Toda norma geral necessita erigir seus parâmetros basilares para que esta possa ser complementada pelos demais entes federativos.

Todavia, observa-se que o substitutivo do PL apresentado pelo relator não consta as premissas básicas necessárias para que os órgãos ambientais possam proceder com o devido enquadramento das atividades ou empreendimentos para fins de licenciamento ambiental nem o rito a ser seguido.

Desse modo, vê-se que a futura lei não adota critérios ambientais pré-concebidos quanto à modalidade e o rito do processo de licenciamento ambiental, ou seja, se é trifásico ou simplificado, delegando tal incumbência aos Estados e Municípios.

Assim, conforme salienta a nota técnica do Ministério Público Federal (2017, p. 04) tendo em vista a omissão da futura norma geral cabe aos Estados e Municípios definirem quais os critérios e parâmetros para classificar a atividade ou empreendimento quanto ao rito do licenciamento levando em consideração a natureza, o porte e potencial poluidor.

Incumbe ainda aos citados entes, de acordo com o § 2º do artigo 12 do PL²⁶, avaliar se determinada atividade ou empreendimento é classificada como potencial poluidor ou degradado para isso o critério utilizado examina apenas a natureza e o porte do empreendimento.

Desta feita, cabe registrar que o referido dispositivo ignorando o aspecto locacional, todavia a melhor definição de potencial poluidor segundo os especialistas que atuam na área e aquela que relaciona o porte e a natureza do empreendimento ou atividade com sua localização.

Portanto, o PL ao não considerar o aspecto locacional do empreendimento como elemento necessário para definir os critérios e parâmetros de classificação do empreendimento ou atividade quanto ao rito do licenciamento ambiental a ser empregado, fragiliza o instituto e potencializa o conflito normativo entre os entes federados.

Nesse sentido pontua o IBAMA através da nota técnica do (2017, p. 01), que o fato do PL não considerar a localização do empreendimento para definir o tipo de licenciamento a ser utilizado fragiliza o instrumento licenciatório e promove insegurança jurídica.

Na mesma esteira, a Agência Estadual do Meio Ambiente de Pernambuco por meio de nota técnica (2017, p. 02), defende que não se pode desconsiderar a relevância ambiental da área de implantação do empreendimento para a definição do procedimento de licenciamento.

Ainda segundo a citada nota, não há como deixar de fora o aspecto locacional quando da definição do rito do licenciamento, visto que é preciso observar as características da área pretendida para a instalação do empreendimento, quer seja na futura lei geral ou nos regulamentos federal ou estadual.

Assim, da forma que se apresenta o substitutivo ao PL, a preservação ambiental restará comprometida, haja vista permitir a instalação de empreendimento ou atividade sem os estudos necessários da área de instalação.

Destarte que é de suma importância avaliar o aspecto locacional no processo de licenciamento ambiental, visto que mesmo em atividades ou empreendimentos de baixo impacto ambiental às vezes se faz necessário o estudo

²⁶ Art. 12, § 2º O potencial poluidor ou degradador, considerando sua natureza e seu porte, será estabelecido pelos entes federativos por meio dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama, respeitando as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011.

de impacto ambiental como ocorre nos casos dos parques eólicos conforme determina a Resolução CONAMA nº 462²⁷ de 2014.

Logo, é de suma importância considerar as características da área em que ocorrerá a instalação da atividade antes de autorizado o licenciamento, visto que, em se tratando de áreas sensíveis ou fragilizadas como as que sofrem com a escassez hídrica por exemplo, a ausência de estudos prévios pode ter como consequência sérios danos ao meio ambiente.

Oportuno assinalar que diante da pressão feita pelo Ministério Público Federal, o IBAMA e entidades não governamentais o relator apresentou novo substitutivo ao PL (13ª versão) que alterou o disposto no artigo 12²⁸ para incluir o aspecto locacional na definição do procedimento licenciatório.

Para além disso, questiona-se o fato do PL conceder aos Estados e Municípios excessiva discricionariedade para definir quais atividades ou empreendimentos serão objeto desta ou daquela modalidade de licenciamento, se precisa ou não de estudo de impacto ambiental, visto que isso desagrega o instituto e abre espaço para uma disputa por investimentos entre os entes federados.

O Ministério Público Federal em nota técnica (2017, p. 03), destaca que a acentuada discricionariedade aos Estados e Municípios, no que tange a aspectos relevantes do licenciamento ambiental, ao conferir aos entes federados autonomia quanto à escolha da modalidade/rito a ser seguido bem como em relação a dispensa de licenciamento.

²⁷ Resolução Conama nº 462/14, Art. 3º Caberá ao órgão licenciador o enquadramento quanto ao impacto ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, considerando o porte, a localização e o baixo potencial poluidor da atividade.

§ 3º Não será considerado de baixo impacto, exigindo a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), além de audiências públicas, nos termos da legislação vigente, os empreendimentos eólicos que estejam localizados: I – em formações dunares, planícies fluviais e de deflação, mangues e demais áreas úmidas; II – no bioma Mata Atlântica e implicar corte e supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, conforme dispõe a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; III – na Zona Costeira e implicar alterações significativas das suas características naturais, conforme dispõe a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; IV – em zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral, adotando-se o limite de 3 km (três quilômetros) a partir do limite da unidade de conservação, cuja zona de amortecimento não esteja ainda estabelecida; V – em áreas regulares de rota, pousio, descanso, alimentação e reprodução de aves migratórias constantes de Relatório Anual de Rotas e Áreas de Concentração de Aves Migratórias no Brasil a ser emitido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em até 90 dias; VI – em locais em que venham a gerar impactos socioculturais diretos que impliquem inviabilização de comunidades ou sua completa remoção; VII – em áreas de ocorrência de espécies ameaçadas de extinção e áreas de endemismo restrito, conforme listas oficiais.

²⁸ Art. 12, § 1º O procedimento de licenciamento ambiental a ser empregado e o estudo ambiental a ser exigido serão definidos pela relação da localização da atividade ou empreendimento com seu potencial poluidor ou degradador, levando em consideração sua tipologia.

Para o IBAMA, por meio de nota técnica (2017, p. 04) essa delegação conferida aos entes federados na definição dos critérios e parâmetros para a classificação dos empreendimentos quanto ao rito do licenciamento a ser empregado levará a uma guerra ambiental negativa, visto que cada unidade da federação poderá decidir a forma com a qual irá determinar o procedimento sem o amparo em uma regra básica federal.

Com isso, cada ente federativo poderá estabelecer, autonomamente, se determinada atividade ou empreendimento precisa ou não do estudo de impacto ambiental, qual a modalidade de licenciamento a ser utilizado, desconsiderando o aspecto locacional, e se o rito será trifásico ou simplificado.

Essa independência e o excesso de discricionariedade conferida aos entes da federação vão de encontro com o que se espera de uma lei geral, a qual deveria estabelecer os parâmetros basilares orientadores a ser complementado pelas normas inferiores.

Ocorre que o PL não estabeleceu parâmetros gerais de classificação das atividades e empreendimentos a serem observado, isso inviabilizará a coesão dos procedimentos licenciatórios em âmbito nacional, além de ferir a competência concorrente elencada no parágrafo primeiro do artigo 24²⁹ da Constituição Federal o que contraria a própria ideia de lei geral.

Desta feita, diante da inexistência de parâmetros federais para classificar atividade e definir o rito de licenciamento, o PL delega de forma genérica e ampla aos Estados e Municípios a incumbência, medida esta bastante criticada pelo MPF, IBAMA e por instituições de defesa do meio ambiente por fragmentar e flexibilizar o licenciamento ambiental.

Para o IBAMA, o projeto da forma que está objetiva criar facilidades tornando o licenciamento ambiental menos exigente para atrair investimentos econômicos com isso, a tendência é a configuração de uma guerra ambiental negativa entre os entes da federação.

Nessa mesma esteira aponta o MPF por meio de nota técnica (2017, p. 05), que o Estado apresenta o menor grau de exigência na definição dos ritos do licenciamento terá maior possibilidade de atrair investimentos e com isso a proteção ambiental ficará comprometida.

²⁹ Art. 24, § 1º da CF - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Assim, embora o relator do PL argumente que o objetivo da regulamentação da matéria seja desburocratizar e simplificar o licenciamento ambiental, essa discricionariedade conferida aos entes da federação levará a um conflito de normas em nome da flexibilização do instituto.

Isso porque, segundo o Ministério Público Federal, nota técnica (2017, p. 05) “um mesmo empreendimento poderá ser objeto de diferentes tipos de licenciamento, mais ou menos rigoroso, a depender do Estado que ofereça melhores condições e menores custos para a instalação”, fato este que compromete a segurança ambiental.

Além disso, a proposta incentiva à competição dos entes federados na atração de investimentos o que contraria a Constituição Federal, uma vez que ela faz com que o artigo 170 dialogue com o artigo 225 ao estabelecer como princípio da ordem econômica e financeira a defesa do meio ambiente.

Destarte, portanto, que o PL propõe a violação desse princípio o que representará uma ruptura na base econômica do país, a qual é voltada para o desenvolvimento sustentável para se implantar o crescimento econômico a qualquer custo.

Cabe salientar que diante da discricionariedade conferida aos entes federados nada impede que estes estabeleçam parâmetros cada vez menos exigentes quanto à proteção ambiental para atrair mais investimentos a sua região o que implicará numa disputa entre as unidades da federação.

Desse modo a proposta do PL é afrouxar as amarras de proteção ambiental contida no principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, qual seja o licenciamento ambiental para abrir espaço ao crescimento econômico sem compromisso com o meio ambiente.

O Ministério Público Federal, nota técnica (201, p. 05) argumenta que é preciso uma norma geral federal com critérios e parâmetros para a classificação de empreendimentos e conseqüente variação no grau de proteção ambiental entre os estados, sob pena de diminuir a proteção ambiental no país de forma generalizada.

Vê-se, portanto, que a ausência de uma orientação de âmbito federal quanto à classificação dos empreendimentos, o rito do licenciamento a ser utilizada e conseqüentemente a delegação desse encargo aos entes federados em poderem estabelecer seus próprios parâmetros, não só fragiliza como desvirtua a finalidade do licenciamento que é de prevenir, mitigar e/ou compensar os impactos ambientais.

Além da questão do excesso de discricionariedade conferido aos entes federados, outro ponto bastante criticado no PL é a criação de novos tipos de licença ambiental, dos quais se destacam a licença por adesão e compromisso e a licença única que serão objeto do próximo tópico.

4.4 - O desmonte do licenciamento ambiental através da simplificação de procedimentos e da criação de novas espécies de licença.

Cabe registrar de logo que o substitutivo ao PL nº 3.729/2004, estabelece que o procedimento de licenciamento ambiental como forma de flexibilizar o instituto que passará a ser realizado de forma trifásica ou simplificada.

Para tanto a proposta legislativa pretende criar novas espécies de licença ambiental, conforme a redação do artigo 4º, a qual elenca as seguintes licenças: prévia (LP), de instalação (LI), de operação (LO); licença de operação corretiva (LOC); licença por adesão e compromisso (LAC); licença ambiental única (LAU).

Segundo a proposta a licença prévia é aquela que atesta, na fase de planejamento, a viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento quanto à sua concepção e localização e estabelece requisitos e condicionantes ambientais.

Já a licença de instalação autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais.

A licença de operação por outro lado autoriza a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para operação e, quando necessário, para a sua desativação.

O PL inova ao criar a licença de operação corretiva e a define como ato administrativo que regulariza atividade ou empreendimento que opera sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes e outras medidas que viabilizam sua continuidade e conformidade com as normas ambientais.

Outra novidade é a licença ambiental por adesão e compromisso, a qual autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante

declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação.

Há ainda a possibilidade de conferir a licença ambiental única, que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa.

O procedimento trifásico apresentado pelo PL mantém a mesma sistemática da legislação vigente, a qual envolve a expedição das licenças prévia de instalação e a de operação. A proposta legislativa traz de forma excepcional a possibilidade de que esse procedimento seja realizado com a emissão de apenas duas licenças.

Outrossim, cabe ainda registrar que de acordo com o PL, nos casos de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, o procedimento trifásico exigirá na licença prévia o estudo de impacto ambiental.

No que concerne ao procedimento simplificado, o substitutivo ao PL nº 3.729/2004 prevê que ele poderá ser realizado das seguintes formas: bifásica ou através de fase única ou ainda por adesão e compromisso.

O procedimento bifásico agrega duas licenças em uma única, sua aplicação se dará nos casos em que as características da atividade ou empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação da autoridade licenciadora que estabelecerá o estudo ambiental pertinente para subsidiá-lo.

No procedimento de fase única pretende-se avaliar em uma única etapa a viabilidade ambiental e com isso autorizar a instalação e operação da atividade ou empreendimento através da emissão da LAU. Fica a cargo da autoridade licenciadora definir o estudo ambiental pertinente que subsidiará esse tipo de licenciamento ambiental.

Já no que tange ao procedimento da licença por adesão e compromisso, esta poderá ser aplicada desde que sejam conhecidas as características ambientais

da área de implantação e as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento, bem como conhecidos e mensurados previamente os seus impactos ambientais e definidas as medidas de controle dos impactos ambientais negativos.

Dentre as novas modalidades de licença apresentadas no substitutivo ao PL nº 3.729/2004, a licença por adesão e compromisso é alvo de maior questionamento, quer seja pelo MPF ou IBAMA ou por instituições não governamentais de defesa do meio ambiente.

Isso porque, o licenciamento ambiental é por natureza um instrumento de controle e fiscalização dos órgãos ambientais e a proposta do PL em certa medida propõe subverter essa premissa ao substituir a atuação do poder público por mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, sem qualquer controle efetivo do órgão ambiental.

Além disso, há ainda, o fato do PL ignorar a importância de se realizar o diagnóstico ambiental *in loco* na área a ser licenciada para verificar as condições do empreendimento, como se dará o uso dos recursos naturais e aferir os possíveis impactos ambientais gerados.

Nessa linha o MPF por meio de nota técnica (2017, p. 05) entende que “esse dispositivo ignora as realidades locais diferenciadas, como se os impactos e seus efeitos se manifestassem no meio ambiente da mesma forma, não importando o bioma ou a bacia hidrográfica em que se insere”, por exemplo, e isso do ponto de vista técnico é inconcebível.

Destarte que a licença por adesão e compromisso já se faz presente na legislação de alguns Estados da federação a exemplo do Estado da Bahia³⁰ (Lei

³⁰ Art. 45, VIII - Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): concedida eletronicamente para atividades ou empreendimentos em que o licenciamento ambiental seja realizado por declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão licenciador, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potencial poluidor, nas seguintes situações:

a) em que se conheçam previamente seus impactos ambientais, ou;
b) em que se conheçam com detalhamento suficiente as características de uma dada região e seja possível estabelecer os requisitos de instalação e funcionamento de atividades ou empreendimentos, sem necessidade de novos estudos;
c) as atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo LAC serão definidos por resolução do CEPRAM. (Inciso acrescentado pela Lei nº 12.377, de 28.12.2011, DOE BA de 29.12.2011).

Estadual nº 10.431/2006), Rio de Janeiro³¹ (artigo 25-A, do Decreto Estadual nº 44.820/2014, acrescentado pelo Decreto nº 45.482/2015).

Outrossim, cabe registrar que essa modalidade de licença já é motivo de questionamento no Supremo Tribunal Federal quanto a sua constitucionalidade, através da ADI nº 5014 em face de Lei do Estado baiano cujo ministro relator é Luiz Fux.

A ação foi proposta pelo Procurador Geral da República, o qual questiona alterações efetuadas pela Lei Estadual nº 12.377/2011 em dispositivos da Lei nº 10.431/2006, do Estado da Bahia que dispõe sobre Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade.

Segundo a PGR, a licença por adesão e compromisso substitui a atuação do poder público por mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, sem qualquer controle efetivo do órgão ambiental, mesmo que se trate de empreendimentos com potencial poluidor.

Registre-se que o substitutivo ao PL nº 3.729/2004, ao propor novas espécies de licença ambiental estabelece a LAC, a qual é objeto de questionamento judicial na Suprema Corte.

Para o Ministério Público Federal a LAC apresenta várias fragilidades quanto à eficiência na proteção ambiental, visto que pretende conceder a licença por meio eletrônico mediante o preenchimento do termo de declaração do empreendedor.

A licença por adesão e compromisso cria, portanto, uma forma de autorregulação ambiental para atividades ou empreendimentos a serem definidos pelos órgãos deliberativos do SISNAMA, no qual o Poder Público expedirá a licença ambiental automaticamente a partir da declaração do interessado.

Cabe ressaltar ainda que a expedição pura e simples a adesão e compromisso do empreendedor sem a devida fiscalização e análise do caso

³¹ Art. 25-A. Poderão ser submetidos a procedimento simplificado de licenciamento ambiental, requerimentos novos ou existentes de atividades ou empreendimentos classificados como de baixo impacto ambiental, nos termos do art. 23 deste Decreto e que atendam as condições estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador em regulamento específico.

§ 1º O procedimento mencionado no caput poderá ser executado automaticamente, possibilitando o recebimento, processamento e emissão de documentos online, de acordo com condições estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador em regulamento específico.

§ 2º O licenciamento de atividades ou empreendimentos de baixo impacto ambiental poderá ser realizado por meio da emissão de documento do SLAM assinado pelo Diretor ou pelo Superintendente, com base em informações prestadas pelo interessado.

concreto subverte a essência do licenciamento ambiental e destoa o que preceitua os princípios da prevenção e precaução.

Logo, a partir da análise do caso a caso é que se pode estabelecer os parâmetros a cada empreendimento, uma vez que permitirá considerar a peculiaridade de cada situação.

Portanto, o procedimento de licenciamento apresentado pelo PL, somado com a criação de novas espécies de licenças faz com que o licenciamento ambiental se torne mais frágil, sobretudo com a licença por adesão e compromisso.

Assim, a alteração no procedimento e a criação de outros tipos de licença pretende flexibilizar o licenciamento ambiental e, por via de consequência reduzir a proteção ambiental, o que contraria a própria essência do instituto, visto que sua finalidade é a de prevenir, mitigar ou compensar os impactos ambientais.

CONCLUSÃO

Durante o desenvolvimento do presente estudo acadêmico abordou-se a temática do licenciamento ambiental com ênfase na análise do Projeto de Lei nº 3.729/2004 que regulamenta o inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.

Em decorrência dos dados levantados na pesquisa foi possível identificar as mudanças mais relevantes contidas no PL que busca regular o trâmite licenciatório através da criação de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental, passando-se em seguida a análise dos pontos mais polêmicos da proposta legislativa.

Torna-se oportuno registrar que a proposta de regulamentação do licenciamento ambiental suscita polêmicas, visto que o instituto é um dos principais instrumentos de controle estatal na proteção do meio ambiente existente no ordenamento jurídico brasileiro e por esse motivo há certa dificuldade de encontrar o liame que harmonize o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Para além disso, vê-se que parcela considerável dos atores econômicos enxergam na regulamentação da matéria um caminho para fragilizar e diminuir as amarras existentes para a concessão das licenças ambientais, uma vez que eles compreendem o licenciamento como um entrave burocrático que impede o desenvolvimento do país.

Todavia, antes de adentrar na análise da proposta legislativa em comento, fez-se necessário no primeiro momento verificar as bases principiológicas do licenciamento ambiental evoluindo para aferição da sistematizado do instituto, suas fases e procedimentos ora adotados, as atividades econômicas que estão envolvidas, além dos tipos de licença existentes e os estudos ambientais necessários.

Em seguida, passou-se ao estudo das competências ambientais dos estes federados no que concerne ao licenciamento ambiental, quer seja aquele definido na Magna Carta de 1988, quer na Lei Complementar nº 140/2011, para só então passar a análise do Projeto de Lei nº 3.729/2004 que pretende estabelecer norma geral de âmbito nacional sobre o instituto em destaque.

Desse modo, cabe destacar que ao se analisar o substitutivo do PL proposto pelo relator, constata-se que o principal objetivo é a desburocratização e a flexibilização do licenciamento ambiental no intuito de promover maior celeridade e melhorias nos procedimentos administrativos existentes.

Com isso o relator propõe modernizar a legislação ambiental através da simplificação de procedimentos licenciatórios tornando menos rígidas as regras vigentes com o propósito de facilitar a retomada do crescimento econômico do país sem levar consideração os reflexos ambientais negativos desencadeados por essas medidas.

Assim, observa-se que o projeto de lei em questão pretende realizar profundas mudanças na sistemática normativa do licenciamento ambiental, as quais se aprovada da forma que se apresenta implicará no esfacelamento do instituto, uma vez que tais alterações não só desfigura, mas também desvirtua a própria essência do licenciamento que é a de prevenir, mitigar ou compensar os impactos ambientais.

Dentre as mudanças sugeridas, verifica-se que as mais polêmicas dizem respeito à dispensa do licenciamento ambiental em atividades reconhecidamente poluidoras, a criação do licenciamento autodeclaratório, a desqualificação do papel dos órgãos gestores de unidades de conservação, além de se permitir que Estados e Municípios flexibilizem as exigências ambientais para licenciar.

Inferese ainda da pesquisa, que em virtude dessas mudanças entidades governamentais e não governamentais de defesa do meio ambiente criticam o substitutivo apresentado pelo relator, sobretudo a forma de condução da matéria, principalmente, a ausência de espaço para tais entidades e a sociedade civil organizada discutir a matéria.

Verifica-se ainda, que o PL tramita na Câmara dos Deputados sem a realização de debates, os quais diante da complexidade envolvida devem ser amplos e inclusivos com os órgãos técnicos de proteção ambiental, a comunidade científica e a sociedade em geral, vista que a proposta legislativa poderá acarretar implicações nocivas ao meio ambiente, o qual é essencial para sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Ademais, ao se analisar a tramitação do projeto observa-se certo açodamento ante a falta de debates públicos, a ausência de parecer da CCJC quanto ao mérito, haja vista se tratar de tema constitucional e sobretudo, pela

aprovação de requerimento de urgência o que possibilita colocar a matéria em plenário para votação.

Nota-se ainda, que essa agilidade na aprovação do projeto tem como pano de fundo a convergência de interesses de grupos econômicos que juntamente com a bancada ruralista almejam retirar as amarras legais do licenciamento ambiental que protege o meio ambiente da exploração dos recursos naturais a qualquer custo e com isso se beneficiarem.

Cabe lembrar que o viés do licenciamento ambiental é técnico e não político. Para tanto, a solução dos entraves burocráticos do procedimento licenciatório passam pelo investimento e aparelhamento dos órgãos ambientais para que assim o licenciamento ambiental se torne mais ágil sem se tornar mais frágil.

Apesar disso, vê-se que a proposta legislativa caminha ao inverso ao pretender fazer predominar os interesses econômicos e políticos em detrimento da proteção ao meio ambiente como se este fosse inimigo daqueles. Isso implicará no desmonte do mais importante mecanismo de controle dos danos ambientais proveniente da exploração dos recursos naturais.

Portanto, a guisa de conclusão do estudo do Projeto de Lei nº 3.729/2004, verifica-se que se a proposta legislativa for aprovada da forma que está, haverá uma desfiguração do licenciamento ambiental, fato que caracteriza um grave retrocesso à proteção ambiental do país e que em nada colabora para o desenvolvimento sustentável da nação, além de produzir maior insegurança jurídica e judicialização da matéria.

Percebe-se ainda que os principais interessados e por via de consequência beneficiadores em aprovar essa proposta de lei são os ruralistas e grande parte dos agentes econômicos que veem com satisfação as alterações do PL que desfigura o licenciamento ambiental.

Por fim, é oportuno salientar que este trabalho tomou por base pesquisas acadêmicas e artigos científicos publicados, ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais, além de pareceres e notas técnicas dos órgãos estatais de defesa do meio ambiente.

Cabe acentuar a relevância da presente pesquisa para a comunidade acadêmica e a sociedade em geral, visto abordar de um instrumento de suma importância na defesa do meio ambiente, que pode ter sua finalidade desvirtuada

pelo Projeto de Lei ora analisado que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Por esse motivo, faz-se necessário a vigilância de toda sociedade quanto à discussão da matéria, visto que as nocivas consequências ambientais oriundas das possíveis mudanças no licenciamento ambiental atingirá não só a presente, mas também as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ABREU, GASPAR, REIS. Licenciamento ambiental e projeto substitutivo de Lei nº 3.729/2004: mecanismo de proteção e prevenção do Meio Ambiente. Disponível em <<http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/336206-licenciamento-ambiental-e-projeto-substitutivo-de-lei-no-37292004-mecanismo-de-protecao-e-prevencao-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 29/06/ 2018.

ADAMI, HUMBERTO. Injustiça Ambiental. Disponível em:<<http://www.adami.adv.br>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. Posicionamento da SEMAS e CPRH quanto ao texto proposto pelo Deputado Mauro Pereira ao PL 3729/2004 (Lei Geral do Licenciamento). Disponível em<http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Nota%20Tecina%20SEMAS-CPRH%20-%20Lei%20Geral%20do%20Licenciamento.pdf;10;20170524.pdf> Acesso em: 21/06/2018.

AMBIENTELEGAL. 25 Anos de PNMA – A lei que implantou nossa política ambiental atinge a maturidade. Um Painel histórico sobre a Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981 e sua importância para o direito e a gestão ambiental brasileira. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/25-anos-a-lei-que-implantou-nossa-politica-ambiental-atinge-a-maturidade>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9ª edição. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Política nacional do meio ambiente (PNMA): comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

ARAÚJO, Luis Cláudio Martins de Disponível em: PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO DIREITO AMBIENTAL. ENVIRONMENTAL LAW PRINCIPLES. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/2965218>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. Licenciamento Ambiental no Brasil: Uma Análise Jurídica e Jurisprudencial.1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. Conceitos no PL da Lei Geral de Licenciamento Ambiental: Licença prévia traz requisitos e condicionantes para todas as fases do licenciamento ambiental. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/conceitos-no-pl-da-lei-geral-de-licenciamento-ambiental-05012018>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL: PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL LAW. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1864/1817>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BAHIA. Lei Estadual nº 10.431/2006 de 20 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 27/06/2018.

BARROSO, Luiz Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2001.

BELCHIOR. Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BERTÉ, Rodrigo; JANNUZZI, Sheila. A tríplice consequência do dano ambiental: The triple consequence of environmental damage. *Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade*. Disponível em: <<https://www.uninter.com/revistameioambiente/index.php/meioAmbiente/article/download/62/35>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. Constituição a República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 15/03/2018.

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na sanções 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. Brasília: Diário Oficial da União, 09 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e

dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 02 set.1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. Lei Federal nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8617.htm>. Acesso em: 14/03/2018.

_____. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 02/02/2018.

_____. Lei Federal nº 9.985, de 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>. Acesso em: 15/03/2018.

_____. Lei Federal nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 02/02/2018.

_____. Lei Federal nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm>. Acesso em: 12/02/2018.

_____. Lei Federal nº 11.428, de 24 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 12/02/2018.

_____. Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015. Regulamenta o disposto no art. 7º, caput, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm>. Acesso em: 15/03/2018.

_____. Decreto Estadual nº 134, de 16 de junho de 1975. DISPÕE SOBRE A PREVENÇÃO E O CONTROLE DA POLUIÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO

DO RIO DE JANEIRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. . Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/83b1e%2011a446ce7f7032569ba0082511c/20e029cb4455f7dc03256b6d00638572?OpenDocument>. Acesso em: 15/01/2018.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Parecer 1/2017. 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 <<http://www.ibama.gov.br/> > Acesso em: 20/06/2018.

_____. Projeto de Lei nº 3.729, apresentado a Câmara dos Deputados em 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. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161> >. Acesso em: 01/11/2017.

_____. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/regInterno.pdf >. Acesso em: 27/06/2018.

_____. Resolução CONAMA 001, de 23 de janeiro de 1986. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 06/02/2018.

_____. Resolução CONAMA nº 006, de 15 de junho de 1988. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 03/02/2018.

_____. Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 29/03/2018.

_____. Resolução CONAMA 237, de 22 de dezembro de 1997. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 05/02/2018.

_____. Resolução CONAMA nº 308, de 21 de março de 2002. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 03/02/2018.

_____. Resolução CONAMA nº 312, de 10 de outubro de 2002. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 07/02/2018.

_____. Resolução CONAMA nº 462 de 24 de julho de 2014. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 17/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 5.312, do Tocantins. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540ementa.pdf>>. Acesso em: 29/07/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 1.086-7, de Santa Catarina. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540ementa.pdf>>. Acesso em: 25/07/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 3.540-1, do Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540ementa.pdf>>. Acesso em: 15/01/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4.252, de Santa Catarina. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109753>>. Acesso em: 15/01/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4.901, de Santa Catarina. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>. Acesso em: 20/01/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4.902, de Santa Catarina. Relator: Ministro Rosa Weber. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>. Acesso em: 20/01/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4.903, de Santa Catarina. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>. Acesso em: 20/01/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4.937, de Santa Catarina. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>.
Acesso em: 20/01/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 5014, da Bahia. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 01 de outubro de 2005. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>.
Acesso em: 29/06/2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. -- 2.ed. -- Brasília : TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

BENJAMIN, Antonio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, in Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. Org. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. Saraiva, São Paulo, 2007.

_____. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 317, 1992.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 32ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

BUGALHO, Nelson R. "Estudo Prévio de Impacto Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). Revista de Direito Ambiental. Ano 4, nº 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Curso de direito constitucional. - 8. ed. rev. e atual de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013- São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. "O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). Revista de Direito Ambiental. Ano 7, nº 26. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

_____. Introdução ao direito do ambiente. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 6ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

CARVALHO, Délton Winter de. "Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais". CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). Revista de Direito Ambiental. Ano 14, nº 55. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 2009.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4. ed.rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CASTANHEIRO, Por Ivan Carneiro; JÚNIOR, Luís Fernando Cabral Barreto; KISHI, Sandra Akemi Shimada. O PL do licenciamento ambiental e suas propostas devastadoras. Disponível em< <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/pl-licenciamento-ambiental-propostas-devastadoras>> Acesso em: 25/06/2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE DO SENADO FEDERAL, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APRONMAC_ANEXO.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Agenda 21. 2. ed. (Brasília): Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.

CONTEXTO. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/AntecedentesSeminario_CONAMA.pdf>. Acessado em: 26 jan. 2018.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em< <http://www.mma.gov.br/biomas/pampa/item/885-direito-do-mar>> Acesso em 14 mar. 2018.

COSTA, Karina Pinto. Competências Ambientais: (in)efetividade, Conflitos De Normas E Casos Concretos. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. "A Questão Constitucional: Propriedade, Ordem Econômica e Dano Ambiental. Competência Legislativa Concorrente". BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos Jurídicos da Licitação. São Paulo: Saraiva, 7ª Edição, 2007.

DERBLI, Felipe. O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007

FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 6ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

_____. Aspectos gerais do licenciamento ambiental. Revista Direito e Liberdade - ESMARN – Mossoró – v. 2, n.1, p. 421 – 448 – jan/jun 2006.

_____. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente – comentários sobre a Lei nº 6.938/81. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26875-26877-1-PB.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.

FEDERAL. Ministério Público. NOTA TÉCNICA SOBRE O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 APRESENTADO PELO DEP. MAURO PEREIRA. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT620174CCRGTEPL3729.pdf>. Acesso em 13 fev 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Revista da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, v. 90, 1995.

FERREIRA, Antonio Oneildo. Princípio constitucional do não retrocesso: Entre a barbárie e a civilização. Disponível em: < <https://www.jota.info/artigos/principio-constitucional-do-nao-retrocesso-06082015>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

FERREIRA, Luís Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989, v.1.

_____. Luís Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 2.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 35, 2004.

FIORI, Ana Maria; LARA, Graça; JARDIM, Simone Silva. 25 Anos: A lei que implantou nossa política ambiental atinge a maturidade. Revista Ambiental Legal. 2. ed. Disponível em: < <http://www.ambientelegal.com.br/online/edicao-02/files/assets/basic-html/page10.html> >. Acesso em: 10 jan. 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. et. al. Licenciamento Ambiental. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Curso de direito ambiental brasileiro. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal — São Paulo : Saraiva, 2013.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 3. ed. Belo horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Gilberto Passos de. Ilícito penal ambiental e a reparação do dano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. 2 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Direito Administrativo e Meio Ambiente. 3 ed., 2 tir., Curitiba: Juruá, 2002.

GODOY, André Vanoni de. A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente. Brasília: OAB editora, 2005.

GOMES, Fabio Bellote. Elementos de Direito Administrativo. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUERRA, Sidney. COMPETÊNCIA AMBIENTAL À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011. Disponível em <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/377/359> >. Acesso em 17 mar. 2018.

GUTIER, Murillo Sapia. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL: Os Direitos Fundamentais e as Relações Ambientais no contexto do Neoconstitucionalismo. Disponível em: < <http://murillogutier.com.br/wp-content/uploads/2010/10/CONSTITUCIONALIZA%C3%87%C3%83O-DO-DIREITO-AMBIENTAL-Direitos-Fundamentais-e-Princ%C3%ADpios-Jur%C3%ADdicos-Ambientais-MURILLO-SAPIA-GUTIER.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

IBAMA. NOTA TÉCNICA. Análise do parecer do Relator da CFT da Câmara dos Deputados para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2018.

JANNUZZI, Sheila; BERTÉ, Rodrigo. A tríplice consequência do dano ambiental. Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade, v. 1, n. 1, p. 73-92, 2012.

JOAQUIM, Juliana M. S.. O Licenciamento Ambiental no Brasil apos a edição da Lei Complementar 140/2011: a necessária delimitação do ente federativo competente para o Licenciamento Ambiental. Unknown. Edição do Kindle.

MACHADO, Auro de Quadros. Licenciamento Ambiental: Atuação Preventiva do Estado à Luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Livraria do Advogado Editora. Edição do Kindle.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23. ed. São Paulo:Malheiros Editores,2015.

_____. Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011). São Paulo: Malheiros Editores,2012.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre; DE ARAÚJO VASCONCELOS, Luis André. O licenciamento ambiental à luz do princípio constitucional da proporcionalidade. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 7, n. 13/14, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 1999.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16ª edição. Malheiros. São Paulo, 2003.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. Revista de informação legislativa, v. 47. nº 187. p. 215 – 244, julho 2010.

NOSSO FUTURO COMUM ou RELATÓRIO BRU1DTLA1D. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. Manual de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PESSOA, Robertônio Santos. Processo Administrativo. Jus Navegandi, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em < <https://jus.com.br/artigos/2107/processo-administrativo>>. Acesso em 11 dez. 2017.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Processo Administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, v. 3, n. 17, p. 1903-1910, set./out. 2004.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 44820 de 02 de junho de 2014. Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental - SLAM e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5121839/4185202/DEC4072208102015SLAMRio.pdf>> Acesso em: 27/06/2018.

RIOS, Aurélio Nirgulino Veiga; ARAÚJO, Uiracy. Política Nacional do Meio Ambiente. In: RIOS, Aurélio Nirgulino Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene (Org.). O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental. São Paulo: Periópolis; Brasília: IEB, 2005.

ROCHA, Ibraim José das Mercês. Órgão ambiental competente para licenciamento de obra localizada nas margens de rio federal. Disponível em: <<http://www.jus.com.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Licenciamento ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 111, mar./abr. 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, março/abril/maio, 2007. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com.br/rere/asp> >. Acesso em 22 jan. 2018.

_____. A proibição de retrocesso na proteção e promoção de um meio ambiente saudável. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2016-mar-25/direitos-fundamentais-proibicao-retrocesso-protecao-meio-ambiente-saudavel> >. Acesso em 24 jan. 2018.

SILVA, Américo Luís Martins da. DIREITO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS - VOLUME 1: Impacto Ambiental .PNMA . SISNAMA .Licenciamento Ambiental . Responsabilidade Ambiental. Edição do Kindle.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2014.

_____. Direito ambiental constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____. Comentário contextual à constituição. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Pierry Novais. Distribuição De Competência No Que Tange Ao Licenciamento Ambiental. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

SILVA, Romeu Farias Thomé da. Manual de Direito Ambiental. 5 ed. Salvador: Editora Juspodivm. 2015.

SIRVINSKAS. Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 13 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2015.

SOUZA, Alexandre do Nascimento. Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

APENSO**PROJETO DE LEI Nº 3.729, DE 2004**

(Apensados: PLs nºs 3.957/2004, 5.435/2005, 5.576/2005, 1.147/2007, 2.029/2007, 358/2011, 1.700/2011, 2.941/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 6.908/2013, 8.062/2014, 1.546/2015, 3.829/2015, 4.429/2016, 5.818/2016, 6.411/2016, 6.877/2017 e 7.143/2017)

Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Autores: Deputados LUCIANO ZICA E OUTROS

Relator: Deputado MAURO PEREIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 3.729, de 2004, do Deputado Luciano Zica e outros, dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, pelo qual se exige, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

No decorrer dos treze anos em que tramita na Câmara dos Deputados, foram apensados a ele outros dezoito projetos tratando do mesmo tema ou de matérias análogas, a saber:

- PL nº 3.957/2004, da Deputada Ann Pontes, que disciplina de forma ampla o licenciamento ambiental e sua aplicação pelos órgãos ou entidades competentes, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente);

- PL nº 5.435/2005, do Deputado Ivo José, que altera a Lei nº 6.938/1981 para ampliar a proteção ao meio ambiente e dar celeridade ao processo de recuperação ambiental;
- PL nº 5.576/2005, do Deputado Jorge Pinheiro, que dispõe sobre prazos de licenciamento ambiental, de acordo com o porte e o potencial poluidor do empreendimento ou atividade produtiva;
- PL nº 1.147/2007, do Deputado Chico Alencar e outros, que 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 de gases do efeito estufa;
- PL nº 2.029/2007, do Deputado Betinho Rosado, que altera a Lei nº 6.938/1981 para dispor sobre atribuições dos municípios;
- PL nº 358/2011, do Deputado Júlio Lopes, que determina prioridade para a tramitação do licenciamento ambiental de atividades que tenham como objetivo a conservação e melhoria do meio ambiente;
- PL nº 1.700/2011, do Deputado Silas Câmara, que altera a Lei nº 6.938/1981 para estabelecer que os riscos sísmicos sejam considerados no âmbito do licenciamento ambiental;
- PL nº 2.941/2011, do Deputado Ronaldo Benedet, que altera dispositivo na Lei nº 6.938/1981 fixando o prazo máximo de 90 dias para os órgãos ambientais decidirem sobre os pedidos de licenciamento ambiental;
- PL nº 5.716/2013, do Deputado Alessandro Molon, que dispõe sobre os objetivos e competências dos órgãos licenciadores responsáveis pela avaliação e aprovação de estudos de impactos ambientais de planos, programas e projetos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental;
- PL nº 5.918/2013, do Deputado Jorge Silva, que dispõe sobre a exigência de Plano de Controle da Contaminação Ambiental para fins de licenciamento ambiental;

- PL nº 6.908/2013, do Deputado Wolney Queiroz, que dispõe sobre as exigências ambientais para a concessão de financiamentos oficiais;
- PL nº 8.062/2014, do Deputado Alceu Moreira, que dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal;
- PL nº 1.546/2015, do Deputado Ronaldo Benedet, que dispõe sobre normas gerais para o licenciamento de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;
- PL nº 3.829/2015, do Deputado Rômulo Gouveia, que acresce dispositivo à Lei nº 6.938/1981 para incluir projetos de piscicultura como parte integrante do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas nos processos de licenciamento ambiental de atividades mineradoras;
- PL nº 4.429/2016, do Deputado Wilson Filho, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional;
- PL nº 5.818/2016, do Deputado Augusto Carvalho, que altera o art. 12 da Lei nº 6.938/1981 para tornar expressa a corresponsabilidade da instituição financeira na concessão de financiamento a projetos ambientais sujeitos a licenciamento ambiental;
- PL nº 6.411/2016, do Deputado Newton Cardozo Jr, que acresce o § 6º ao art. 35 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e altera a descrição do Código 20 do anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, acrescido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, para dispensar do licenciamento ambiental a atividade de silvicultura quando o plantio e a condução de espécies florestais nativas ou exóticas se der em áreas rurais consolidadas, ou em áreas que se encontrem degradadas em função de impacto antrópico a qualquer tempo, e desde que localizadas fora das Áreas de

Preservação Permanente ou de Reserva Legal. Revogam-se, parcialmente, a Resolução Conama 1/86 e a Resolução Conama 237/97;

- PL nº 6.877/2017, do Deputado Jaime Martins, que altera a Lei nº 6.938/1981 para incluir a análise de risco de desastre no âmbito do licenciamento ambiental; e

- PL nº 7.143/2017, do Deputado Francisco Floriano, que altera a Lei nº 6.938/1981 para dispor sobre o processo de licenciamento ambiental.

Com relação à tramitação dos projetos, inicialmente eles haviam sido distribuídos às Comissões: de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), para análise do mérito; de Finanças e Tributação (CFT), para análise do mérito e para fins do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para fins do art. 54 do RICD.

Em 20/12/2013, contudo, foi deferido o Requerimento nº 9.153/2013, no qual se pediu a distribuição do processo também à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Com a aprovação do requerimento, a distribuição passou a ser a seguinte: CAPADR, CMADS, CFT (mérito e art. 54 do RICD) e CCJC (art. 54 do RICD).

Na CAPADR, foi aprovado por unanimidade, em 14/05/2014, o parecer do Relator, Deputado Moreira Mendes, pela aprovação da proposição principal e dos PLs nºs 3.957/2004, 5.576/2005, 1.700/2011, 2.941/2011 e 5.716/2013, apensados, com Substitutivo, e pela rejeição dos PLs nºs 5.435/2005, 1.147/2007, 2.029/2007, 358/2011, 5.918/2013 e 6.908/2013, apensados.

Na CMADS, foi aprovado por unanimidade, em 14/10/2015, parecer de lavra do Deputado Ricardo Tripoli, nos termos da Complementação de Voto, pela aprovação da proposição principal e dos PLs nºs 3.957/2004, 5.435/2005, 1.147/2007, 358/2011, 1.700/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 6.908/2013, 8.062/2014 e 1.546/2015, apensados, com Substitutivo, e pela rejeição dos PLs nºs 5.576/2005, 2.029/2007 e 2.941/2011, apensados.

Na CFT, a proposição foi objeto de sete pareceres, todos de minha autoria, tendo o último sido apresentado em 27 de abril de 2017, pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.729/2004, principal, e dos PLs nºs 3.957/2004, 5.435/2005, 5.576/2005, 1.147/2007, 2.029/2007, 358/2011, 1.700/2011, 2.941/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 6.908/2013, 8.062/2014, 1.546/2015, 3.829/2015, 4.429/2016, 5.818/2016, 6.877/2017 e 7.143/2017, apensados, e dos Substitutivos da CAPADR e da CMADS; e, no mérito, pela aprovação do PL nº 3.729/2004, principal, e dos PLs nºs 3.957/2004, 5.576/2005, 358/2011, 1.700/2011, 2.941/2011, 5.716/2013, 8.062/2014, 1.546/2015, 4.429/2016, 6.877/2017 e 7.143/2017, apensados, com Substitutivo, e pela rejeição dos PLs nºs 5.435/2005, 1.147/2007, 2.029/2007, 5.918/2013, 6.908/2013, 3.829/2015 e 5.818/2016, apensados.

Além dos esforços conduzidos no âmbito da CFT, o Poder Executivo intermediou a discussão para aprimorar ainda mais o texto da proposição. Nesse intuito, conduziu uma série de reuniões e debates a partir do texto aprovado na CMADS. Desse trabalho, resultou este novo Substitutivo, que ora submeto à apreciação deste Plenário.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de urgência (art. 155, RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a este Relator analisar os projetos em epígrafe, os quais não apresentam aumentos diretos de despesas para o setor público nem a redução de receitas. Todavia, prevê-se o aumento da eficiência da atuação dos órgãos licenciadores e intervenientes, com o estabelecimento de prazos para manifestações e emissão de licenças.

Daí, em razão dessas novas exigências de eficiência, certamente haverá economia de recursos, mesmo tendo sido retirada a proposta de aumento da taxa de licenciamento ambiental federal constante no

projeto original e em alguns de seus apensos, durante as negociações para a elaboração do Substitutivo que ora proponho. Desta forma, reputo adequados, financeira e orçamentariamente, o projeto principal e seus apensados.

No mérito, a questão do licenciamento ambiental e da elaboração de estudos ambientais, entre os quais o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/Rima), de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais ou potencialmente causadores de degradação do meio ambiente vem sendo discutida nesta Casa há quase três décadas, sem que nenhum projeto tenha sido transformado em lei até o momento.

O tema foi abordado de maneira abrangente pelo Projeto de Lei nº 710, de 1988, de autoria do Deputado Fábio Feldmann, que teve Substitutivos aprovados nas três comissões da Casa pelas quais tramitou e se encontra pronto para a Ordem do Dia no Plenário desde 1º/02/1999. Hoje, essa proposição, naturalmente, se encontra desatualizada. De toda forma, é importante destacar que Feldmann foi o primeiro parlamentar a propor que as normas nacionais sobre licenciamento ambiental fossem objeto de diploma legal próprio, indo além da Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

Foi a Lei nº 6.938/1981, ainda antes do advento da atual Constituição Federal, que introduziu o tema dos estudos e do licenciamento ambiental na ordem jurídica interna. Seu art. 9º cita “a avaliação de impactos ambientais” (inciso III) e “o licenciamento (...) de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (inciso IV) como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Já seu art. 10 prevê que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental” (redação atual dada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011).

Com a ausência de lei federal acerca da matéria, o EIA/Rima e o licenciamento ambiental vêm sendo regulados, entre outras normas do órgão

colegiado, pelas Resoluções nºs 001, de 1986, e 237, de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), as quais, juntamente com as legislações ambientais dos estados e de alguns municípios, constituem o balizamento técnico e jurídico da matéria. É evidente que a falta de uma lei federal vem provocando diversos questionamentos quanto à constitucionalidade e à legalidade das regras ora em vigor.

Conflitos de competência entre os entes federados também eram frequentes – e ainda o são, embora em menor escala – até a edição da Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental. Tal norma complementar dá cumprimento ao *mandamus* constitucional insculpido no art. 23, parágrafo único, da Lei Maior.

A gama de normas infralegais que regem o licenciamento cresce a cada dia, agravando a instabilidade regulatória para aqueles que se submetem ao procedimento. Mais recentemente, têm sido editadas portarias pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) estabelecendo regras sobre o licenciamento de determinados tipos de empreendimentos, tornando ainda mais frágil e complexo o embasamento jurídico dessa matéria.

Com o objetivo, portanto, de oferecer uma proposição ampla, consistente e atualizada sobre o tema, e resgatando o que há de melhor em cada projeto de lei ora em tramitação, este Relator optou por oferecer um novo Substitutivo, que anexa a este parecer. Ele tem como base a proposta trazida pelo Poder Executivo, a qual, por sua vez, foi estruturada a partir do Substitutivo aprovado na CMADS.

A seguir, faz-se uma breve explanação sobre o que foi acolhido ou rejeitado em cada um dos apensados:

- O PL nº 3.957/2004 disciplina de forma ampla o licenciamento ambiental e sua aplicação pelos órgãos ou entidades competentes, integrantes do Sisnama. Juntamente com o principal, o projeto foi um dos balizadores do Substitutivo aprovado na CMADS, o qual evoluiu para o

texto que ora se propõe. Assim, o voto é pela aprovação do PL na forma do Substitutivo anexo.

- O PL nº 5.435/2005 pretende inserir os arts. 10-A, 10-B e 10-C na Lei nº 6.938/1981, para prever a exigibilidade de apresentação, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, de plano de gestão de riscos ambientais e de garantias reais (hipoteca, anticrese, penhor), seguro de responsabilidade civil ou carta de fiança bancária, para fazer face à recuperação de eventuais danos ambientais provocados pelo empreendimento. Tal previsão foi incluída no Substitutivo sob a forma de estímulo, na medida em que prevê condições especiais de licenciamento para o empreendedor que possua seguros, garantias ou fianças ambientais de sua atividade ou empreendimento.

- O PL nº 5.576/2005 dispõe sobre prazos de licenciamento, de acordo com o porte e o potencial poluidor do empreendimento ou atividade produtiva. Para as licenças prévia (LP) e de instalação (LI), propõe como prazos mínimos aqueles dos cronogramas do empreendimento e, como prazos máximos, três e quatro anos, respectivamente; para a licença de operação (LO), prazo mínimo de dois e máximo de cinco anos. Também atribui a competência para o licenciamento aos estados e ao Distrito Federal, deixando para a esfera federal os empreendimentos com impacto de âmbito nacional ou regional, nos termos do art. 10 da Lei nº 6.938/1981. No Substitutivo deste Relator, foram previstos prazos mais dilatados para as licenças e, quanto à questão das atribuições dos entes federados, é matéria atinente à já citada Lei Complementar nº 140/2011, razão pela qual a proposição está sendo rejeitada.

- O PL nº 1.147/2007 obriga à realização do balanço de emissões de gases de efeito estufa no processo de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos potencialmente degradadores, nas fases de implantação e operação, bem como à previsão de medidas mitigadoras ou compensatórias das emissões. Muito embora possa ser incluída pela autoridade licenciadora no Termo de Referência, tal previsão, por ser específica unicamente para certos tipos de atividades ou empreendimentos,

não foi incluída no Substitutivo, razão pela qual se está rejeitando este projeto de lei.

- O PL nº 2.029/2007 altera dispositivos da Lei nº 6.938/1981, visando garantir aos municípios direitos que lhes foram atribuídos constitucionalmente, a exemplo da Resolução Conama nº 237/1997, tais como poder de polícia e de normatização ambiental, bem como competência legal para o licenciamento de empreendimentos com impacto local e dos que lhe forem delegados pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Como nas previsões do PL nº 5.576/2005, trata-se de matéria atinente à Lei Complementar nº 140/2011, razão pela qual não foi incluída no Substitutivo. Não haveria como fazê-lo, uma vez que se trata de matéria reservada à lei complementar.

- O PL nº 358/2011 determina que o licenciamento da execução de atividades e da implantação de empreendimentos destinados a recuperar, melhorar ou manter a qualidade dos recursos hídricos, das praias, do solo e do ar terá tramitação em regime de prioridade. Tal previsão foi contemplada genericamente no Substitutivo na forma de procedimento simplificado para atividades e empreendimentos desse tipo.

- O PL nº 1.700/2011 insere dispositivo na Lei nº 6.938/1981, estabelecendo que sejam considerados no âmbito do licenciamento ambiental os riscos sísmicos, bem como as opções técnicas direcionadas à redução da vulnerabilidade sísmica das construções. Isso já ocorre no âmbito dos estudos ambientais relativos ao meio físico, embora apenas para empreendimentos que o requeiram, como usinas hidrelétricas e nucleares, por exemplo. O Substitutivo mantém os estudos do meio físico, incluindo diagnóstico, prognóstico, medidas mitigadoras e compensatórias e monitoramento, embora não cite especificamente os estudos sísmicos.

- O PL nº 2.941/2011 também insere dispositivo na Lei nº 6.938/1981, fixando o prazo máximo de noventa dias para os órgãos ambientais decidirem sobre os pedidos de licenciamento ambiental. O Substitutivo estabelece prazos diferenciados para a LP, LI e LO, mas nenhum deles de noventa dias. Concorde-se com a necessidade de serem fixados

prazos máximos, mas as disposições legais sobre esse aspecto necessitam ser consistentes com a importância e complexidade do processo de licenciamento ambiental. Por isso, esta proposição está sendo rejeitada.

- O PL nº 5.716/2013 dispõe sobre os objetivos e competências dos órgãos licenciadores responsáveis pela avaliação e aprovação de estudos de impactos ambientais de planos, programas e projetos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental. O projeto foi um dos balizadores do Substitutivo aprovado na CMADS, o qual evoluiu para o texto que ora se propõe. Assim, o voto é pela aprovação deste projeto na forma do Substitutivo anexo.

- O PL nº 5.918/2013 dispõe sobre a exigência de Plano de Controle da Contaminação Ambiental, a ser aprovado pelo órgão ambiental competente, no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Tal previsão, em alguma medida, foi incluída no Substitutivo, já que consta a previsão de medidas protetivas, mitigadoras e compensatórias para os efeitos reais ou potenciais do empreendimento.

- O PL nº 6.908/2013 dispõe sobre as exigências ambientais para a concessão de financiamentos oficiais, com o intuito de submeter a concessão de empréstimos oficiais para projetos específicos à análise de sua viabilidade ambiental. Essa previsão não foi incluída no Substitutivo, razão pela qual está sendo rejeitada.

- O PL nº 8.062/2014, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, foi um dos balizadores do Substitutivo aprovado na CMADS, o qual evoluiu para o texto que ora se propõe. Assim, o voto é pela aprovação deste projeto, na forma do Substitutivo anexo.

- O PL nº 1.546/2015, que dispõe sobre normas gerais para o licenciamento de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, foi um dos balizadores do Substitutivo aprovado na CMADS, o qual evoluiu para o texto que ora se propõe. Assim, o voto é pela aprovação deste projeto, na forma do Substitutivo anexo.

- O PL nº 3.829/2015, que acresce dispositivo à Lei nº 6.938/1981, para incluir projetos de piscicultura como parte integrante do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas nos processos de licenciamento ambiental de atividades mineradoras, trata de um tema bastante específico para uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, razão pela qual está sendo rejeitado.

- O PL nº 4.429/2016, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, está sendo contemplado no Substitutivo na forma de procedimento simplificado para tais empreendimentos.

- O PL nº 5.818/2016, que altera o art. 12 da Lei nº 6.938/1981, para tornar expressa a corresponsabilidade da instituição financeira na concessão de financiamento a projetos ambientais sujeitos a licenciamento ambiental, não está sendo considerado no âmbito do Substitutivo proposto.

- O PL nº 6.411/2016, acresce o § 6º ao art. 35 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e altera a descrição do Código 20 do anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, acrescido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, para dispensar do licenciamento ambiental a atividade de silvicultura quando o plantio e a condução de espécies florestais nativas ou exóticas desde que localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal.

- O PL nº 6.877/2017, que altera a Lei nº 6.938/1981, para incluir a análise de risco de desastre no âmbito do licenciamento ambiental, também está sendo contemplado no Substitutivo sob a forma de estímulo, na medida em que prevê condições especiais de licenciamento para o empreendedor que possua seguros, garantias ou fianças ambientais de sua atividade ou empreendimento.

- O PL nº 7.143/2017, que altera a Lei nº 6.938/1981, para dispor sobre o processo de licenciamento ambiental, ao prever procedimentos diferenciados de acordo com a natureza, porte e potencial poluidor do empreendimento, também está sendo considerado no Substitutivo.

O Substitutivo aqui proposto pretende delinear regras gerais para o processo de licenciamento ambiental, nele incluído o EIA/Rima. Por se tratar de competência legislativa concorrente, as regras gerais se aplicam aos órgãos federais, seccionais (estaduais) e locais integrantes do Sisnama, o que não impede que esses dois últimos sejam mais rígidos ou detalhem seus procedimentos, desde que seguidas as diretrizes desta Lei Geral de Licenciamento Ambiental.

A autonomia dos órgãos ambientais foi reforçada, ao se afirmar expressamente que o poder decisório compete a eles enquanto autoridades licenciadoras (art. 2º, IV). Ficou bem definido o papel das autoridades envolvidas no processo de licenciamento que não integram o Sisnama, esclarecendo que a sua manifestação não vincula a decisão da autoridade licenciadora (art. 2º, III). Do Substitutivo aprovado na CMADS para o texto atual, evoluiu-se ao listar expressamente as autoridades envolvidas, quais sejam:

- Fundação Nacional do Índio – Funai;
- Fundação Cultural Palmares – FCP;
- autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural;
- órgãos gestores de unidades de conservação; e
- demais órgãos e autoridades do Sisnama, conforme o § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Nesse contexto, o órgão gestor de unidades de conservação passa a ser considerado órgão envolvido, sem o poder de veto a ele atribuído pelo § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Considera-se que a explicitação desse caráter consultivo é essencial para que o poder decisório dos gestores ambientais em relação à licença ambiental não seja questionado. É a autoridade licenciadora competente integrante do Sisnama que reúne os dados necessários para a análise integrada dos efeitos adversos e benéficos do empreendimento que está sendo licenciado, ou seja, para avaliar seu

impacto ambiental. As autoridades envolvidas de outras áreas de políticas públicas têm mantidas todas as suas prerrogativas legais, mas a palavra final sobre a licença ambiental deve caber ao órgão ambiental competente.

Ainda sobre esse assunto, cabe comentar que o fato de o Ibama e parte dos órgãos estaduais e municipais do Sisnama não possuírem, atualmente, técnicos suficientes para análise dos efeitos no meio socioeconômico não pode ser usado para enfraquecer os dispositivos legais que procuram assegurar a análise integrada dos diferentes aspectos abordados no licenciamento ambiental. O meio socioeconômico integra as avaliações ambientais, no mínimo, desde a Lei da Política de 1981, e alterações restringindo o campo de análise dos órgãos ambientais significariam retrocesso inaceitável.

Considera-se que o papel da licença ambiental está bem delimitado no Substitutivo, estabelecendo-se que as condicionantes ambientais devem ser acompanhadas de fundamentação técnica por parte da autoridade licenciadora, que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos (art. 8º, § 1º).

Foram previstos processos de licenciamento diferenciados, de acordo com o potencial poluidor ou degradador do empreendimento, considerando sua natureza e seu porte, cujos critérios e parâmetros serão definidos pelos entes federativos. O licenciamento ambiental poderá ocorrer pelo procedimento com EIA/Rima, no caso de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, ou pelo procedimento simplificado, nos demais casos.

Há ainda a possibilidade de oferecer condições especiais de licenciamento para aqueles que adotarem tecnologias comprovadamente mais eficazes de controle ambiental. Entre essas condições, podem ser mencionadas: redução dos prazos de análise, dilação de prazos de renovação

das licenças, simplificação do procedimento de licenciamento ou outras medidas cabíveis, a critério do órgão colegiado consultivo ou deliberativo do Sisnama.

Também é prevista no Substitutivo a criação da licença ambiental por adesão e compromisso (LAC), pela qual se autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação (art. 17). Valoriza-se, com isso, a confiança mútua na relação entre Estado e sociedade, sem prejuízo da ação fiscalizatória do cumprimento das obrigações assumidas.

De acordo com o Substitutivo proposto, a autoridade licenciadora deverá elaborar Termo de Referência (TR) padrão para o EIA e demais estudos ambientais, específico para cada tipologia de atividade ou empreendimento, o qual poderá, ouvido o empreendedor, passar por ajustes, considerando as especificidades da atividade ou empreendimento e de sua área de influência (art. 19). Destaca-se que o TR será elaborado considerando o nexo de causalidade entre os elementos e atributos do meio ambiente e os potenciais impactos da atividade ou empreendimento.

Privilegiou-se a disponibilização de informações ao público, com uma seção específica tratando do assunto, na qual se garante ampla transparência do processo de licenciamento, resguardados eventuais sigilos legalmente assegurados (arts. 25 a 27). Busca-se incentivar o aproveitamento de estudos ambientais por empreendimentos localizados em áreas de influência sobrepostas, para evitar ou minimizar a repetição de estudos sobre a mesma área. Estudos rejeitados também passam a ser alvo de divulgação, com a indicação dos motivos que ensejaram sua reprovação pela autoridade licenciadora. A transparência nesse campo tende a elevar a competitividade e também a qualidade dos estudos elaborados por consultorias especializadas.

A participação social foi assegurada no Substitutivo, ao se prever, no mínimo, uma audiência pública antes da decisão final sobre a emissão da LP, além de outros mecanismos de participação (arts. 28 e 29).

Foram fixados prazos de análise para cada tipo de licença ambiental, e reforçada a disposição já existente na Lei Complementar nº 140/2011 de um único pedido de complementação no decorrer do processo (arts. 32 e 33). O decurso do prazo de análise não significa licenciamento tácito, mas pode instaurar a competência supletiva de licenciamento, nos termos da referida lei complementar.

Também foi estipulada regra para a emissão de autorizações de supressão de vegetação ou outras que se fizerem necessárias ao pleno exercício da licença ambiental, a cargo de órgão integrante do Sisnama ou de ente governamental de outra área de políticas públicas (art. 36). Nos termos do Substitutivo, estas deverão ser emitidas antes ou concomitantemente à licença ambiental.

Além disso, é importante destacar a inserção, no Substitutivo, da avaliação ambiental estratégica (AAE), que consiste em instrumento de apoio à tomada de decisão, subsidia opções estratégicas de longo prazo, promove e facilita a integração dos aspectos ambientais com os aspectos socioeconômicos, territoriais e políticos nos processos de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais (arts. 38 e 39). O texto deixa claro que a AAE não poderá ser exigida como requisito para o licenciamento ambiental e sua inexistência não obstará ou dificultará o processo de licenciamento.

Tal inclusão objetiva preencher uma lacuna histórica da legislação ambiental pátria, de modo a dotá-la de um novo instrumento, que enseje avaliar, prévia e estrategicamente, políticas, planos e programas governamentais mais amplos, buscando evitar que tais questões venham a desembocar no balcão do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos específicos.

Com tais propostas, o Substitutivo objetiva assegurar eficácia, eficiência e coerência técnica ao licenciamento ambiental. Ele também

pretende alcançar maior transparência e controle social sobre os efeitos adversos produzidos pelas atividades ou empreendimentos, bem como sobre as medidas protetivas, mitigadoras e compensatórias, não somente antes da obtenção das licenças ambientais, mas durante toda a sua operação.

Com relação às atribuições dos entes federados para o licenciamento ambiental, tratada em detalhe nos arts. 3º e 4º do PL nº 3.729/2004 e 4º a 6º do PL nº 3.957/2004, bem como nos PLs nºs 5.576/2005 e 2.029/2007, não foram incluídas no Substitutivo, por já ter sido tal questão normatizada no inciso XIV dos arts. 7º (ações administrativas da União), 8º (ações dos estados) e 9º (ações dos municípios) da anteriormente citada Lei Complementar nº 140/2011.

Nas disposições complementares e finais, o Substitutivo trata, sobretudo, das condições para a realização de estudos de viabilidade em unidades de conservação e em terras indígenas, bem como das ações de resposta imediata nas situações de emergência ou estado de calamidade pública decretada por estados, municípios ou pelo Distrito Federal (arts. 40 a 42).

Por fim, o Substitutivo revoga, na Lei de Crimes Ambientais, a modalidade culposa da conduta de funcionário público que concede licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais (art. 46). A medida tende a reduzir a cautela excessiva de servidores públicos dos órgãos ambientais, traduzida em uma alta carga burocrática, pelo temor da punição severa na esfera criminal. A modalidade dolosa, por outro lado, permanece na lei.

Espera-se que, com a aprovação e entrada em vigor da Lei Geral, o licenciamento ambiental não seja mais encarado como um entrave burocrático e impeditivo ao desenvolvimento, tampouco como mero mecanismo utilizado para angariar legitimidade social e política para a implantação de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação ambiental.

Pelo contrário, almeja-se que a futura Lei constitua um instrumento legítimo de planejamento econômico, social e ambiental,

permitindo uma avaliação precisa, ágil e transparente da distribuição dos ônus e benefícios econômicos, sociais e ambientais advindos da implantação de cada atividade ou empreendimento licenciado perante as autoridades que integram o Sisnama, tendo como objetivo final, além de sua viabilidade econômica, trilhar o rumo do desenvolvimento sustentável, que a Nação almeja alcançar.

Pelo exposto, voto pela adequação financeira e orçamentária do projeto principal, PL nº 3.729/2004, e dos PLs nºs 3.957/2004, 5.435/2005, 5.576/2005, 1.147/2007, 2.029/2007, 358/2011, 1.700/2011, 2.941/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 6.908/2013, 8.062/2014, 1.546/2015, 3.829/2015, 4.429/2016, 5.818/2016, 6.411/2016, 6.877/2017 e PL 7.143/2017, apensados, bem como dos Substitutivos da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); e, no mérito:

- pela **aprovação** dos Projetos de Lei nºs 3.729/2004, 3.957/2004, 5.435/2005, 358/2011, 1.700/2011, 2.941/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 8.062/2014, 1.546/2015, 3.829/2015, 4.429/2016, 6.411/2016, 6.877/2017 e 7.143/2017, **na forma do Substitutivo anexo**; e
- pela **rejeição** dos Projetos de Lei nºs 5.576/2005, 1.147/2007, 2.029/2007, 6.908/2013 e 5.818/2016.

É o nosso Voto, que submetemos a este Plenário, clamando pela aprovação sobre a Lei Geral de Licenciamento Ambiental.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado MAURO PEREIRA-PMDB-RS
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729, DE 2004

(E aos PLs nºs 3.957/2004, 5.435/2005, 358/2011, 1.700/2011, 2.941/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 8.062/2014, 1.546/2015, 3.829/2015, 4.429/2016, 6.411/2016, 6.877/2017 e 7.143/2017)

Institui a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica e dá outras providências; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO 1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei, denominada Lei Geral de Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e institui a avaliação ambiental estratégica (AAE).

§ 1º As disposições desta Lei aplicam-se:

I – ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011;

II – à AAE realizada pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela formulação de políticas, planos ou programas governamentais.

§ 2º As normas sobre licenciamento ambiental estabelecidas por estados, Distrito Federal e municípios por decorrência desta Lei e de sua regulamentação, incluindo os atos normativos dos órgãos colegiados do Sisnama, observarão as regras de aplicação nacional.

§ 3º O licenciamento ambiental deve prezar pela participação pública, transparência e controle social, pela preponderância do interesse público, pela celeridade e economia processual, pela prevenção do dano ambiental e pela análise integrada dos impactos ambientais.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – área diretamente afetada (ADA): área necessária para a implantação, manutenção e operação de atividades ou empreendimentos;

II – área de influência: área que sofre os impactos ambientais da construção, instalação, ampliação e operação de atividades ou empreendimentos, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora;

III – autoridade envolvida: órgão ou entidade da administração pública que, nos casos previstos nesta Lei, pode se manifestar no licenciamento ambiental sobre os temas de sua competência, compreendendo:

- a) Fundação Nacional do Índio – Funai;
- b) Fundação Cultural Palmares – FCP;
- c) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e demais autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural; e
- d) órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;

IV – autoridade licenciadora: órgão ou entidade da administração pública, integrante do Sisnama, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão e renovação das licenças ambientais;

V – avaliação ambiental estratégica (AAE): instrumento de apoio à tomada de decisão, que subsidia opções estratégicas de longo prazo, promove e facilita a integração dos aspectos ambientais com os aspectos socioeconômicos, territoriais e políticos nos processos de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais;

VI – condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, com vistas a evitar, mitigar ou

compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei;

VII – empreendedor: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental;

VIII – estudo ambiental: estudo relativo aos aspectos e impactos ambientais de atividade ou empreendimento, apresentado pelo empreendedor como subsídio no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental;

IX – estudo prévio de impacto ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de significativa degradação do meio ambiente, a ser realizado previamente para a análise da sua viabilidade ambiental;

X – licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora autoriza a localização, a construção, a instalação, a ampliação, a modificação ou a operação de atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis;

XI – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação;

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

XIII – licença de instalação (LI): licença que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais;

XIV – licença de operação (LO): licença que autoriza a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para operação e, quando necessário, para a sua desativação;

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

XVI – licença prévia (LP): licença que atesta, na fase de planejamento, a viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento quanto à sua concepção e localização, e estabelece requisitos e condicionantes ambientais;

XVII – licenciamento ambiental: procedimento administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente;

XVIII – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação-SNUC: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em caráter supletivo, os órgãos estaduais, municipais e distrital, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais, municipais e distrital, nas respectivas esferas de atuação;

XIX – relatório de caracterização do empreendimento (RCE): documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, com informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade ou empreendimento e a identificação e caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias;

XX – relatório de controle ambiental (RCA): documento exigido no procedimento de licenciamento ambiental corretivo contendo dados, informações, identificação dos passivos e dos impactos ambientais de atividade ou empreendimento em operação e, quando couber, medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental;

XXI – relatório de impacto ambiental (Rima): documento que reflete as conclusões do EIA, apresentado de forma objetiva e com informações em linguagem acessível ao público em geral, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens da atividade ou empreendimento, bem como as consequências ambientais de sua implantação, com o conteúdo mínimo previsto nesta Lei; e

XXII – termo de referência (TR): documento único emitido pela autoridade licenciadora, que estabelece o conteúdo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ambientais decorrentes da atividade ou empreendimento.

CAPÍTULO 2

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Seção 1

Disposições Gerais sobre o Licenciamento Ambiental

Art. 3º A construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do Sisnama, sem prejuízo das demais licenças e autorizações exigíveis.

§ 1º Os órgãos colegiados deliberativos do Sisnama definirão as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011.

§ 2º Até que sejam definidas as tipologias conforme o § 1º, cabe à autoridade licenciadora adotar o procedimento em vigor até a data da publicação desta lei.

§ 3º A lista das tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental referida no § 1º deverá ser atualizada sempre que necessário.

Art. 4º O licenciamento ambiental poderá resultar nos seguintes tipos de licenças ambientais:

- I – licença prévia (LP);
- II – licença de instalação (LI);
- III – licença de operação (LO);
- IV – licença ambiental única (LAU);
- V – licença por adesão e compromisso (LAC); e
- VI – licença de operação corretiva (LOC).

§ 1º São subsídios para a emissão das licenças ambientais:

- I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP;
- II – projeto básico ambiental ou similar, acompanhado dos elementos de projeto de engenharia e relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LI;
- III – relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LO;
- IV – estudo ambiental e elementos de projeto de engenharia, para a LAU;
- V – RCE, para a LAC; ou
- VI – RCA, para a LOC.

§ 2º A LI poderá autorizar teste operacional ou teste de avaliação prévia dos sistemas de controle de poluição da atividade ou empreendimento.

§ 3º Excepcionalmente, tendo em vista a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, poderão ser definidas licenças específicas por ato normativo da autoridade competente.

Art. 5º As licenças ambientais devem ser emitidas observados os seguintes prazos de validade:

- I – o prazo de validade da LP será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos

planos, programas e projetos relativos à atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora;

II – o prazo de validade da LI e da LP aglutinada à LI do procedimento bifásico (LP/LI) será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora; e

III – o prazo de validade da LAU, da LO, da LI aglutinada à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e da LOC considerará os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 5 (cinco) anos.

§ 1º Os prazos previstos no inciso III do *caput* serão ajustados pela autoridade licenciadora se a atividade ou empreendimento tiver tempo de finalização inferior a eles.

§ 2º Os prazos máximos de validade das licenças previstas no inciso III serão determinadas pela autoridade licenciadora, de forma justificada, e não poderão ser emitidas por período indeterminado.

Art. 6º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§ 1º As licenças ambientais podem ser renovadas sucessivamente, respeitados em cada renovação os prazos máximos previstos no art. 5º.

§ 2º As renovações das licenças devem observar as seguintes condições:

I – a renovação da LP e da LI é precedida de análise sobre a manutenção ou não das condições que lhe deram origem; e

II – a renovação da LO é precedida de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, determinando-se os devidos ajustes, se necessários.

§ 3º A LO poderá ser renovada automaticamente, por igual período, a partir de declaração do empreendedor, em formulário disponibilizado na *internet*, desde que atendidas simultaneamente as seguintes condições:

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

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

III – as condicionantes aplicáveis tenham sido cumpridas.

§ 4º Na renovação da LAU, da LP/LI e da LI/LO, aplicam-se em tudo o que couber as disposições dos §§ 1º a 3º.

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

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

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

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

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

V – serviços e obras de melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão de atividades ou empreendimentos já licenciados com essa previsão, inclusive dragagens de manutenção;

VI - que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos qualificados como potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, estabelecida na forma dos §§ 1º a 3º do art. 3º.

§ 1º O licenciamento ambiental do manejo e exploração de florestas nativas e formações sucessoras será realizado nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e demais legislações aplicáveis.

§ 2º As atividades ou empreendimentos de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo deverão cumprir as normas ambientais aplicáveis.

§ 3º O licenciamento das estruturas de apoio relacionadas ao inciso I do *caput* deste artigo, quando licenciáveis, serão feitas conforme disposições estaduais e municipais.

§ 4º A dispensa prevista no inciso V do *caput* deste artigo estende-se aos mesmos serviços e obras inclusos em atividades ou empreendimentos objeto de termo de compromisso de processo de licenciamento corretivo.

§ 5º As não sujeições ao licenciamento ambiental não eximem o empreendedor da obtenção de:

I – autorização de supressão de vegetação, nos casos previstos em lei; ou

II – outras autorizações, registros, certidões, alvarás, outorgas ou demais exigências legais cabíveis.

§ 6º Nos licenciamentos de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integrada do empreendimento, não se exigindo outra licença da autoridade prevista no inciso IV do art. 2º desta lei, nos seguintes casos:

I – regularização fundiária ou urbanização de núcleos urbanos informais;

II – parcelamento de solo urbano;

III – instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais; e

IV – instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento dos esgotos sanitários.

§ 7º O empreendedor poderá solicitar declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento, nos termos deste artigo.

Art. 8º O gerenciamento dos impactos ambientais e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos da atividade ou empreendimento:

I – evitar os impactos ambientais negativos;

II – minimizar os impactos ambientais negativos; e

III – compensar os impactos ambientais negativos não mitigáveis, na impossibilidade de evitá-los.

§ 1º As condicionantes ambientais devem ter fundamentação técnica que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

§ 2º Atividades ou empreendimentos com áreas de influência sobrepostas total ou parcialmente podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas as responsabilidades por seu cumprimento.

§ 3º As condicionantes estabelecidas na forma do *caput* não poderão obrigar o empreendedor a operar serviços públicos.

§ 4º O empreendedor poderá solicitar, de forma fundamentada, a revisão das condicionantes ambientais ou a prorrogação do seu prazo, pedido que deve ser respondido de forma motivada e fundamentada pela autoridade licenciadora, a qual poderá readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las ou cancelá-las.

§ 5º O descumprimento de condicionantes das licenças ambientais, sem a devida justificativa técnica, sujeitará o empreendedor à aplicação das sanções penais e administrativas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento ou legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 9º Sem prejuízo da exigência de EIA nos termos desta Lei, caso sejam adotadas, pelo empreendedor, novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que comprovadamente permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela

legislação ambiental, a autoridade licenciadora deverá, motivadamente, estabelecer condições especiais no processo de licenciamento ambiental, incluindo:

- I – redução de prazos de análise;
- II – dilação de prazos de renovação da LO, LI/LO ou LAU; ou
- III - outras medidas cabíveis, a critério do órgão colegiado deliberativo do Sisnama.

Parágrafo único. As medidas previstas no *caput* poderão ser estendidas, com justificativa técnica, para atividades ou empreendimentos que:

- I – possuam seguros, garantias ou fianças ambientais quando do requerimento das licenças ambientais previstas no art. 4º; ou
- II – assegurem melhoria das condições de saneamento ambiental.

Art. 10. A autoridade licenciadora, mediante decisão motivada, poderá suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

- I – omissão ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;
- II – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde; ou
- III – acidentes com significativo dano ambiental ou recorrentes.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo será aplicado sem prejuízo da possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença como sanção restritiva de direito, por decorrência do previsto no § 5º do art. 8º, respeitada a devida gradação das penalidades.

§ 2º As condicionantes ambientais e medidas de controle poderão ser modificadas pela autoridade licenciadora nas seguintes hipóteses:

- I – na ocorrência de impactos negativos imprevistos;
- II – quando caracterizada a não efetividade técnica da condicionante;
- III – na renovação da LO, LI/LO ou LAU em razão de alterações na legislação ambiental; ou
- IV – a pedido do empreendedor, conforme § 5º do art. 8º.

Art. 11 O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Parágrafo único. A aplicação do *caput* não desobriga o empreendedor do atendimento da legislação aplicável aos referidos atos administrativos, nem de os estudos referentes ao licenciamento ambiental levarem em consideração o Plano Diretor municipal referido no art. 182, § 1º, da Constituição ou legislação equivalente.

Seção 2

Dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental

Art. 12. O licenciamento ambiental poderá ocorrer pelo procedimento trifásico ou simplificado.

§ 1º O procedimento de licenciamento ambiental a ser empregado e o estudo ambiental a ser exigido serão definidos pela relação da localização da atividade ou empreendimento com seu potencial poluidor ou degradador, levando em consideração sua tipologia.

§ 2º O potencial poluidor ou degradador, considerando sua natureza e seu porte, será estabelecido pelos entes federativos por meio dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama, respeitando as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011.

§ 3º Ato do chefe do Poder Executivo federal, mediante proposta da Comissão Tripartite Nacional, regulamentará o disposto no § 1º no que se refere aos critérios básicos do componente locacional, sem prejuízo das normas estaduais e municipais complementares, observado o disposto no § 2º do art. 1º.

§ 4º Para a elaboração da proposta referida no § 3º, a Comissão Tripartite Nacional ouvirá, por meio de consultas, os setores representados nos colegiados do Sisnama.

Art. 13. O licenciamento trifásico envolverá a emissão sequencial de LP, LI e LO.

§ 1º No caso de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, o licenciamento trifásico exigirá EIA na fase de LP.

§ 2º Poderá ser exigido EIA, independentemente da localização, para atividades ou empreendimentos cuja natureza e porte caracterizem, por si só, potencial de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, consoante definição dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama.

§ 3º Excepcionalmente, poderão ser aplicáveis duas licenças no procedimento com EIA, quando:

I – a LP, LI ou LO, isoladamente, forem incompatíveis com a natureza da atividade ou empreendimento, nos termos de ato dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama; ou

II – a atividade ou empreendimento estiver incluso em política, plano ou programa governamental que tenha sido objeto de AAE, previamente aprovada pelos órgãos central, seccionais ou locais do Sisnama, em suas respectivas esferas de competência.

§ 4º Até que seja publicado o ato previsto no inciso I do § 3º, a autoridade licenciadora poderá, de forma motivada, decidir quanto à emissão concomitante de licenças.

§ 5º Na hipótese prevista no inciso II do § 3º, *as análises realizadas no âmbito da AAE* poderão resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA, a critério da autoridade licenciadora.

Art. 14. O licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado, observado o disposto no parágrafo 1º do art. 12, poderá ser:

I – bifásico;

II – em fase única; ou

III – por adesão e compromisso.

Art. 15. O procedimento bifásico aglutina duas licenças em uma única licença e será aplicado nos casos em que as características da atividade ou

empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação da autoridade licenciadora.

§ 1º A autoridade licenciadora definirá na emissão do TR as licenças que poderão ser aglutinadas, podendo ser a LP com a LI (LP/LI) ou a LI com a LO (LI/LO).

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico.

Art. 16. O procedimento em fase única avalia em uma única etapa a viabilidade ambiental e autoriza a instalação e operação da atividade ou empreendimento, com a emissão da LAU.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora definirá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única.

Art. 17. O procedimento por adesão e compromisso poderá ser aplicado desde que sejam conhecidas as características ambientais da área de implantação e as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento, sejam conhecidos e mensurados previamente os seus impactos ambientais, bem como definidas as medidas de controle dos impactos ambientais negativos.

§ 1º Serão consideradas atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama.

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá previamente os requisitos e as condicionantes ambientais para aplicação do *caput*.

§ 3º As autoridades envolvidas poderão participar da elaboração dos padrões e condicionantes ambientais previstos no *caput*, quando couber.

§ 4º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE serão conferidas e analisadas pelo Poder Público competente.

Seção 3

Do Licenciamento Ambiental Corretivo

Art. 18. O licenciamento ambiental corretivo voltado à regularização de atividades ou empreendimentos que iniciaram a operação até a data de publicação desta Lei sem licença ambiental ocorre pela expedição de LOC.

§ 1º Caso haja manifestação favorável ao licenciamento ambiental corretivo pela autoridade licenciadora, deverá ser firmado termo de compromisso entre ela e o empreendedor anteriormente à emissão da LOC.

§ 2º O termo de compromisso estabelecerá os critérios, os procedimentos e as responsabilidades de forma a promover o licenciamento ambiental corretivo.

§ 3º A LOC define as condicionantes e outras medidas necessárias para a regularização ambiental e seus respectivos prazos, bem como as ações de controle e monitoramento ambiental para a continuidade da operação da atividade ou empreendimento, em conformidade com as normas ambientais.

§ 4º Aplicam-se ao licenciamento ambiental corretivo, no que couber, as disposições do art. 79-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 5º A assinatura do termo de compromisso impede novas autuações fundamentadas na ausência da respectiva licença ambiental.

§ 6º O disposto no § 5º não impede a aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento do próprio termo de compromisso.

§ 7º As disposições sobre renovação automática previstas no § 2º do art. 6º aplicam-se à LOC.

§ 8º Se a autoridade licenciadora concluir pela impossibilidade de expedição de LOC, deve estipular objetivamente as medidas para desmobilização e recuperação do ambiente afetado, às expensas do empreendedor.

§ 9º As atividades ou empreendimentos que já se encontram com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei poderão se adequar às disposições desta Seção.

Seção 4

Do EIA e demais Estudos Ambientais

Art. 19. A autoridade licenciadora deverá elaborar Termo de Referência (TR) padrão para o EIA e demais estudos ambientais, específico para cada tipologia

de atividade ou empreendimento, ouvidas as autoridades referidas no inciso III do art. 2º, quando couber.

§ 1º A autoridade licenciadora, ouvido o empreendedor, poderá ajustar o TR, considerando as especificidades da atividade ou empreendimento e de sua área de influência.

§ 2º Nos casos em que houver necessidade de ajustes no TR nos termos do § 1º, a autoridade licenciadora concederá prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do empreendedor.

§ 3º O TR será elaborado considerando onexo de causalidade entre os elementos e atributos do meio ambiente e os potenciais impactos da atividade ou empreendimento.

§ 4º A autoridade licenciadora terá o prazo máximo de 30 (trinta dias) dias para disponibilização do TR ao empreendedor, a contar da data do requerimento.

Art. 20. O EIA deve ser elaborado de forma a contemplar:

I – concepção e características principais da atividade ou empreendimento e identificação dos processos, serviços e produtos que o compõem, assim como identificação e análise das principais alternativas tecnológicas e locacionais, quando couber, confrontando-as entre si e com a hipótese de não implantação da atividade ou empreendimento;

II – definição dos limites geográficos da área diretamente afetada pela atividade ou empreendimento (ADA) e de sua área de influência;

III – diagnóstico ambiental da área de influência da atividade ou empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que poderão ser afetados por ele;

IV – análise dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento e de suas alternativas, por meio da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando-os em negativos e positivos, de curto, médio e longo prazos, temporários e permanentes, considerando seu grau de reversibilidade e suas propriedades cumulativas e sinérgicas, bem como a distribuição dos ônus e benefícios sociais e a existência ou o planejamento de outras atividades ou empreendimentos na mesma área de influência;

V – prognóstico do meio ambiente na ADA, bem como na área de influência da atividade ou empreendimento, nas hipóteses de sua implantação ou não;

VI – definição das medidas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, incluindo os decorrentes da sua desativação, e maximizar seus impactos ambientais positivos;

VII – elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados; e

VIII – conclusão sobre a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento.

Art. 21. Todo EIA deve gerar um Rima, com o seguinte conteúdo mínimo:

I – objetivos e justificativas da atividade ou empreendimento, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II – descrição e características principais da atividade ou empreendimento, bem como de sua área de influência, com as conclusões do estudo comparativo entre suas principais alternativas tecnológicas e locacionais;

III – síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência da atividade ou empreendimento;

IV – descrição dos prováveis impactos ambientais da atividade ou empreendimento, considerando o projeto proposto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V – caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção da atividade ou empreendimento e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI – descrição do efeito esperado das medidas previstas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento ou para maximizar seus impactos positivos;

VII – programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; e

VIII – recomendação quanto à alternativa mais favorável e conclusões.

Art. 22. Nos casos de atividades ou empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora poderá aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento, sem prejuízo das medidas de participação previstas na Seção 6.

§1º Na hipótese prevista no *caput*, poderá ser emitida LP única para o conjunto de atividades ou empreendimentos, desde que identificado um responsável legal, mantida a necessidade de emissão das demais licenças específicas para cada atividade ou empreendimento.

§ 2º Para atividades ou empreendimentos de pequeno porte e similares, poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de atividade ou empreendimento.

Art. 23. Independentemente da titularidade do licenciamento, no caso de implantação de atividade ou empreendimento na área de influência de outro já licenciado, poderá ser aproveitado o diagnóstico ambiental constante no estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.

§ 1º Para atender ao disposto neste artigo, a autoridade licenciadora deve manter banco de dados, disponibilizado na *internet*, integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima).

§ 2º Cabe à autoridade licenciadora estabelecer o prazo de validade dos dados disponibilizados para fins do disposto neste artigo.

Art. 24. A elaboração de estudos ambientais deve ser confiada a equipe habilitada nas respectivas áreas de atuação e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

Seção 5

Da Disponibilização de Informações ao Público

Art. 25. O pedido de licenciamento ambiental, sua aprovação, rejeição ou renovação serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pela autoridade licenciadora.

§ 1º Em caso de aprovação ou renovação, deverão constar da publicação o prazo de validade e a indicação do endereço eletrônico no qual o documento integral da licença ambiental pode ser acessado.

§ 2º A autoridade licenciadora deve disponibilizar, em meio eletrônico de comunicação de sua responsabilidade na *internet*, todos os documentos do licenciamento ambiental cuja digitalização seja viável.

§ 3º O estudo ambiental rejeitado deve ser identificado em meio eletrônico de comunicação de responsabilidade da autoridade licenciadora e no Sinima, com a indicação dos motivos que ensejaram sua reprovação.

Art. 26. O EIA e demais estudos e informações exigidos pela autoridade licenciadora no licenciamento ambiental são públicos, passando a compor o acervo da autoridade licenciadora, e devem integrar o Sinima.

Art. 27. É assegurado no processo de licenciamento ambiental o sigilo de informações garantido por lei.

Seção 6

Da Participação Pública

Art. 28. A atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental pelo procedimento com EIA deve ser objeto de processo de participação pública, com pelo menos 1 (uma) audiência pública presencial antes da decisão final sobre a emissão da LP.

§ 1º Na audiência pública deverá ser apresentado à população da área de influência da atividade ou empreendimento o conteúdo da proposta em análise e do seu respectivo Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

§ 2º Antes da realização da reunião presencial prevista no *caput*, o empreendedor deve disponibilizar o Rima conforme definido pela autoridade licenciadora.

§ 3º A decisão da autoridade licenciadora de realização de mais de uma reunião presencial deve ser motivada na inviabilidade de realização de um único evento, na complexidade da atividade ou empreendimento, na amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou outro fator relevante devidamente justificado.

§ 4º As conclusões e recomendações da audiência pública não vinculam a decisão da autoridade licenciadora e serão motivadamente rejeitadas ou acolhidas.

§ 5º Além do previsto no *caput* e § 1º deste artigo, será viabilizada a participação pública por meio da *internet*:

I – se houver requerimento do Ministério Público ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, em até 10 (dez) dias após a realização das audiências públicas; e

II – em outras situações que, motivadamente, a autoridade licenciadora julgar pertinentes.

§ 6º A consulta pública prevista no § 5º deve durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 30 (trinta) dias.

§ 7º Sem prejuízo do disposto no § 5º, a autoridade licenciadora poderá prever a participação pública durante o processo de licenciamento ambiental em curso, via *internet*.

§ 8º Sem prejuízo das reuniões e consultas previstas nesta Seção, a autoridade licenciadora poderá realizar reuniões participativas com especialistas e interessados.

Art. 29. A autoridade licenciadora poderá, a seu critério, receber contribuições por meio de reuniões técnicas presenciais ou via *internet* nos casos de licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado.

Seção 7

Da Participação das Autoridades Envolvidas

Art. 30. A participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

I – Funai: quando na área de influência existir terra indígena delimitada ou área que tenha sido objeto de portaria de interdição expedida pela Funai em razão da localização de índios isolados;

II – FCP: quando na área de influência existir terra quilombola reconhecida por Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado; e

III – IPHAN e autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural: quando na área de influência existirem bens culturais formalmente acautelados.

IV – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: quando o empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento;

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental.

§ 2º A manifestação dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação a que se refere o inciso IV do *caput* deste artigo será vinculante nos casos de licenciamento ambiental com EIA, sempre que na área de influência da atividade ou empreendimento existir unidade de conservação, com exceção de Áreas de Proteção Ambiental.

§ 3º As disposições do *caput* serão observadas sem prejuízo da legislação as normas específicas sobre os monumentos arqueológicos ou pré-históricos.

§ 4º A manifestação dos órgãos previstos no inciso IV do *caput* deste artigo deve se restringir aos potenciais impactos da atividade ou empreendimento na Unidade de Conservação.

Art. 31. A autoridade licenciadora deverá solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental, planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental.

§ 1º A autoridade envolvida apresentará manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo equivalente à metade do prazo concedido para a autoridade licenciadora, contado da data de recebimento da solicitação.

§ 2º A ausência de manifestação da autoridade envolvida no prazo estabelecido no § 1º não obsta o andamento do processo de licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.

§ 3º No caso de a manifestação de autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, estas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos negativos da atividade ou empreendimento, cabendo à autoridade licenciadora rejeitar aquelas que não atendam a esse requisito.

§ 4º As autoridades envolvidas deverão acompanhar a implementação das condicionantes incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade.

Seção 8

Dos Prazos Administrativos

Art. 32. O processo de licenciamento ambiental respeitará os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:

I – 10 (dez) meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;

II – 6 (seis) meses para a LP, para os casos dos demais estudos;

III – 4 (quatro) meses para a LI, LO, LOC e LAU;

IV – 6 (seis) meses para as licenças do rito bifásico; e

V – 30 (trinta) dias para a LAC.

§ 1º Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados em casos específicos, desde que formalmente solicitado pelo empreendedor e com a concordância da autoridade licenciadora.

§ 2º O requerimento de licença não será admitido quando, no prazo de 15 (quinze) dias, a autoridade licenciadora identificar que o EIA ou demais estudo ambiental protocolado não apresente os itens listados no TR, gerando a necessidade de reapresentação do estudo, com reinício do procedimento e da contagem do prazo.

§ 3º O decurso dos prazos máximos previstos no *caput* sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva de licenciamento, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 4º Na instauração de competência supletiva prevista no § 3º, o prazo de análise será reiniciado e deverão ser aproveitados, sempre que possível, os elementos instrutórios no âmbito do licenciamento ambiental, sendo vedada a solicitação de estudos já apresentados e aceitos, ressalvados os casos de vício de legalidade.

§ 5º Respeitados os prazos previstos neste artigo, as autoridades licenciadoras definirão em ato próprio os demais prazos procedimentais do licenciamento ambiental.

Art. 33. As exigências de complementação oriundas da análise da atividade ou empreendimento devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 1º O empreendedor deverá atender às exigências de complementação no prazo máximo de 4 (quatro) meses, contado do recebimento da respectiva notificação, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério da autoridade licenciadora, desde que justificado pelo empreendedor.

§ 2º O descumprimento injustificado do prazo previsto no § 1º ensejará o arquivamento do processo de licenciamento ambiental.

§ 3º O arquivamento do processo a que se refere o § 2º não impede novo protocolo com o mesmo teor, em processo sujeito a novo recolhimento de despesas de licenciamento, bem como à apresentação das complementações de informações, documentos ou estudos que forem julgadas necessárias pela autoridade licenciadora.

§ 4º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora suspendem a contagem dos prazos previstos no art. 32, que continuam a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

Art. 34. O processo de licenciamento ambiental que ficar sem movimentação durante 2 (dois) anos sem justificativa formal, mediante notificação prévia ao empreendedor, poderá ser arquivado.

Parágrafo único. Para o desarquivamento do processo, poderão ser exigidos novos estudos ou complementação dos anteriormente apresentados, bem como cobradas novas despesas relativas ao licenciamento ambiental.

Art. 35. Os demais entes federativos interessados podem se manifestar à autoridade licenciadora responsável, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, previamente à emissão da primeira licença da atividade ou empreendimento.

Art. 36. As autorizações ou outorgas a cargo de órgão ou entidade integrante do Sisnama que se fizerem necessárias para o pleno exercício da licença ambiental devem ser emitidas previamente ou concomitantemente a ela, respeitados os prazos máximos previstos no art. 32.

Seção 9

Das Despesas do Licenciamento Ambiental

Art. 37. Correrão às expensas do empreendedor as despesas relativas:

I – à elaboração dos estudos ambientais requeridos no licenciamento ambiental;

II – à realização de reunião presencial de audiência pública ou outras reuniões ou consultas realizadas no licenciamento ambiental;

III – ao custeio de implantação, operação, monitoramento e eventual readequação das condicionantes ambientais, nelas considerados os planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental expedida;

IV – à publicação dos pedidos de licença ambiental ou sua renovação, inclusive nos casos de renovação automática previstos no art. 6º;

V – às cobranças previstas no Anexo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, incluído pela Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, naquilo que couber; e

VI – às taxas e preços estabelecidos pelas legislações federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 1º Os valores alusivos às cobranças do poder público relativos ao licenciamento ambiental devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade dos serviços prestados e estar estritamente relacionados ao objeto da licença.

§ 2º A autoridade licenciadora deverá publicar os itens de composição das cobranças referidas no § 1º.

§ 3º Devem ser realizados de ofício pelos órgãos do Sisnama, independentemente de pagamento de taxas ou outras despesas, os atos necessários para a emissão de declaração de não sujeição ao licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, nos termos do art. 7º.

CAPÍTULO III

DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Art. 38. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem como objetivos identificar as consequências, conflitos e oportunidades de propostas de políticas, planos e programas governamentais, considerando os aspectos ambientais, e assegurar a interação entre políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão em tempo hábil.

Parágrafo único. A AAE será realizada pelos órgãos responsáveis pela formulação e planejamento de políticas, planos e programas governamentais, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial.

Art. 39. A realização da AAE não exime os responsáveis de submeter as atividades ou empreendimentos que integram as políticas, planos ou programas ao licenciamento ambiental.

§ 1º Os resultados da AAE poderão conter diretrizes para, se for o caso, orientar o licenciamento ambiental.

§ 2º A AAE não poderá ser exigida como requisito para o licenciamento ambiental e sua inexistência não obstará ou dificultará o processo de licenciamento.

§ 3º Instrumentos de planejamento e de políticas, planos e programas governamentais que contenham estudos com conteúdo equiparável à AAE, na

forma do regulamento, poderão ser beneficiados com o previsto no inciso II do § 1º do art. 13.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

Art. 40. Os estudos de viabilidade de uma atividade ou empreendimento poderão ser realizados em quaisquer categorias de unidades de conservação de domínio público prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, mediante autorização prévia do órgão gestor da unidade.

Parágrafo único. A interferência da realização dos estudos nos atributos da unidade de conservação deverá ser a menor possível, reversível e mitigável.

Art. 41. A Funai deverá, quando couber, se manifestar sobre a autorização para a realização de estudos ambientais no interior de terra indígena no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de apresentação do plano de trabalho pelo empreendedor.

Parágrafo único O descumprimento do prazo estabelecido no *caput* autoriza o empreendedor a realizar o estudo ambiental com o uso de dados secundários.

Art. 42 .Para fins do disposto no inciso I do art. 7º, considera-se:

I - imóvel, propriedade ou posse rural regular: aquele que não possui pendência em relação ao cumprimento das obrigações previstas na Lei nº 12.651, de 2012;

II - imóvel, propriedade ou posse rural em regularização:

a) aquele cujo titular ou possuidor esteja cumprindo as obrigações assumidas no Termo de Compromisso perante o órgão competente integrante do Sisnama, nos termos da Lei nº 12.651, de 2012; ou

b) aquele cujo titular ou possuidor tenha inscrição no CAR no prazo legal da Lei nº 12.651, de 2012, e tenha requerido e finalizado a Proposta de Adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA, com emissão de documento comprobatório pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR.

Art. 43. Até que sejam publicados os atos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 12 desta Lei, a autoridade licenciadora poderá definir, no prazo de até 360 dias, as disposições necessárias para a aplicação do disposto neste artigo.

Art. 44. Em caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública decretada por estados, municípios ou pelo Distrito Federal, as ações de resposta imediata ao desastre poderão ser executadas independentemente de licenciamento ambiental.

§ 1º O executor deverá apresentar à autoridade licenciadora, no prazo máximo de 10 (dez) dias da data de conclusão de sua execução, informações sobre as ações de resposta empreendidas.

§ 2º A autoridade licenciadora poderá definir orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório às intervenções de que trata o *caput*.

Art. 45. Aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aos atos administrativos disciplinados por esta Lei.

Art. 46. As regras desta Lei serão aplicadas sem prejuízo das disposições legais sobre:

I – a exigência de EIA consoante a caracterização da vegetação como primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração; e

II – a ocupação e a exploração de apicuns e salgados.

Art. 47. Após a entrada em vigor desta Lei, alterações no projeto original já licenciado e não previsto na licença que autorizou a operação da atividade ou empreendimento serão analisadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental existente e, caso viáveis, serão autorizadas por meio de retificação.

Art. 48. Após a emissão da licença que autorizou a operação da atividade ou empreendimento, poderá ser aberto prazo de 15 (quinze dias) para contestação, pelo empreendedor, das condicionantes constantes da licença, devendo a autoridade licenciadora se manifestar em até 30 (trinta) dias.

Art. 49. Os profissionais que subscrevem os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento ambiental e os empreendedores são responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Art. 50. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Art. 51. Revogam-se o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado MAURO PEREIRA-PMDB-RS

Relator