

**RAFAEL RODRIGUES LEITE**

**RITO SUMÁRIO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: POTENCIAIS DANOS AO  
MEIO AMBIENTE E O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015**

**Brasília**  
**2016**

RAFAEL RODRIGUES LEITE

**RITO SUMÁRIO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: POTENCIAIS DANOS AO  
MEIO AMBIENTE E O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Professor Orientador: Rodrigo Augusto de Medeiros

**Brasília**

**2016**

RAFAEL RODRIGUES LEITE

**RITO SUMÁRIO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: POTENCIAIS DANOS AO  
MEIO AMBIENTE E O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015**

Monografia apresentada como requisito  
para a conclusão do curso de  
bacharelado em Direito do Centro  
Universitário de Brasília – UniCEUB.  
Professor Orientador: Rodrigo Augusto de  
Medeiros

Brasília, 31 de outubro de 2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Rodrigo Augusto de Medeiros (Orientador)

---

Prof. José Rossini Campos do Couto Corrêa

---

Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão

Dedico este trabalho monográfico à minha família. Em especial aos meus pais, Laércio e Elizabete, por todo o suporte durante os anos de curso. Aos meus tios Lívia e Pedro por acreditarem em meu potencial e à minha namorada Priscilla por ter contribuído diretamente para a sua conclusão

## **AGRADECIMENTOS**

Ao longo do curso, diversas pessoas cruzaram meu caminho. Cada uma com uma lição diferente, as quais não irei esquecer. Agradeço aos meus pais Láercio e Elizabete, por terem me possibilitado cursar o ensino superior e por todo o apoio que me foi dado. Aos meus tios Livia e Pedro por sempre me incentivarem e acreditarem no meu potencial. Minha namorada Priscilla, pela paciência e constante incentivo para que concluísse a presente monografia. Ao professor Rodrigo Medeiros, por toda a ajuda durante a orientação e desenvolvimento do trabalho. Finalmente, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação profissional e intelectual.

## RESUMO

Esta monografia teve como objetivo tecer uma análise crítica sobre os pontos mais controversos contidos no texto do Projeto de Lei do Senado nº.654/2015, proposto pelo Senador Romero Jucá, que versa sobre rito sumário de Licenciamento Ambiental. Para tanto foi utilizado o método exploratório que permitiu análise sobre o surgimento e evolução histórica do Direito Ambiental, bem como das políticas públicas voltadas ao meio ambiente tendo focado no processo de Licenciamento Ambiental. Inicialmente foram apresentados os principais elementos históricos e evolutivos do Direito Ambiental, bem como os princípios gerais que os rege. Após breve apresentação dos princípios, foram abordados os principais pontos dos procedimentos do Licenciamento Ambiental atual. Na sequência, foi abordado o texto integral do PLS nº.654/2015 com alguns apontamentos sobre as principais alterações no processo de licenciamento ambiental regular. Por último, foram analisados os pontos mais controversos do projeto abalizado pelos pareceres do Ministério Público Federal e de diversas entidades ambientalistas. Concluiu-se que o PLS 654/2015 apresenta falhas em sua redação que, caso aprovado, representaria enorme retrocesso ecológico uma vez que facilitaria o licenciamento de obras comprovadamente danosas ao meio ambiente. Assim, o referido projeto contraria os princípios ambientais, especificamente o do não retrocesso, bem como o artigo 225 da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Licenciamento Ambiental. PLS 654/2015. Retrocesso Ecológico. Dano Ambiental. Violação dos princípios constitucionais. Violação dos princípios ambientais.

## ABSTRACT

This study aimed to make a critical analysis of the most controversial points contained in the text of the Senate Bill nº. 654/2015 proposed by Senator Romero Jucá, which deals with a summary rite of Environmental Licensing. For this, the exploratory method was used which allowed an analysis of the emergence and historical development of environmental law and public policy towards the environment, focusing on the environmental licensing process. The main historical and evolutionary elements of environmental law as the general principles that guides it were initially presented. After a brief presentation concerning those principles, the main points of the current environmental licensing procedures were presented. Following that, the full text of PLS nº 654 was addressed along with some notes on major changes to the current environmental licensing process. Finally, the most controversial points of the project were analyzed by the authoritative opinions of the Federal Public Ministry and several environmental entities. Coming to a conclusion that the Senate Bill nº.654/2015 has writing flaws that, if approved, would represent huge ecological throwback once that it would facilitate the licensing of constructions demonstrably harmful to the environment. Therefore, this project collides with environmental principles, specifically the non-retrocession, and article 225 of the Federal Constitution.

**Keywords:** Environmental Law. Environmental Licensing. PLS 654/2015. Ecological Retrocession. Environmental Damage. Violation of Constitutional Principles. Violation of Environmental Principles.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF - Constituição da República Federativa do Brasil

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EPIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

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

LP – Licença Prévia

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

MPF – Ministério Público Federal

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PLS – Projeto de Lei do Senado

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RIO-92 - Conferência das Nações sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O DIREITO AMBIENTAL E AS ETAPAS DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ....</b>	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>Evolução do Direito Ambiental.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2</b>	<b>Princípios do Direito Ambiental .....</b>	<b>18</b>
2.2.1	<i>Princípio do poluidor-pagador .....</i>	18
2.2.2	<i>Princípio da prevenção.....</i>	19
2.2.3	<i>Princípio da precaução.....</i>	20
2.2.4	<i>Princípio da proibição de retrocesso ambiental.....</i>	22
2.2.5	<i>Princípio da responsabilidade .....</i>	23
2.2.6	<i>Princípio da informação.....</i>	24
2.2.7	<i>Princípio da participação.....</i>	25
2.2.8	<i>Princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público.....</i>	25
<b>2.3</b>	<b>O Procedimento do Licenciamento Ambiental .....</b>	<b>26</b>
2.3.1	<i>Licença prévia .....</i>	28
2.3.2	<i>Licença de instalação.....</i>	29
2.3.3	<i>Licença de operação.....</i>	30
<b>3</b>	<b>O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015 E A IMPLEMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESPECIAL .....</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>A PREJUDICIALIDADE DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015 PARA O MEIO AMBIENTE. ....</b>	<b>43</b>
<b>4.1</b>	<b>Das Violações de Princípios Constitucionais e Ambientais.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2</b>	<b>A Atuação Secundária e a Deficiência de Publicidade do Licenciamento Ambiental Sumário .....</b>	<b>48</b>
4.2.1	<i>Da participação popular no âmbito do licenciamento ambiental .....</i>	49
4.2.2	<i>As audiências públicas dentro do licenciamento ambiental .....</i>	49
4.2.3	<i>Breve histórico das audiências públicas em sede de licenciamento ambiental</i> 50	
4.2.4	<i>Objeto e procedimentos da audiência pública ambiental .....</i>	51
4.2.4.1	<i>Objeto.....</i>	51
4.2.4.2	<i>Legitimidade para convocar audiência pública.....</i>	52
4.2.4.3	<i>Prazo para o requerimento.....</i>	53
4.2.4.4	<i>Designação da audiência pública .....</i>	54
4.2.4.5	<i>Procedimento da audiência .....</i>	56

4.2.4.6	A audiência pública e a decisão do órgão licenciador .....	57
4.2.4.7	Consequências da não realização ou realização posterior e diferenças ante o pls 654 .....	59
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>61</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo está compreendido no âmbito do Direito Ambiental e possui como temática a análise dos pontos mais controversos contidos no texto do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº.654/2015 e seus potenciais efeitos danosos ao meio ambiente, bem como ao Direito Ambiental e seu desenvolvimento.

A pesquisa se propõe a apontar os possíveis efeitos que a possível aprovação do PLS nº 654 teria sobre o meio ambiente, bem como os impactos advindos do retrocesso ecológico por ele causado. Os objetivos do presente trabalho são: analisar o texto do PLS nº 654 apresentando as principais diferenças entre o rito de Licenciamento Ambiental Especial e o atual; apresentar os pontos mais controversos do projeto em analogia aos princípios gerais do Direito ambiental e normas existentes.

A vertente metodológica utilizada será a exploratória qualitativa uma vez que visa, segundo Antônio Carlos Gil<sup>1</sup> proporcionar maior familiaridade com o tema para que seja possível o aprimoramento de ideias. Os procedimentos técnicos adotados foram a da pesquisa bibliográfica e estudo de caso focado no PLS nº.654/2015.

Espera-se demonstrar como a aprovação do PLS nº.654/2015 será prejudicial ao meio ambiente uma vez que viola a garantia constitucional de um meio ambiente equilibrado, bem como os princípios do Direito Ambiental. Também visa expor como representaria um retrocesso em matéria ambiental já que esvaziaria a própria essência do Licenciamento ambiental que seria garantir a sustentabilidade do empreendimento para que seja possível aliar desenvolvimento econômico e o menor impacto possível à flora e fauna.

O primeiro capítulo aborda a evolução histórica do Direito Ambiental, bem como seus principais princípios regentes. Após breve apresentação dos princípios foi abordada sumariamente a figura do Licenciamento Ambiental, seu rito, procedimentos e fases.

---

<sup>1</sup> GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 41.

O segundo capítulo apresenta o texto integral do PLS nº.654/2015 e expõe as principais alterações no processo de licenciamento ambiental através do rito sumário por ele proposto.

Por último, foram analisados os pontos mais controversos do projeto para poder definir os possíveis efeitos negativos tanto ao meio ambiente quanto ao Direito Ambiental. Tal análise foi abalizada pelo parecer do Ministério Público Federal (MPF) e de outras entidades ambientalistas.

## 2 O DIREITO AMBIENTAL E AS ETAPAS DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

### 2.1 Evolução do Direito Ambiental

Podemos classificar o Direito Ambiental como sendo a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos aptos a disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente<sup>2</sup>.

O que caracteriza o Direito Ambiental é sua natureza interdisciplinar. Esse ramo da ciência jurídica promove o debate dos temas a ele relacionados sob a ótica não só dos outros ramos do Direito como também de outros ramos científicos. Paulo de Bessa assevera que:

[...] O Direito Ambiental, diferentemente das áreas tradicionais do mundo jurídico, é dotado de uma fortíssima característica transdisciplinar, pois não reconhece fronteiras entre diferentes campos do saber humano. Muitas áreas do conhecimento humano estão diretamente envolvidas nas questões ambientais e, por consequência repercutem no contexto normativo do meio ambiente.<sup>3</sup>

Assim, podemos concluir que o Direito Ambiental busca subsídio nas mais diversas áreas do conhecimento para formular seus conceitos e normas para uma melhor tutela dos recursos naturais.

A consciência ambiental da sociedade vem ganhando espaço desde os tempos mais remotos. No Brasil, as primeiras leis ambientais foram importadas de Portugal que já as empregava para proteger seus recursos naturais de eventual depredação. Porém, se desenvolveram de forma exponencial em solo brasileiro. Juraci Perez Magalhães assevera que:

[...] Desde então, podemos observar que a legislação ambiental teve grande progresso em terras brasileiras. Desenvolveu-se de tal forma, na fase colonial, que podemos considerar esse período como a fase embrionária de nosso Direito Ambiental. A partir daí esse novo ramo jurídico não parou de crescer, chegando aos nossos dias como dum direito especializado, de forte tendência publicista, destacando-se como um dos mais importantes da era contemporânea.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 06.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>4</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 03.

O desenvolvimento supracitado não se deu apenas em solo brasileiro. Ao redor do mundo, através de normas esparsas, os países foram cada vez mais promovendo a criação de instrumentos de proteção de seus recursos naturais. Contudo, foi-se criando a consciência que apenas os países tutelando as suas respectivas floras e faunas não seria o suficiente. Viu-se que era necessário um esforço internacional, uma cooperação entre os países para se conseguir uma melhor proteção do meio-ambiente tendo em vista que os biomas existentes interagem de tal forma que se existe desequilíbrio em alguma parte do planeta, o restante também sofrerá as consequências.

Seguindo essa linha de raciocínio, no ano de 1972 ocorreu a I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, conhecida como a Conferência de Estocolmo a qual reuniu representantes de diversos estados para um debate sobre a questão ambiental mundial. Pode-se afirmar que o Direito Ambiental, como matéria especializada do ramo jurídico, nasceu naquele ano. A partir da referida conferência, os esforços mundiais se voltaram para a preservação do meio-ambiente.

Durante a década seguinte os estudos sobre o tema acabaram por se aprofundarem ainda mais. A Organização das Nações Unidas (ONU) criou a *Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* em 1983 para estudar o tema, sendo que em 1987 esta comissão apresentou seu relatório intitulado *Our Common Future*, que criou a expressão “desenvolvimento sustentável”. Este foi, para muitos, o divisor de águas no Direito Ambiental, pois direcionou o seu foco para o binômio expansão econômica x sustentabilidade. Os Estados passaram a procurar formas de continuar a desenvolver suas economias, ainda visando o crescimento industrial, porém de maneira mais responsável. Tal responsabilidade seria a adoção de novas práticas que tivessem por finalidade a proteção dos recursos ambientais.

Tratando-se do Brasil, este mostrou seu primeiro esboço de atuação legislativa ambiental em 1981 com a promulgação da Lei nº.6.938 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Esta lei é tida como o divisor de águas na legislação ambiental brasileira, pois gerou uma integração das diversas políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, propiciando uma harmonização das mesmas. O caráter interdisciplinar do Direito Ambiental ficou evidenciado na definição de meio-ambiente contida na referida Lei, que o classificou como “o

conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.<sup>5</sup>

A mesma lei também foi responsável pela criação de um sistema de órgãos que possuem a função de exercer o poder de polícia ambiental. Batizado de Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), segue o seguinte organograma:

POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (LEI 6.938/81)		
ESTRUTURA DO SISNAMA		
Órgão superior	Conselho de Governo	Assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e diretrizes para o meio ambiente e recursos renováveis.
Órgão consultivo e deliberativo	Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Finalidade de <b>assessorar, estudar, e propor</b> ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais e <b>elaborar normas e padrões</b> ambientais.
Órgão central	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República	Finalidade de <b>planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal</b> , a políticanacional e as diretrizes governamentais ambientais.
Órgão executor	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Finalidade de <b>executar e fazer executar, como órgão federal</b> , a política e diretrizes para o meio ambiente.
Órgãos seccionais		Os órgãos ou entidades <b>estaduais</b> responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades que degradem o meio ambiente.
Órgãos locais		Os órgãos ou entidades <b>municipais</b> , responsáveis pelo controle e fiscalização.

Contudo, apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, a questão ambiental restou sedimentada no ordenamento jurídico como um direito fundamental. Tal artigo preconiza que:

[...] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei nº 6.938/1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 2, “caput”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>6</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 2º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

Este artigo foi um marco para o Direito Ambiental, pois atribuiu ao Estado, em conjunto com a população, o dever de zelar pelo meio-ambiente através de políticas públicas mais direcionadas.

Saliente-se que todos os princípios e diretrizes deste ramo do Direito visam evitar a ocorrência do dano ambiental ou, no caso de sua ocorrência, promover as devidas sanções a quem o causou e a devida recuperação do meio-ambiente danificado. O conceito de dano, sob a ótica da responsabilidade civil, é “[...] o prejuízo injusto causado a terceiro, gerando obrigação de ressarcimento. A ação ou omissão de um terceiro é essencial.”<sup>7</sup>

Por dano ambiental temos que são todas as ações ou omissões que promovam:

Art 3º

[...]

II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente.

III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;<sup>8</sup>

O dano ambiental é classificado pela doutrina como toda lesão causada por ação humana ao meio ambiente. Visando uma melhor gestão ambiental, várias medidas foram criadas com o intuito de evitar a ocorrência do dano.

Para o presente estudo, dentre os diversos princípios que regem o Direito Ambiental, merecem destaque: Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio da Prevenção, Princípio da Precaução, Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, Princípio da Responsabilidade, Princípio da Informação, Princípio da Participação e o Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público. Pode-se afirmar

<sup>7</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 523.

<sup>8</sup> BRASIL. *Lei nº 6.938/1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.



que tais princípios ditam a supremacia do meio-ambiente ante os interesses individuais.

O Princípio da Prevenção já está implicitamente insculpido no artigo 225 da CF. Ele tem por norteador o fato de que, na maioria das vezes, o dano ambiental possui natureza irreversível. Logo, se deve priorizar a adoção de diretrizes que venham a evitar sua ocorrência.

A sociedade tem base científica para prever os danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, devendo-se, dentro do licenciamento ambiental, impor ao empreendedor condicionantes para mitigar ou elidir os prejuízos<sup>9</sup>.

Ainda em sua obra, Frederico Amado conclui que:

[...] o Princípio da Prevenção trabalha com a certeza científica, sendo invocado quando a atividade humana a ser licenciada poderá trazer impactos ambientais já conhecidos pelas ciências ambientais em sua natureza e extensão<sup>10</sup>

Através desse conceito, fica evidente o caráter protetivo inerente ao Direito Ambiental. Seu maior desafio não consiste na punição dos responsáveis e sim na prevenção dos danos ambientais, devido ao caráter irreversível que lhes é inerente.

O Princípio da Precaução, o mais importante princípio ambiental, segue à risca o intuito cautelar do Direito Ambiental. Dele depreendemos que, nas hipóteses em que não existe certeza científica dos efeitos que podem vir a ser causados ao meio ambiente por determinado empreendimento, o empreendedor responsável deverá adotar medidas de precaução para elidir ou reduzir os riscos ambientais para a população.<sup>11</sup>

O referido princípio dita que *in dubio pro natura ou salute*, que em interpretação livre significa que na dúvida ou incerteza científica sobre o impacto de um empreendimento, deve-se adotar a medida mais favorável ao meio ambiente ou à saúde da população que será afetada por ele.

---

<sup>9</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 56-57.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 57.

Em casos extremos, em casos de perigos ambientais iminentes, o recomendável é que o Poder Público não libere a atividade impactante até que exista uma evolução científica que proporcione uma melhor análise da natureza e extensão dos danos ambientais.

Existe uma constante confusão interpretativa gerada pelos princípios citados acima. A doutrina define que

[...] A precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco desconhecido. Enquanto a prevenção trabalha com o risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Prevenção se dá ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve perigo abstrato ou potencial.<sup>12</sup>

Por ser um bem que diz respeito à coletividade da sociedade, ela passa a ter direitos de reparação aos eventuais danos causados ao meio ambiente. Com a sua ocorrência passa a existir uma devida sanção nos âmbitos civil, administrativo e criminal.

Como dito anteriormente, diante da evolução da aceção acerca do Direito Ambiental viu-se a necessidade de implementação de instrumentos jurídicos visando à preservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental.

Dentre tais instrumentos destaca-se o Licenciamento Ambiental instituído pela Lei nº.6.9638/87<sup>13</sup> (PNMA), art. 9º, IV e implementado pela resolução nº 237/97<sup>14</sup> do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que em seu artigo 1º, Inciso I, o conceitua como o “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”.

---

<sup>12</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 58.

<sup>13</sup> BRASIL. *Lei nº 6.938/1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 9, IV. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.237/97*. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 11 set. 2016.

Pelo texto do inciso conclui-se que o licenciamento ambiental é procedimento administrativo que tramita perante órgãos ambientais, tendo como objetivo delimitar as condições e requisitos para a exploração de determinada atividade econômica que possa causar qualquer degradação ambiental<sup>15</sup>. Ele é considerado um instrumento de prevenção da tutela do meio ambiente e, segundo Paulo Bessa Antunes<sup>16</sup>, o mais eficiente dos mecanismos à disposição da Administração Pública, por onde a mesma impõe suas condições e limitações às atividades que explorem recursos ambientais. Com a ressalva de que, mesmo após ter sido autorizada a Licença Ambiental, a não observância de normas e regulamentos acarretarão em sanções compatíveis.

O Licenciamento Ambiental é regido sob o prisma de princípios básicos do Direito ambiental citados anteriormente que serão aprofundados a seguir.

## 2.2 Princípios do Direito Ambiental

### 2.2.1 Princípio do poluidor-pagador

Este princípio foi introduzido em 26 de maio de 1982 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sob a justificativa de que as atividades econômicas desenvolvidas em nível mundial se utilizam amplamente de recursos ambientais, sendo que tais recursos não são infinitos, mas sim, escassos.<sup>17</sup>

No Brasil, ele foi recepcionado pelo artigo 225 da Constituição Federal o qual explicita que o meio ambiente é um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.<sup>18</sup>

Também se encontra insculpido no pilar das diretrizes da PNMA, mais precisamente no artigo 4º, inciso VII, que determina a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao

---

<sup>15</sup> DESTEFENNI, Marcos. *Direito penal e licenciamento ambiental*. São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 83.

<sup>16</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 186-187.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>18</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 225. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.<sup>19</sup>

Sua grande característica é que busca afastar o ônus do custo econômico ambiental do Estado e, por consequência, da coletividade. Destinando-o ao empreendedor que se utiliza diretamente dos recursos ambientais.<sup>20</sup>

É importante ressaltar que o princípio em comento não proporciona abertura incondicional à poluição mediante pagamento, somente autoriza degradação do meio ambiente pelo poluidor dentro dos limites de tolerância insculpidos na legislação ambiental, após a obtenção da devida Licença Ambiental.<sup>21</sup>

Existem duas interpretações possíveis para o princípio do poluidor-pagador. A primeira seria uma interpretação preventiva onde se buscaria evitar a ocorrência de danos ambientais. Já a segunda possuiria o caráter repressivo que visa a reparação dos danos já causados ao meio ambiente.<sup>22</sup>

Seguindo a ordem interpretativa do princípio, pode-se afirmar que em um primeiro momento o empreendedor que explora uma atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente deverá arcar com despesas de prevenção dos danos que possa vir a causar. O empreendedor fica incumbido de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos ambientais.<sup>23</sup>

Já no segundo momento do princípio se pode afirmar que em casos de ocorrência de danos causados ao meio ambiente, decorrentes da atividade econômica desenvolvida, deverão ser imputados ao poluidor os custos de sua reparação.<sup>24</sup>

### 2.2.2 Princípio da prevenção

Reconhecido pela Conferência de Estocolmo em 1972, o princípio da prevenção também foi incorporado às diretrizes da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92), bem como expressamente

---

<sup>19</sup> BRASIL. *Lei nº 6.938/1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>20</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 53.

<sup>21</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 67.

<sup>22</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 82.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 82.

adotado pela Constituição Federal de 1988 no caput de seu artigo 225 ao incumbir o dever de proteger e preservar o meio ambiente ao Poder Público e à coletividade.

Também foi aplicado às diretrizes da PNMA que em seu artigo 2º aduz que o Brasil deverá prezar pela preservação e proteção dos ecossistemas, bem como preservar suas áreas representativas e áreas ameaçadas de degradação.<sup>25</sup>

Partindo do pressuposto que os danos ambientais são, em sua grande maioria, irreparáveis ou de difícil reparação, o Princípio da Prevenção se mostra um dos mais importantes norteadores do direito ambiental.<sup>26</sup>

É aplicado a impactos ambientais já conhecidos, ou seja, que já possuam amplo estudo dos efeitos da exploração de certa atividade econômica, possibilitando estabelecer com segurança os impactos mais prováveis ao meio ambiente em longo prazo.<sup>27</sup>

Sua eficiência se baseia na aplicação de conhecimento prévio sobre atividades que já resultaram em algum impacto negativo no meio ambiente, evitando assim a sua replicação. Alcança tal objetivo através da imposição de condicionantes ao empreendedor, no curso do licenciamento ambiental, de modo que os prejuízos ambientais venham a ser eliminados ou ao menos, reduzidos.<sup>28</sup>

### 2.2.3 Princípio da precaução

Em contraponto ao princípio da prevenção temos o da Precaução. Talvez seja o mais polêmico dos princípios que regem o direito ambiental e por muitas vezes é confundido com o da prevenção. Porém, se difere daquele ante a ausência de certeza científica do impacto que certo empreendimento possa vir a causar ao meio ambiente.<sup>29</sup>

O debate acerca do tema foi estimulado pela Convenção de Estocolmo em 1972 a qual resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio

<sup>25</sup> BRASIL. *Lei nº 6.938/1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>26</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 120.

<sup>27</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 48.

<sup>28</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 56-57.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 58.

Ambiente (PNUMA), porém foi aplicado pela primeira vez na legislação alemã em 1974.<sup>30</sup>

No Brasil, pode-se afirmar que o referido princípio foi implicitamente adotado pela CF de 1988 em seu artigo 225, inciso IV, ao exigir estudo prévio de impacto ambiental como requisito para instalação de obra ou atividade que possa causar degradação ambiental.<sup>31</sup>

Também está previsto na Declaração da RIO-92 em seu 15º princípio, *in verbis*:

[...] 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.<sup>32</sup>

A grande inovação do princípio da precaução foi que mesmo diante da incerteza científica quanto aos efetivos danos ambientais resultantes da implementação de determinado empreendimento, bem como a extensão de tais danos, o empreendedor será compelido a adotar medidas de precaução que venham a extinguir ou reduzir os riscos ambientais para a coletividade.<sup>33</sup>

A polêmica gerada pelo princípio se dá ao fato de ficar reservado ao Poder Público, em caso de perigo ambiental extremo, a não liberação da atividade de risco até que ocorra uma evolução científica que possibilite a apuração dos potenciais danos que a exploração da atividade possa vir a causar ao meio ambiente.<sup>34</sup>

Ante o exposto, fica claro que a precaução se caracteriza pela adoção antecipada de ações diante de um risco desconhecido. Assim, a incerteza científica da extensão do potencial dano a ser causado por um empreendimento opera a favor

---

<sup>30</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 30.

<sup>31</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 225, IV. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>32</sup> DECLARAÇÃO do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Art. 15. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/complementos-materias/rio+20-widgets/pdf/declaracao-do-rio-de-janeiro-sobre-meio-ambiente-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>33</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 57.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 57-58.

do meio ambiente e da saúde (*in dubio pro natura ou salute*), invertendo o ônus da prova nas demandas judiciais para que o suposto poluidor seja obrigado a apresentar provas de que a sua atividade não apresenta riscos ao meio ambiente.<sup>35</sup>

#### 2.2.4 Princípio da proibição de retrocesso ambiental

Diante da existência de diversas ameaças ao meio ambiente viu-se necessário a proteção das normas vigentes que versam sobre a preservação ambiental. Em 2010 foi criado grupo de juristas especialistas na temática ambiental para compor a Comissão de Direito Ambiental da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), com o objetivo de compartilhar experiências e os argumentos jurídicos que fossem capazes de frear as ameaças de retrocesso em matéria ambiental. Desde 2011 o referido princípio vem sendo discutido no âmbito dos debates políticos internacionais. Mesmo que ainda não exista um consenso jurídico acerca do tema, o mesmo tem sido cada vez mais adotado pelos ordenamentos jurídicos internacionais. O Brasil foi um dos primeiros a ratificá-lo através de seu relatório entregue em 2012 ao secretário da Rio+20 realizada em Johannesburgo, África do Sul.

O princípio de não regressão é, acima de tudo, um dever que se impõe ao Estado de preservar o *status quo* da legislação ambiental. Sobre o tema leciona Michel Prieur<sup>36</sup>:

[...] Tendo em vista sua forma genérica, o princípio de não regressão é, além de um princípio, a expressão de um dever de não regressão que se impõe à Administração. Uma fórmula positiva, como um “princípio de progressão”, não foi por nós escolhida por ser demasiado vaga e pelo fato de se aplicar, de fato, a toda norma enquanto instrumento, funcionando a serviço dos fins da sociedade. Ao nos servirmos da expressão “não regressão”, especificamente na seara do meio ambiente, entendemos que há distintos graus de proteção ambiental e que os avanços da legislação consistem em garantir, progressivamente, uma proteção a mais elevada possível, no interesse coletivo da Humanidade. [...]

---

<sup>35</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 58.

<sup>36</sup> PRIEUR, Michel. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequenc#page=8>>. Acesso em 11 set. 2016. p. 14-15.

O referido princípio estipula que não pode ser concebido um retrocesso jurídico quanto à matéria ambiental, que seria intangível ao legislador salvo se as alterações forem benéficas ao meio ambiente.

Ainda sobre o tema Prieur<sup>37</sup>:

[...] A não regressão já está reconhecida como indispensável ao desenvolvimento sustentável, como garantia dos direitos das gerações futuras. Ela reforça a efetividade dos princípios gerais do Direito Ambiental, enunciados no Rio de Janeiro em 1992. É um verdadeiro seguro para a sobrevivência da Humanidade, devendo ser reivindicada pelos cidadãos do mundo, impondo-se, assim, aos Estados. [...]

### 2.2.5 Princípio da responsabilidade

Tem por finalidade a responsabilização daqueles que vierem a causar danos ambientais, sejam pessoas físicas ou jurídicas, nos âmbitos administrativo, criminal e cível, sejam por ação ou omissão.<sup>38</sup>

O artigo 225 da Constituição Federal em seu parágrafo 3<sup>o</sup><sup>39</sup> recepciona o princípio da responsabilidade ao responsabilizar objetivamente o poluidor pelos danos causados ao meio ambiente independente da obrigação de repará-los. A característica inovadora desse artigo é ter consagrado a regra da pluralidade das sanções, por permitir a condenação do mesmo agente no âmbito das três esferas: administrativa, cível e criminal. Com isso, é correto afirmar que em matéria ambiental inexistente princípio de *bis in idem*.<sup>40</sup>

Este princípio foi incorporado pela RIO-92. Em seu princípio número dois preceitua que todos os Estados possuem direito a explorar os recursos ambientais nativos de seus territórios, adotando cada um sua própria política ambiental e de

<sup>37</sup> PRIEUR, Michel. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequenc#page=8>>. Acesso em 11 set. 2016. p.49.

<sup>38</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.139.

<sup>39</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 225, § 3<sup>o</sup>. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>40</sup> FIORILLO, op.cit. p.139-140.



desenvolvimento desde que a atividade explorada não venha a causar dano a outro Estado ou se opere fora dos limites de seu território. A mesma declaração frisa a importância de cada Estado desenvolver sua própria legislação ambiental dentro do contexto de meio ambiente em que se encontrem, bem como a legislação relativa à responsabilidade e à indenização por danos ambientais causados a outrem, além de trabalharem em conjunto para a elaboração de normas ambientais internacionais.<sup>41</sup>

O supracitado princípio está incorporado nas diretrizes da PNMA em seu artigo 14 o qual impõe penalidade na forma da lei para o poluidor que não cumprir as medidas necessárias definidas para a preservação ou recuperação de danos ambientais causados. Ainda preceitua que, independente da aferição de culpa pelo dano ocorrido, o poluidor deverá indenizar e reparar o meio ambiente afetado, bem como a terceiro prejudicado.<sup>42</sup>

#### 2.2.6 Princípio da informação

Recepcionado pelo princípio 10 da Declaração da RIO-92, preconiza que todo indivíduo deve ter acesso a informações relativas ao meio ambiente que estejam em posse do poder público.

Também é um dos norteadores do licenciamento ambiental, tendo inclusive fases específicas para sua aplicação plena, quais sejam a fase de comentários e de audiência pública.

Assevera Machado<sup>43</sup>. que:

[...] A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada.[..]

[...] A informação ambiental deve ser transmitida de forma a possibilitar tempo suficiente aos informados para analisarem a

<sup>41</sup> DECLARAÇÃO do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/complementos-materias/rio+20-widgets/pdf/declaracao-do-rio-de-janeiro-sobre-meio-ambiente-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>42</sup> BRASIL. *Lei nº 6.938/1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 14. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>43</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 125-127.

matéria e poderem agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário. A informação ambiental deve ser prevista nas convenções internacionais de forma a atingir não somente as pessoas do país onde se produza o dano ao meio ambiente, como também atingir pessoas de países vizinhos que possam sofrer as conseqüências do dano ambiental. [...]

### 2.2.7 *Princípio da participação*

Este princípio dita que a população é corresponsável pela preservação do meio ambiente, devendo participar da tomada de decisões ambientais junto ao poder público, podendo ser de maneira individual ou através de associações.

Também contido no princípio 10 da Declaração da RIO-92 o qual aduz que a melhor forma de lidar com as questões ambientais seria assegurando a participação popular, no nível pertinente.

Leciona Machado<sup>44</sup>.

[...] A participação popular, visando à conservação do meio ambiente, insere-se num quando mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade. É uma das notas características da segunda metade do século XX. [...]

[...] A Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, em seu art. 10 diz: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”. No nível nacional, cada pessoa deve ter a „possibilidade de participar no processo de tomada de decisões”. Contudo, temos que reconhecer que „são indissociáveis (informação/participação), pois é evidente que a (participação) dos ignorantes é um álibi ou uma idiotice”. [...]

### 2.2.8 *Princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público*

Prescreve que todas as instituições nacionais têm a responsabilidade e obrigação de organizar, controlar e administrar o usufruto dos recursos naturais, tendo como foco a qualidade ambiental.

A declaração da RIO-92, em seu princípio. 11, indica que os Estados devem promulgar leis ambientais eficazes.

---

<sup>44</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 127-128.

Machado<sup>45</sup> assinala que:

[...] A Declaração do Rio de Janeiro/92, em seus 27 princípios, menciona pelo menos vinte vezes o termo “Estados”, dizendo no princípio 11: “Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente”.

A gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os países, tanto no Direito interno como no Direito internacional, têm que intervir ou atuar. [...]

### 2.3 O Procedimento do Licenciamento Ambiental

Preceituado pelo artigo 9º, IV, da Lei 6.938/81, é um instrumento de tutela do meio ambiente com caráter preventivo.<sup>46</sup> O licenciamento ambiental foi criado tendo por objetivo a aplicação prática do princípio da precaução.

O licenciamento ambiental é a principal manifestação do poder de polícia do Estado sobre atividades que exploram recursos ambientais, porém não deve ser confundido com o controle ambiental em modo amplo, pois, neste caso, é uma modalidade específica de controle ambiental. É específica por ser destinada ao controle de atividades com grandes dimensões, as quais sejam potencialmente capazes de vir a causar degradação ambiental.<sup>47</sup>

Regulado pelo CONAMA através da Resolução nº 237/97, o qual preceitua em seu artigo 1º, inciso I como o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e 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”.<sup>48</sup>

O licenciamento ambiental tem por exigência a realização de estudos de impacto ambiental, os quais permitem uma análise mais ampla das condições que

<sup>45</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 135.

<sup>46</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 239.

<sup>47</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 186.

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.237/97*. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237> >. Acesso em: 11 set. 2016.

serão necessárias para a implementação do empreendimento potencialmente danoso.<sup>49</sup> Com isso, a Administração Pública, dentro de suas atribuições, estabelece as condições e limites para o exercício dessas atividades.<sup>50</sup>

O procedimento do licenciamento ambiental é subdividido em três fases: licença prévia, de instalação e de operação. Cada uma dessas fases possibilita ao requerente que proceda nos termos determinados pela Administração Pública, concomitantemente a cada etapa de implementação da atividade.<sup>51</sup>

Trata-se de uma cadeia de atos administrativos, que o garantem a condição de procedimento administrativo. Ao final de seu processamento, será emitida a licença administrativa que, diferentemente da licença ambiental, constitui ato vinculado da Administração Pública enquanto aquela trata de ato discricionário.<sup>52</sup> Tal licença confere o status de “certificado público” que a Administração Pública confere ao empreendedor, declarando que foram obedecidas todas as normas ambientais, bem como os padrões técnicos exigidos pelo Poder Público foram de fato atendidos.<sup>53</sup>

O Decreto nº 99.274/90 estabelece ao CONAMA a competência para consolidar normas e critérios básicos para o licenciamento ambiental. A partir desses critérios que serão exigidos os estudos de impacto ambiental necessários.<sup>54</sup>

Seguindo este raciocínio, fundado no artigo 8º inciso I, da Lei nº. 6.938/81, o CONAMA edita diversas resoluções fixando critérios e normas básicas para os fins do licenciamento ambiental que venham a ser concedidos pelos Estados, sendo supervisionado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> DESTEFENNI, Marcos. *Direito penal e licenciamento ambiental*. São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 83.

<sup>50</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.186.

<sup>51</sup> VIANA, Eder Cristiano. et al. Análise Técnico-Jurídica do Licenciamento Ambiental e sua Interface com a Certificação Ambiental. *Revista Árvore*, Viçosa, v.27, n. 4, jul./ ago. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-7622003000400019&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-7622003000400019&script=sci_arttext)> Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>52</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 240-241.

<sup>53</sup> VIANA, op.cit.

<sup>54</sup> DESTEFENNI, op.cit. p. 86.

<sup>55</sup> ANTUNES, op.cit. p.187.

### 2.3.1 Licença prévia (LP)

O poder público possui a competência para a expedição das licenças previstas no artigo 19, do Decreto 99.274/90, de 06 de junho de 1990. Tal competência de controle do Estado expedirá em primeiro plano a Licença Prévia (LP), geralmente concedida na fase preliminar do empreendimento ou atividade, onde estarão contidos os requisitos básicos que devem ser atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais para uso do solo.<sup>56</sup>

O referido artigo foi incorporado pela Resolução nº 237/97 do CONAMA em seu artigo 8º. Como se pode extrair da redação do mesmo, a Licença Prévia diz respeito a fase preliminar do Licenciamento Ambiental. Nessa fase ainda não estão presentes os elementos necessários à realização do estudo prévio de impacto ambiental, tais como o projeto básico do empreendimento e os estudos que são requeridos pelos órgãos técnicos.<sup>57</sup>

Trata-se de ato administrativo que tem por finalidade a aprovação da localização e concepção do empreendimento. Com ela é possível determinar a viabilidade ambiental e ao mesmo tempo estabelecer condições a serem atendidas nas próximas fases do licenciamento.<sup>58</sup>

Quanto à viabilidade ambiental, mesmo não estando expressamente contida no dispositivo do artigo 8º da resolução em comento, é possível a interpretação de que só poderá ser atestada através de uma avaliação prévia do projeto. Através dessa avaliação, caso o empreendimento possua capacidade de causar dano significativo ao meio ambiente, será necessário a realização de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental antes da concessão da licença prévia. Por outro lado, caso a avaliação prévia do projeto constate que não existe a possibilidade de ocorrência de um dano significativo, apenas estudos ambientais serão exigidos.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> BRASIL, Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>57</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 212.

<sup>58</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 240-241.

<sup>59</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 266-267.

É de suma importância salientar que nesta fase do licenciamento ambiental devem ser observadas as normas, critérios e padrões fixados nas diretrizes emitidas pelo CONAMA. Também devem ser observados os critérios estabelecidos pelo órgão estadual ambiental, dentro da esfera de sua competência e jurisdição, contanto que não conflitem com os órgãos de nível federal.<sup>60</sup>

Nos termos do artigo 18, inciso I da mesma resolução, o prazo de validade para a licença prévia é de até no máximo seis anos a partir de sua obtenção.

### 2.3.2 Licença de instalação (LI)

Prevista pela Lei nº 6.938 de 31.8.1981, a Licença de Instalação (LI), ao ser expedida autoriza o início da implantação do empreendimento, seguindo as especificações aprovadas no projeto executivo.

Permite ao empreendimento ou atividade, que seja realizada a sua instalação, de acordo com as especificações apresentadas nos planos, programas e projetos aprovados, o que abrange as medidas de controle ambiental.

Nesta fase, são analisados os projetos executivos ambientais de controle de poluição, observando as características peculiares de cada empreendimento a ser executado para depois permitir o seu início efetivo. É realizada a elaboração de um projeto executivo a partir do projeto original, porém, mais detalhado. Fixando a compatibilização da implementação do empreendimento com o ambiente de forma sustentável.

Deverá ser solicitada ao mesmo órgão que emitiu a LP, devendo conter a comprovação do cumprimento das condições estabelecidas na fase anterior, bem como a exposição dos planos, programas e projetos ambientais contidos nos cronogramas de implementação e apresentar os projetos de engenharia referentes às matérias ambientais.

---

<sup>60</sup> FARIAS, Carlos Eugenio Gomes. *Mineração e meio ambiente no Brasil*. Relatório Preparado para o CGEE, 2002. Disponível em: <[http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost\\_files/miner\\_c3\\_a7\\_c3\\_a3o\\_20e\\_20meio\\_20ambiente.pdf](http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/miner_c3_a7_c3_a3o_20e_20meio_20ambiente.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2016.

A Licença de Instalação possui validade máxima de seis anos, sendo o órgão ambiental responsável por estabelecer o prazo específico para cada atividade de acordo com sua natureza e peculiaridades.

Durante a sua vigência, devem ser praticadas as condicionantes específicas da licença, objetivando a prevenção ou a reversão dos impactos ambientais que possam ocorrer na fase de implantação do empreendimento tomando medidas cabíveis para a obtenção da Licença de Operação.

### *2.3.3 Licença de operação (LO)*

Conforme descrita no artigo 19 do Decreto nº 99.274/90, esta licença é concedida após a realização de todas as verificações exigidas permitindo, assim, o início das atividades licenciadas e a operação de seus equipamentos de controle de poluição, seguindo as diretrizes constantes da Licença Prévia e de Instalação as quais a antecedem.

É de suma importância que as fases de LP e LI precedam a de LO, pois esta estará atrelada ao cumprimento das exigências feitas naquelas fases, devendo ainda ocorrer uma vistoria por parte do órgão público ambiental para que averigüe o efetivo cumprimento dos requisitos impostos.

Tendo sido constatado o efetivo cumprimento dos requisitos estabelecidos nas licenças anteriores, as atividades ou empreendimentos serão autorizados. Caso o empreendedor não tenha cumprido todas as condições, a LO não poderá ser concedida, o que inviabilizará o funcionamento da atividade.

Cabe ao empreendedor a comprovação de que de todos os programas exigidos durante a LI foram executados, tais quais a execução do projeto de compensação ambiental e o cumprimento de todas as condicionantes estabelecidas junto ao órgão ambiental responsável. Após sua concessão, o empreendedor fica obrigado a efetivar as medidas de controle ambiental, bem como as condicionantes estabelecidas, podendo sofrer a sanção de suspensão da licença junto ao órgão responsável ou até mesmo seu cancelamento pelo órgão que a outorgou.

A LO possui a validade mínima de quatro anos e a máxima de dez anos, cabendo ao órgão ambiental estabelecer o prazo específico para cada atividade, a fim de contemplar as peculiaridades de cada empreendimento.

A obra deverá ser vistoriada para que seja constatado o cumprimento das demandas de controle ambiental definidas nas etapas anteriores, assim, a operação do empreendimento é autorizada.

Cumprido ressaltar que todas as etapas do licenciamento ambiental estão interligadas, ou seja, a etapa seguinte sempre estará condicionada a anterior. Logo, no caso de a licença prévia não ser obtida, não será concedida a de instalação e de operação. Ressalte-se ainda que não há garantia de que um empreendimento terá a licença seguinte concedida apenas por ter conseguido a anterior.

O Licenciamento Ambiental deverá ser analisado em até seis meses da data em que foi realizado o protocolo de requerimento, exceto nos casos em seja necessário a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), quando este prazo passa para doze meses. Após esse prazo, mesmo sem o pronunciamento do respectivo órgão administrativo de meio ambiente, a licença ambiental deverá ser concedida automaticamente, ficando reservado à Administração Pública, a qualquer tempo, a discricionariedade para fazer cessar as atividades ou obras particulares licenciadas se estas afrontarem normas legais ou regulamentares.

Para a concessão de qualquer licença ambiental, o empreendedor deve apresentar um projeto que contenha estudos completos sobre a obra e seus efeitos no meio ambiente de modo a coibir condutas que venham a provocar impactos ambientais não sustentáveis. A Lei nº 6.938/81, em seu artigo 9º, exige a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental. Tais instrumentos visam subsidiar a Política do Meio Ambiente, bem como a garantia constitucional de um meio ambiente equilibrado ao avaliar os possíveis impactos ambientais decorrentes de um possível empreendimento.

A declaração de princípios da RIO-92 propôs que a avaliação de impacto ambiental fosse adotada como instrumento nacional, devendo ser exigida para as atividades que tenham a possibilidade de ocasionar impacto negativo sobre o meio ambiente dependendo da deliberação de autoridade competente.

O EIA é um instrumento público notadamente técnico que deve ser custeado pelo empreendedor. Tem por finalidade analisar a viabilidade do empreendimento ou da atividade a ser desenvolvida, devendo conter os impactos ambientais negativos e



positivos que possam ocorrer, bem como as medidas de mitigação de danos para minimizar uma possível degradação ambiental.

Tal estudo ainda deverá conter informações sobre os riscos que a exploração da atividade causará, a dimensão do impacto que será causado, bem como a análise da reversibilidade ou irreversibilidade, indicando as medidas que deverão ser adotadas para atenuar os impactos negativos citados no estudo.

Ainda, deve conter um conjunto de informações sobre o empreendimento, tais como: área de influência do projeto, zoneamento ambiental, alternativas, descrição inicial do local, medidas compensatórias, medidas preventivas de riscos maiores e catástrofes, distribuição dos ônus e benefícios sociais do projeto, análise jurídica do projeto.

O RIMA é o documento que irá acompanhar o EIA, que, por ser apresentado em linguagem essencialmente técnica, necessita de um relatório em linguagem mais simples para possibilitar a compreensão dos estudos pelo público em geral, visando suprir o princípio da publicidade. Pode-se afirmar que o RIMA é a manifestação simplificada do EIA.

Por se tratar de um instrumento complexo, que tem por finalidade garantir a sustentabilidade de um projeto, o Licenciamento Ambiental possui um longo caminho a ser percorrido pelo empreendedor o que levou à criação do Projeto de Lei do Senado nº 654/2015, que dispõe acerca do procedimento de Licenciamento Ambiental Especial, leia-se sumário, que poderá ser concedido a empreendimentos considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional.

### **3 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015 E A IMPLEMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESPECIAL**

O Licenciamento Ambiental pode ser considerado o maior instrumento de regulação das relações socioambientais. Conforme analisamos no capítulo anterior, os empreendimentos causam impactos socioambientais de várias ordens cabendo aos órgãos competentes, no curso do procedimento Licenciamento Ambiental, adotar diversas medidas que visam mitigar ao máximo as possibilidades de danos ambientais. Porém, seu procedimento encontra-se defasado. Trinta anos se passaram desde sua criação, sendo necessária alguma atualização em seu rito que vise agilizar o processo sem alterar, contudo, sua essência, qual seja a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.

Com o advento do PLS nº. 654/2015 de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB-RR), foi criada a possibilidade de concessão de um procedimento de licenciamento ambiental especial, que tem por finalidade tornar mais célere a obtenção da licença ambiental pelo empreendedor.

O referido projeto de lei é polêmico ao introduzir a possibilidade de supressão de etapas e conferindo prazos menores para a elaboração do EIA e RIMA. Mas deixou a dúvida se de fato estaria em consonância com os princípios, bem como a Política Nacional do Meio Ambiente.

Em contraponto ao processo de licenciamento ambiental atual que compreende três fases, são elas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), o novo rito irá criar a figura da Licença Única Integrada que condensará as etapas de análise da viabilidade do empreendimento contidas nas fases da LP e LI, bem como irá retirar a vinculação ao cumprimento das condicionantes para a concessão da LO.

Contanto, sua concessão estaria condicionada aos empreendimentos de infraestrutura classificados como estratégicos sob a ótica do desenvolvimento nacional.

No artigo 1º do Projeto temos a classificação dos empreendimentos a serem contemplados com o licenciamento ambiental especial:

“Art. 1º Esta Lei estabelece regras para o licenciamento ambiental especial de empreendimentos de infraestrutura estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e necessários à redução das desigualdades sociais e regionais, tais como empreendimentos de:

I – sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário;

II – portos e instalações portuárias;

III – energia;

IV – telecomunicações;

§ 1º Os empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial de que trata esta Lei serão considerados de utilidade pública para fins do disposto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 2º O Poder Executivo indicará, por decreto, os empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial previsto nesta Lei”<sup>61</sup>

É possível perceber que todas as obras abrangidas pelo artigo supracitado são de alta complexidade tanto no tocante aos impactos socioambientais que podem decorrer da execução desses empreendimentos, bem como dos estudos que seriam necessários para obter a licença de operação, isso levando em consideração o modelo de licenciamento ambiental vigente.

O projeto de lei cria um novo tipo de licença ambiental, a chamada “Licença Ambiental Integrada”. Na prática, essa nova licença permitirá a concessão simultânea da licença de instalação e operação dos empreendimentos por ela abrangidos.

Em seu artigo 2º são delimitados os efeitos da nova modalidade de licenciamento ambiental:

Art. 2º Para efeitos desta Lei e de sua regulamentação, definem-se como:

I – licenciamento ambiental especial: o procedimento administrativo específico, destinado a licenciar empreendimentos de infraestrutura estratégicos, em conformidade com o art. 1º desta Lei, utilizadores de recursos ambientais;

---

<sup>61</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

II – licença ambiental integrada: ato administrativo expedido pelo órgão licenciador que estabelece condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial;

III – órgão licenciador: órgão do governo federal ou entidade do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) responsável pelo licenciamento ambiental dos empreendimentos de infraestrutura estratégicos, observado o disposto nos arts. 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011;

IV – empreendedor: pessoa jurídica, de direito público ou privado, responsável por empreendimento de infraestrutura sujeito ao licenciamento ambiental desta Lei;

V – estudos ambientais: estudos relativos aos aspectos ambientais definidos pelo órgão licenciador, com a participação do empreendedor e demais órgãos e entidades públicos, relacionados a localização, instalação, operação e ampliação de empreendimento de infraestrutura estratégico, exigidos e elaborados à custa do empreendedor, necessários ao processo de licenciamento;

VI – condicionantes ambientais: medidas, parâmetros, condições ou restrições estabelecidas pelo órgão licenciador, no âmbito das licenças ambientais, com vistas a evitar, reduzir, mitigar, recuperar ou compensar os impactos ambientais apontados nos estudos ambientais;

VII – termo de referência: documento técnico elaborado pelo órgão licenciador e demais órgãos e entidades públicos envolvidos no procedimento de licenciamento ambiental, que definirá projetos, estudos ambientais, anuências, licenças, certidões e outros documentos necessários ao licenciamento do empreendimento de infraestrutura estratégico;

VIII – impacto ambiental: alterações benéficas ou adversas ao meio ambiente causadas por empreendimentos de infraestrutura estratégicos que diretamente afetem sua área de localização ou de influência direta e indireta;

IX – Estudo de Impacto Ambiental (EIA): estudo prévio de caráter técnico e interdisciplinar que deverá conter o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto considerando o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico; a análise dos impactos ambientais e de suas alternativas; a definição das medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos; e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos dos empreendimentos de infraestrutura estratégicos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente;

X – Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): documento de caráter informativo, elaborado com base no EIA, destinado a promover diálogo com a sociedade, nomeadamente com as comunidades das áreas de influência do empreendimento, apresentando de forma objetiva e em linguagem acessível, os potenciais impactos ambientais positivos e negativos da implantação do empreendimento de infraestrutura estratégico.

XI – licença de operação: ato que permite a regular operação do empreendimento estratégico, após análise da conformidade do empreendimento implantado com a licença ambiental integrada e com os projetos, planos e estudos apresentados ao órgão licenciador.<sup>62</sup>

As principais mudanças propostas pelo projeto de lei se referem aos prazos de cada etapa do licenciamento ambiental especial. Por se tratar de uma modalidade especial que visa à celeridade para a concessão de licença ambiental, os prazos serão em geral mais curtos, até mesmo os referentes aos estudos de impacto ambiental (EIA e RIMA).

O Senador Blairo Maggi, relator do projeto, aduz que o processo de licenciamento atual é excessivamente discricionário e sobrecarrega os empreendimentos com diversas condicionantes sem considerar os benefícios que poderiam advir do licenciamento de obras. Seu posicionamento está baseado no acórdão nº 2212/2009 do Tribunal de Contas da União - TCU no qual a corte sugeriu que o órgão ambiental deveria focar mais no resultado final do processo e não apenas nas etapas que o compõe.

O artigo 4º dita o rito e as etapas que deverão compor o licenciamento ambiental especial:

Art. 4º O licenciamento ambiental especial seguirá rito uno, obedecendo às seguintes etapas:

I – manifestação de interesse de submissão de empreendimento de infraestrutura estratégico ao licenciamento ambiental especial junto ao órgão licenciador;

II – definição do conteúdo e elaboração do termo de referência pelo órgão licenciador, ouvidos os órgãos e entidades públicos envolvidos no licenciamento ambiental, que comporão um comitê específico para cada empreendimento, coordenado pelo órgão licenciador;

III – requerimento de licença ambiental integrada, acompanhada dos documentos, projetos, cronograma e estudos ambientais exigidos, sob a responsabilidade do empreendedor;

---

<sup>62</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

IV – apresentação, pelos órgãos e entidades públicas envolvidos no licenciamento ao órgão licenciador, de anuências, licenças, certidões e outros documentos necessários ao licenciamento ambiental especial;

V – análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitação de esclarecimentos e complementações, uma única vez;

VI – emissão de parecer técnico conclusivo;

VII – concessão ou indeferimento da licença ambiental integrada;

VIII – licença de operação.<sup>63</sup>

O artigo 4º traz a figura da licença ambiental integrada um dos pontos mais criticados do projeto por unir duas etapas do rito de licenciamento regular quais sejam a Licença Prévia e a Licença de Instalação, porém não prevê as mesmas exigências como imposição de condicionantes e adoção de medidas mitigadoras para sua concessão.

Já o artigo 5º trata dos prazos máximos para a conclusão de cada etapa do rito especial de licenciamento ambiental:

Art. 5º Para fins de cumprimento das etapas do licenciamento ambiental especial, observar-se-ão os prazos de até:

I – 10 (dez) dias, após a manifestação de interesse do empreendedor, a que se dará publicidade, para o órgão licenciador definir a composição do comitê específico para cada licenciamento, por meio de notificação aos órgãos e entes públicos componentes;

II – 10 (dez) dias, a partir da publicação do ato a que se refere o inciso I, para os órgãos e entes públicos notificados anuírem a composição do comitê;

III – 20 (vinte) dias, a partir da publicação do ato a que se refere o inciso II, para que o comitê específico elabore, apresente e dê publicidade ao termo de referência;

IV – 60 (sessenta) dias, a partir da publicidade do termo de referência de que trata o inciso III para que os empreendedores apresentem as certidões, anuências, licenças e documentos de sua responsabilidade exigidos no termo de referência;

V – 60 (sessenta) dias, a partir da apresentação dos documentos referidos no inciso IV para o órgão licenciador analisar os

<sup>63</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitar esclarecimentos e complementações, que deverão ser prestadas em até 10 (dez) dias após o recebimento da solicitação;

VI – 60 (sessenta) dias, a partir do recebimento dos últimos documentos recebidos de que tratam os incisos III e V, para elaboração do parecer técnico conclusivo e concessão da licença ambiental integrada, caso o parecer conclua pelo seu deferimento.

VII – 30 (trinta) dias, a partir da data em que o empreendedor manifeste interesse em dar início à operação do empreendimento, a fim de que o órgão licenciador decida sobre licença de operação e proceda à expedição do correspondente ato.

§ 1º A definição do comitê específico pelo órgão licenciador não obsta a que qualquer órgão ou ente público manifeste interesse em sua participação, mediante requerimento fundamentado ao órgão licenciador, em até 5 (cinco) dias após a publicação prevista no inciso I, que será apreciado em até 5 (cinco) dias pelo órgão licenciador.

§ 2º O empreendedor publicará o requerimento de licenciamento referente ao inciso III do art. 4º.

§ 3º O descumprimento de prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial.

§ 4º Para fins do disposto no inciso VII do caput deste artigo, é vedada a imposição de novas condicionantes ou exigências ao empreendimento, salvo se em virtude da superveniência de fato imprevisto originalmente, podendo o órgão licenciador realizar vistoria técnica prévia à sua decisão, desde que sem prejuízo do prazo assinalado para que se decida sobre a licença de operação.<sup>64</sup>

O artigo supra também é bastante criticado uma vez que atribui prazos muito curtos do ponto de vista operacional o que inviabilizaria a apresentação de estudos ambientais sólidos e sua análise pelo órgão licenciador. Sem mencionar que, ao final do prazo de trinta dias, mesmo se ainda não houver parecer do órgão licenciador, o empreendedor receberá automaticamente a licença de operação ignorando-se os potenciais danos do empreendimento.

O projeto de lei, em seus artigos 6º e 7º, atribui ao órgão licenciador a função de determinar a validade da licença ambiental integrada de acordo com a modalidade do empreendimento, bem como delimita as hipóteses em que poderá aplicar sanções:

<sup>64</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

Art. 6º O órgão licenciador estabelecerá os prazos de validade para a licença ambiental integrada levando em consideração a tipologia do empreendimento de infraestrutura estratégico.

Art. 7º O órgão licenciador poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar licença ambiental integrada, quando ocorrer:

I – violação de norma legal;

II– omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a emissão da licença ambiental integrada.<sup>65</sup>

O terceiro capítulo do projeto aborda como serão apresentados os estudos prévios de impacto ambiental, EIA e RIMA dentro da nova modalidade de licenciamento por ele proposta.

O que mais chama a atenção dentro do rito especial proposto é a não obrigatoriedade da apresentação por parte do empreendedor do EIA e RIMA, que ficarão a cargo da discricionariedade do órgão licenciador em exigir-los caso entenda que os empreendimentos estratégicos sejam potencialmente danosos ao meio ambiente. O problema aqui é o fato de que todos os empreendimentos abrangidos pelo rito sumário são em regra os mais complexos e os que geralmente causam mais danos ambientais. Logo não faz sentido o EIA/RIMA não ser obrigatório nesse rito, violando o princípio da prevenção.

Os artigos de 8 a 10 tratam especificamente do tema:

#### DOS ESTUDOS AMBIENTAIS E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Art. 8º O termo de referência deverá exigir informações sobre espaços ambientais especialmente protegidos, terras indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, bens culturais especialmente protegidos e áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária e outras doenças na área de influência do empreendimento de infraestrutura estratégico.

§ 1º Serão solicitados dos integrantes do comitê específico que representem os órgãos e entes públicos certidões, anuências, licenças e documentos de sua responsabilidade;

---

<sup>65</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.



§ 2º Os integrantes do comitê específico de que trata o § 1º limitar-se-ão ao assunto de sua competência e deverão orientar, de forma clara, objetiva e conclusiva, a elaboração dos estudos ambientais exigidos para o empreendimento de infraestrutura estratégico.

Art. 9º Os estudos ambientais necessários ao procedimento de licenciamento ambiental especial deverão ser realizados às expensas do empreendedor e por profissionais legalmente habilitados e registrados no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

§ 1º. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos ambientais previstos no caput serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se, quando da prestação de informações falsas, inexatas ou imprecisas, às sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

§ 2º. Os estudos ambientais a que se refere o caput deste artigo contemplarão, a critério do órgão ambiental, a análise sobre a sinergia dos impactos ambientais negativos quanto a outros empreendimentos em operação ou projetados para a mesma área de influência.

Art. 10. O empreendedor deverá elaborar EIA e RIMA para o empreendimento de infraestrutura estratégico que for considerado, pelo órgão licenciador, como potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

Parágrafo único. A elaboração do EIA e do RIMA previsto no caput será realizada, às expensas do empreendedor, por equipe multidisciplinar, habilitada nas respectivas áreas de atuação e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, devendo o trabalho de coordenação ser registrado no respectivo conselho profissional.<sup>66</sup>

Em seu capítulo IV, o projeto aborda a publicidade do empreendimento, assim como a prestação de informações para a sociedade. Para tanto, cita a criação do Programa de Comunicação Ambiental, o qual, dentro do rito sumário proposto, substituiria a audiência pública vigente no atual ordenamento jurídico (Resolução nº 009/87 do CONAMA).

O programa de comunicação ambiental ficaria a cargo do empreendedor que deverá efetivá-lo, devendo ao final do prazo estipulado encaminhar um relatório ao órgão licenciador contendo a compilação das críticas, sugestões e demandas recebidas durante sua vigência.

---

<sup>66</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

Através desses fatos, é possível notar que os órgãos ambientais assumem um papel secundário dentro do novo rito. Vejamos:

#### DO DIREITO À INFORMAÇÃO

Art. 11. Para fins de cumprimento da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, será garantida a prestação de informações ambientais à sociedade referentes ao processo de licenciamento ambiental especial por meio do Programa de Comunicação Ambiental.

Art. 12. O Programa de Comunicação Ambiental será executado pelo empreendedor, sob a orientação do órgão licenciador, após a publicação do termo de referência e terá duração mínima de 30 (trinta) dias, nos termos do regulamento.

§ 1º O Programa de Comunicação Ambiental objetiva a exposição do projeto e seus impactos, a prestação de informações sobre os estudos ambientais, o esclarecimento de dúvidas e o recebimento de críticas e sugestões.

§ 2º Durante sua execução, o Programa de Comunicação Ambiental deverá dispor de estrutura física na área de influência direta do empreendimento de infraestrutura para receber críticas, sugestões e demandas de esclarecimentos, as quais serão respondidas e consolidadas em relatório a ser encaminhado ao órgão licenciador.<sup>67</sup>

Seu último capítulo traz as disposições finais da futura lei que adicionará o artigo 10-A ao texto da lei nº 6.938/81 que trata da PNMA:

Art. 13. Aplicar-se-ão as normas gerais de licenciamento ambiental aos casos omissos nesta Lei.

Art. 14. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive o procedimento de habilitação dos empreendimentos ao licenciamento ambiental especial previsto. Art. 15. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A: “Art. 10-A. Respeitado o sigilo industrial, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), aprovados pelo órgão licenciador, serão disponibilizados ao público e comporão banco de dados, acessível pela internet. § 1º As informações do EIA e do RIMA poderão ser aproveitadas, total ou parcialmente, em novos empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental situados na área de influência do projeto cujo EIA e RIMA se pretenda aproveitar. § 2º O

<sup>67</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

aproveitamento de que trata o § 1º fica isento de qualquer ônus para o empreendedor e para o órgão licenciador, desde que citada a fonte”.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.<sup>68</sup>

Ante o exposto, fica claro que o texto do projeto foca apenas na celeridade procedimental do licenciamento ambiental. Dentre os pontos controversos em seu texto alguns merecem maior atenção e serão abordados adiante por violarem diretamente princípios constitucionais e do Direito Ambiental.

---

<sup>68</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

## **4 A PREJUDICIALIDADE DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015 PARA O MEIO AMBIENTE.**

### **4.1 Das Violações de Princípios Constitucionais e Ambientais**

O texto do PLS deixa clara a subversão de valores ambientais já consagrados pela CF através do artigo 225 e por convenções internacionais. Sendo os mais relevantes os já abordados Princípio da Precaução e o do não retrocesso em matéria ambiental.

Os prazos definidos para cada etapa do rito sumário proposto se demonstram exíguos, justamente para atender o propósito da agilidade na obtenção da licença. Dita o artigo 5º do projeto em comento que:

Art. 5º Para fins de cumprimento das etapas do licenciamento ambiental especial, observar-se-ão os prazos de até:

I – 10 (dez) dias, após a manifestação de interesse do empreendedor, a que se dará publicidade, para o órgão licenciador definir a composição do comitê específico para cada licenciamento, por meio de notificação aos órgãos e entes públicos componentes;

II – 10 (dez) dias, a partir da publicação do ato a que se refere o inciso I, para os órgãos e entes públicos notificados anuírem a composição do comitê;

III – 20 (vinte) dias, a partir da publicação do ato a que se refere o inciso II, para que o comitê específico elabore, apresente e dê publicidade ao termo de referência;

IV – 60 (sessenta) dias, a partir da publicidade do termo de referência de que trata o inciso III para que os empreendedores apresentem as certidões, anuências, licenças e documentos de sua responsabilidade exigidos no termo de referência;

V – 60 (sessenta) dias, a partir da apresentação dos documentos referidos no inciso IV para o órgão licenciador analisar os documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitar esclarecimentos e complementações, que deverão ser prestadas em até 10 (dez) dias após o recebimento da solicitação;

VI – 60 (sessenta) dias, a partir do recebimento dos últimos documentos recebidos de que tratam os incisos III e V, para elaboração do parecer técnico conclusivo e concessão da licença ambiental integrada, caso o parecer conclua pelo seu deferimento.

VII – 30 (trinta) dias, a partir da data em que o empreendedor manifeste interesse em dar início à operação do empreendimento, a fim de que o órgão licenciador decida sobre licença de operação e proceda à expedição do correspondente ato.

§ 1º A definição do comitê específico pelo órgão licenciador não obsta a que qualquer órgão ou ente público manifeste interesse em sua participação, mediante requerimento fundamentado ao órgão licenciador, em até 5 (cinco) dias após a publicação prevista no inciso I, que será apreciado em até 5 (cinco) dias pelo órgão licenciador.

§ 2º O empreendedor publicará o requerimento de licenciamento referente ao inciso III do art. 4º.

§ 3º O descumprimento de prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial.

§ 4º Para fins do disposto no inciso VII do caput deste artigo, é vedada a imposição de novas condicionantes ou exigências ao empreendimento, salvo se em virtude da superveniência de fato imprevisto originalmente, podendo o órgão licenciador realizar vistoria técnica prévia à sua decisão, desde que sem prejuízo do prazo assinalado para que se decida sobre a licença de operação.<sup>69</sup>

Diversas manifestações técnicas emergiram quanto aos prazos estabelecidos no artigo supra. Em sua maioria apontam a incapacidade para atestar a viabilidade ambiental dos empreendimentos diante de prazos tão curtos.

Isso viola diretamente o sedimentado princípio da precaução, já que, ao contrário do que se pensa, a licença será concedida ao empreendimento quando extinto o prazo, mesmo no caso de pendência de parecer do órgão ambiental.

Não parece razoável obras de infraestrutura, que são as mais problemáticas do ponto de vista socioambiental e que normalmente sofrem atraso devido à complexidade de seus estudos de impacto ambiental, obterem a licença de maneira tão precária através da nova lei.

Tal modificação no processo de licenciamento seria a extinção do princípio da precaução que dita *in dubio pro natura*, ou seja, na dúvida sobre o impacto a ser gerado pelo empreendimento lhe deve ser negado qualquer licença até estudos concretos surgirem. O novo rito proposto pelo projeto subverte o princípio favorecendo interesses econômicos e a ocorrência de impactos ambientais de difícil reparação ou até mesmo irreversíveis.

---

<sup>64</sup> SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Art. 5. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

É importante ressaltar que, no contexto do novo rito proposto, o licenciamento ambiental perde sua principal essência de assegurar o desenvolvimento sustentável do empreendimento.

Sobre o tema, o MPF assevera em seu parecer:

[...] Ademais, observa-se que o PL nº 654/2015, ao estabelecer prazos de até 60 dias para os órgãos competentes procederem à análise de documentos, projetos e estudos ambientais, conforme previsto no art.5º, V, vai de encontro ao princípio ambiental da Precaução, pois torna exíguo o prazo de análise de Estudos relacionados a atividades muito impactantes como as previstas para o licenciamento ambiental especial do próprio PL, tais como sistemas viário, hidroviário, portos e instalações portuárias, energia e telecomunicações.[...] <sup>70</sup>

[...] Deve-se observar que todos os prazos para o licenciamento ambiental, previstos no Projeto de Lei, levam em consideração apenas a necessidade de se tornar mais célere o desenvolvimento da atividade econômica objeto do licenciamento, sem se preocupar com a própria essência do licenciamento, que é tornar ambientalmente viável o desenvolvimento da atividade. [...] <sup>71</sup>

É inegável o retrocesso ecológico que o PL causará. O mesmo deixa de observar o princípio do não retrocesso em matéria ambiental, violando a garantia fundamental ao meio ambiente equilibrado contida na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225 e descumprindo a determinação do art.170 da mesma que dita que a atividade econômica deve respeitar como princípio a defesa do meio ambiente.

Ainda sobre o tema, opinou o MPF:

[...] Assim, não se deve pretender a aprovação de um Projeto de Lei que, ao tornar exíguos os prazos de apresentação e análise de estudos ambientais, tem por objetivo assegurar tão somente a celeridade na obtenção da licença sem, contudo, observar a necessidade de análise detida de cada um dos instrumentos

---

<sup>70</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Parecer jurídico nº 4º. 2015*. p. 07. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=190408&c=PDF&tp=1> > Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 09.

necessários para a adequação ambiental, em especial dos estudos ambientais necessários. [...] <sup>72</sup>

Uma vez que os prazos previstos pelo PLS vão de encontro ao mínimo exigido para a ampla publicidade dos processos de licenciamento ambiental o mesmo também viola o princípio da informação e da publicidade já que cerceia o tempo hábil para a participação popular efetiva, bem como retira o protagonismo do órgão ambiental que acabará sem as devidas informações sobre os empreendimentos.

Mas talvez a maior violação contida no texto do PLS seja a que se refere ao princípio da obrigatoriedade de intervenção do poder público. Tal violação já se encontra no próprio nascimento da lei retrógrada e altamente prejudicial ao meio ambiente quando o referido princípio determina que todos os órgãos estatais são responsáveis por criar medidas em prol do meio ambiente. Também ocorre no momento em que se retira o protagonismo do órgão ambiental que, mesmo ainda sendo capaz de agir com o intuito de paralisar a obra em caso de emergência, não será capaz de evitar um dano ambiental de grande proporção já que não teve tempo suficiente para uma análise aprofundada do EIA/RIMA do empreendimento.

O parecer apresentado pelo MPF também cita que o PLS estaria indevidamente ampliando o rol de empreendimentos estratégicos listados no novo Código Florestal Lei nº 12651/2012, causando mais um retrocesso ecológico

O artigo 1º do PLS lista os empreendimentos que serão considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e que farão jus ao processo de licenciamento ambiental especial. Porém, o novo Código Florestal aprovado em 2012 em seu artigo 3º, inciso VIII já define o rol de atividades e empreendimentos de utilidade pública:

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

[...]

VIII - utilidade pública:

---

<sup>72</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Parecer jurídico nº 4º. 2015.* p. 07. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=190408&c=PDF&tp=1> > Acesso em: 11 set. 2016.

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;<sup>73</sup>

Isso significa dizer que os empreendimentos compreendidos pelo referido projeto gozarão de permissão para desmatarem áreas protegidas. Sobre o tema o MPF aduz:

[...] Disso resulta que tais empreendimentos poderão a rigor do que dispõe o Novo Código, realizar supressão de vegetação em APP e, ainda de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas, o que implica em retrocesso em matéria ambiental, tornando permissivos desmatamentos de áreas especialmente protegidas por empreendimentos que, até então não gozavam dessa permissão.[...]<sup>74</sup>

Michel Prieur<sup>75</sup>, em seu artigo cita justamente a alteração de procedimentos como uma das formas mais insidiosas para criação de leis ambientalmente retrógradas:

<sup>73</sup> BRASIL. *Lei nº 12651/2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Art. 3, VIII. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>74</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Parecer jurídico nº 4º*. 2015. p. 07. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=190408&c=PDF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>75</sup> PRIEUR, Michel. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 13. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequenc#page=8>>. Acesso em 11 set. 2016.



[...] há, em vários países, uma crescente regressão, que é, nas mais das vezes, insidiosa: ela se dá por modificações aportadas às regras procedimentais, reduzindo a amplitude dos direitos à informação e à participação do público, sob o argumento de aliviar os procedimentos; ela ocorre, igualmente, pelas derrogações ou modificações das regras de Direito Ambiental, reduzindo ou transformando em inoperantes as regras em vigor. [...]

O supracitado trecho do artigo de Michel Prieur ainda alerta para outra maneira de retrocesso contida no PLS, a redução do acesso a informação e participação popular que será abordado em sequência.

#### **4.2 A Atuação Secundária e a Deficiência de Publicidade do Licenciamento Ambiental Sumário**

O Projeto de Lei do Senado nº 654/2015 vem causando divergências entre ecologistas e entidades de proteção do meio ambiente, devido a supressão de etapas consideradas relevantes para a prevenção de danos ambientais graves. Em uma análise superficial do texto já é possível perceber certos pontos que justificam tais receios.

O Ministério Público Federal, através de sua 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, emitiu o Parecer Jurídico nº4 no qual aponta os principais vícios de constitucionalidade do projeto de lei, os quais teriam o potencial danoso ao meio ambiente caso venha a ser aprovado em plenário e futuramente sancionado pelo presidente da república.

Um dos principais pontos abordados pelo referido parecer é a deficiência dos requisitos de publicidade do Licenciamento Ambiental, bem como aponta que o texto do projeto confere ao Órgão Ambiental quase que opcional no novo rito por ele almejado. A nobre Subprocuradora Geral da República assevera:

[...] Além disso, o PL também não atende aos requisitos necessários de publicidade do Licenciamento Ambiental, na medida em que não impõe a realização de audiências públicas para o licenciamento dos empreendimentos arrolados no artigo 1º e, tampouco confere ao

Órgão Ambiental a obrigatoriedade de atuar diretamente na prestação de informações à sociedade.<sup>76</sup>

Com razão a Procuradora, pois, se analisarmos o parágrafo segundo do artigo.12 do PLS, podemos perceber que o órgão ambiental viria em segundo plano somente com o papel de analisar o relatório criado pelo Programa de Comunicação Ambiental que será conduzido unicamente pelo empreendedor, ou pelo menos é o que se depreende pelo texto do projeto.

Quanto à deficiência de publicidade do rito sumário proposto pelo PL, primeiramente faz-se necessário entender como a mesma opera conjuntamente com a participação popular dentro do processo de licenciamento ambiental atual.

#### *4.2.1 DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL*

Assim como a consciência ambiental avança, bem como o direito que o regula, a participação popular no processo decisório ambiental vem ganhando cada vez mais importância, gerando as mais diversas controvérsias. Tais controvérsias advêm justamente da desinformação popular acerca desses instrumentos participativos contidos em nosso ordenamento jurídico, mais especificamente no que tange as audiências públicas.

#### *4.2.2 As audiências públicas dentro do licenciamento ambiental*

A democracia representativa nasceu como forma de ampliar a democracia representativa vigente através de meios mais diretos de participação. Sua intensidade se baseia de acordo com os mecanismos dispostos ao alcance do cidadão para o controle do poder estatal.<sup>77</sup>

Dentre os mecanismos de participação popular que normalmente compõe a democracia participativa, podemos destacar o direito de petição, legitimidade para ação popular, plebiscito, referendo, direito de acesso ou à informação, cogestão de

---

<sup>76</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Parecer jurídico nº 4º. 2015.* p. 08. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=190408&c=PDF&tp=1> > Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>77</sup> BIM, Eduardo F. *Licenciamento ambiental.* 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 285.

órgão ou entidade, iniciativa popular de lei, audiências e consultas públicas, *amicus curiae* no controle de constitucionalidade<sup>78</sup>.

Tais mecanismos possuem variados graus de influência sob as decisões estatais, sendo que alguns ainda são distorcidos devido à ausência de assimilação tanto do ponto de vista democrático quanto sob o enfoque da cidadania perante o Estado.

As audiências públicas realizadas pelo poder Executivo, bem como as consultas populares, vêm cada vez mais perdendo o seu propósito original de mecanismo operacional democrático para um simples método de declaração de nulidades em ações governamentais. Isso ocorre principalmente pela má compreensão do instituto das audiências públicas no ordenamento jurídico.

#### 4.2.3 Breve histórico das audiências públicas em sede de licenciamento ambiental

As audiências públicas foram oficialmente instituídas na legislação ambiental através de sua citação no parágrafo 2º do art.11 da Resolução CONAMA nº 001/86 o qual dita:

Artigo 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica,

§ 1º - Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação,

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> BIM, Eduardo F. Licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 285.

<sup>79</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.001/86*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Art. 11. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

Apesar de as audiências públicas serem citadas no artigo supra, suas normas gerais só foram estabelecidas com o advento da Resolução CONAMA nº 009/87. A partir de então foi determinado qual seria seu objeto, prazo e procedimento a ser seguido conforme veremos a seguir.

#### 4.2.4 Objeto e procedimentos da audiência pública ambiental

##### 4.2.4.1 Objeto

O CONAMA através de sua resolução nº 009/87 define a finalidade jurídica das audiências públicas:

“Art. 1º - A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA n. 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.”<sup>80</sup>

Apesar do disposto no referido artigo, esse ato possui objetivos distintos. O principal seria a participação da comunidade de forma direta, sendo ela afetada ou não pela obra ou atividade quando da decisão de sua realização<sup>81</sup>. Durante a audiência pública, além da apresentação e discussão do Relatório de Impacto Ambiental, haverá a tentativa de convencer os interessados da sociedade civil acerca da necessidade da obra ou empreendimento. Dentro da audiência existe uma natureza conflituosa entre necessidade e meio ambiente, que fomentará o debate do desenvolvimento sustentável diretamente com a comunidade<sup>82</sup>.

Outras questões também poderão ser incluídas no debate em audiência, tais como:

---

<sup>80</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.009/87*. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Art.1, “caput”. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>81</sup> FINK, Daniel Roberto. *Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro*. *Justitia*, São Paulo n. 169, p. 62-64, jan/mar. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/22982>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

“[...] o projeto e suas alternativas tecnológicas, com áreas de influência, matéria-prima e mão-de-obra; a validade do diagnóstico ambiental da área de influência feito pelo empreendedor; os impactos ambientais no tempo e espaço; as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e seus efeitos; o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais; e, principalmente, por ser audiência pública, os impactos socioeconômicos para a população afetada.”<sup>83</sup>

Com isto, fica evidenciada a necessidade, bem como a importância, do debate dos estudos e relatórios de impacto ambiental entre o Estado, empreendedor e os setores interessados da sociedade civil.

É importante ressaltar que, apesar do artigo 1º se referir somente ao Relatório de Impacto Ambiental, não está excluída a possibilidade de discussão do Estudo de Impacto Ambiental, uma vez que este é a versão integral daquele.

#### 4.2.4.2 Legitimidade para convocar audiência pública

A resolução 009/87 do CONAMA tornou obrigatória a realização de audiência pública quando solicitada pelos agentes legitimados em seu artigo 2º:

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.<sup>84</sup>

As entidades civis não necessitam comprovar o interesse jurídico específico em um respectivo licenciamento uma vez que por se tratar de matéria ambiental todos são interessados na preservação do meio ambiente, ainda que não sejam afetados diretamente pelos possíveis impactos.

Já o Ministério Público é a instituição que atua em juízo para a preservação dos recursos naturais, ou seja, sua legitimidade reside na competência que lhe fora atribuída pela Constituição Federal.

<sup>83</sup> FINK, Daniel Roberto. *Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro*. *Justitia*, São Paulo n. 169, p. 62-64, jan/mar. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/22982>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>84</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.009/87*. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Art. 2. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

Quanto ao requerimento formulado por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos somente será exigido a anotação da identificação eleitoral de cada subscritor.

#### 4.2.4.3 Prazo para o requerimento

Inicialmente, o órgão ambiental fixará em edital o recebimento do EIA/RIMA pelo empreendedor. Apesar do que estipula o art.5º da Resolução 001/86 do CONAMA, o edital deverá ser veiculado não apenas pela imprensa do município sede do empreendimento, mas sim por todos os municípios dentro da área de influência do projeto. Acerca do tema Paulo Machado<sup>85</sup> aduz que:

[...] Tem por objetivo comunicar aos interessados a possibilidade de solicitarem a Audiência Pública. Deve haver o espaço temporal de 45 dias entre a publicação do edital e o encerramento do prazo para apresentação do requerimento. É razoável que se interprete que sejam dias úteis, diante do silêncio da resolução. A norma do CONAMA não diz, mas é uma decorrência do princípio constitucional de "dar publicidade" que no período indicado (45 dias), o RIMA e o EPIA estarão acessíveis ao público.

A regra do art. 2º, § 1º, da Resolução 9/87 diz que o edital será veiculado "pela imprensa local". É de se entender que o "local" seja não somente o Município que sediará o projeto, como os Municípios abrangidos pela "área de influência do projeto" como também a bacia hidrográfica, onde se localiza (art. 5º, 111, da Resolução 1/86-CONAMA). [...]

Daniel Fink<sup>86</sup> aduz que o edital deverá conter:

[...] “os dados indispensáveis para a identificação do empreendimento, sua natureza e área de influência, do empreendedor, da existência do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental e outros dados que permitam à comunidade o completo conhecimento do empreendimento que se pretende realizar e dos impactos dele decorrentes.”.

---

<sup>85</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 304.

<sup>86</sup> FINK, Daniel Roberto. *Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro*. *Justitia*, São Paulo n. 169, p. 62-64, jan/mar. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/22982>>. Acesso em: 11 set. 2016.

Conforme o parágrafo 1º do art.2º da mesma resolução, o prazo mínimo para a solicitação de audiência pública é de 45 (quarenta e cinco) dias a partir da publicação do edital de recebimento do RIMA. Por não ter sido especificado na referida norma, o prazo será computado em dias corridos.

#### 4.2.4.4 Designação da audiência pública

Após receber o requerimento o órgão ambiental deverá designar local e data para a realização da audiência. É importante frisar que a resolução 009/87 do CONAMA não instituiu prazo para designação da data de realização da audiência, portanto não existe óbice para que o órgão ambiental designe uma data de imediato havendo sua solicitação. Machado<sup>87</sup> aduz que:

[...] A Resolução 009/87 não apontou outro prazo além do prazo de 45 dias referentes à possibilidade de ser pedida a Audiência Pública. Assim, havendo a solicitação regular, nada impede que o órgão público ambiental designe, de imediato a Audiência Pública. [...]

Os interessados deverão ser cientificados da data designada através de correspondência registrada, bem como deverá haver publicação nos órgãos de imprensa local, conforme estabelece o art.2º, parágrafo 3º da resolução:

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.

§ 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.<sup>88</sup>

Acerca da comunicação dos interessados, Machado<sup>89</sup> discorre que:

<sup>87</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 304.

<sup>88</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.009/87*. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Art. 2, §3º, “caput”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>89</sup> MACHADO, op.cit. p. 305.

[...] A Resolução 9/87 determinou que o solicitante da Audiência Pública - no caso da entidade civil ou o Ministério Público - e os solicitantes em se tratando dos cinquenta ou mais cidadãos sejam cientificados - por correspondência registrada - da designação da Audiência Pública. Valoriza-se, assim, aqueles que se interessaram em agir pedindo a audiência; Além disso, obrigatória é a publicação "em órgãos da Imprensa local (art. 2º, § 3º, da Resolução 9/87). [...]

Quanto à escolha de local, o mesmo deverá ser acessível aos interessados, vale dizer, não poderá ser em recinto privado e as pessoas devem poder lá comparecer com os meios normais de locomoção<sup>90</sup>.

A administração pública possui discricionariedade para determinar a quantidade de audiências públicas que serão realizadas, baseada na localização geográfica dos interessados, bem como a complexidade do tema a ser debatido. Conforme dita o parágrafo 5º do art.2º da resolução 009/87 do CONAMA:

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.

§ 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.<sup>91</sup>

Assevera Machado<sup>92</sup> que:

[...] A resolução não obrigou o órgão público ambiental a fazer mais do que uma audiência, mas orientou-o, com sabedoria, que estando os solicitantes em locais diferentes ou sendo a matéria complexa haveria utilidade ou seria aconselhável mais de uma audiência. O órgão público tem em suas mãos o poder discricionário, mas não arbitrário, de decidir pela realização de uma ou mais audiências. Mas na opção que fizer, deverá mostrar os motivos de sua decisão e analisar os dois fatores do art.2º, § 5º, referidos. [...]

<sup>90</sup> FINK, Daniel Roberto. *Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro*. Justitia, São Paulo n. 169, p. 62-64, jan/mar. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/22982>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>91</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.009/87*. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Art. 2, § 5º. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>92</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 305.



#### 4.2.4.5 Procedimento da audiência

O artigo 3º da Resolução 009/87 do CONAMA dita que a audiência, após aberta, será conduzida pelo representante do órgão licenciador. Nela será exposto objetivamente o projeto, assim como o Relatório de Impacto Ambiental, que darão sequência as discussões:

Art. 3º - A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes<sup>93</sup>

O artigo citado, porém, não especifica quem deverá conduzir a exposição objetiva do projeto e do EIA/RIMA, que também deve ser imparcial. Isso poderá ser feito pelo próprio órgão ambiental ou por um integrante da equipe multidisciplinar, o que não parece razoável uma vez que este representa o empreendedor o qual possui interesse direto na decisão favorável. Em sua abordagem ao tema Machado<sup>94</sup> alega que:

[...] A direção da audiência caberá ao órgão licenciador (art. 3º da Resolução 9/87). Diz o mencionado artigo que "após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA", "serão abertas as discussões". Três aspectos sobre a exposição: a) a exposição deve ser objetiva. Isto quer dizer que o expositor deve ser objetivo ou seja "que expõe as coisas sem procurar relacioná-las com os seus sentimentos pessoais. Assim,, exposição objetiva é a que não toma partido do projeto ou que se manifesta contra o mesmo; é a abordagem imparcial e sem prejulgamento ou sem preconceito; b) a resolução não especifica quem deva fazer a exposição. Nada obsta que esta tarefa seja cometida aos membros da equipe multidisciplinar ou aos membros do órgão público ambiental. Parece-nos que a exposição não possa ser feita por uma das partes interessadas na decisão favorável, isto é, a exposição perderia a objetividade se fosse feita pelo proponente do projeto ou requerente do licenciamento; c) a exposição deve versar não somente sobre o RIMA, mas também sobre o EPIA, como já foi dito anteriormente. [...]

<sup>93</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.009/87*. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Art. 3. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 set. 2016..

<sup>94</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 305-306.

[...] As discussões serão abertas com "os interessados presentes".  
[...]

Ao seu término, será lavrada sua respectiva ata acompanhada de todos os documentos que forem entregues ao presidente da seção, os quais servirão de base para análise e parecer final do órgão licenciados, que aprovará ou não o projeto<sup>95</sup>.

Importante ressaltar que mesmo sendo sucinta, a ata deverá narrar todas as intervenções dos oradores, bem como seus respectivos posicionamentos. Também deverá expor todos os incidentes que ocorrerem tais como protestos ou interpelações.

Além disso, todos os documentos que forem anexados à ata deverão estar devidamente assinados por quem os entregou ao presidente da audiência. Sobre os procedimentos da audiência, leciona Machado<sup>96</sup> que:

[...] Diz o art. 4º da Resolução 9/87 que "ao final de cada audiência será lavrada uma ata sucinta". A brevidade ou a concisão da ata não pode prejudicar sua veracidade. A síntese da ata não pode evitar a constatação dos oradores que se pronunciaram e seu posicionamento, como, também, não pode ocultar os incidentes acaso ocorridos na sessão, como as interpelações ou protestos efetuados. Todos os documentos serão anexados à ata, devendo os mesmos serem assinados, tanto podendo ser pelos seus autores, como pelas pessoas que os entregam à presidência da audiência. A Lei 9.784, de 29.1.1999, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, diz em seu art. 34 que "os resultados da consulta e Audiência Pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado". [...]

#### 4.2.4.6 A audiência pública e a decisão do órgão licenciador

Dita o art.5º da resolução 009/87 do Conama que:

Art. 5º - A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

<sup>95</sup> FINK, Daniel Roberto. *Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro*. *Justitia*, São Paulo n. 169, p. 62-64, jan/mar. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/22982>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>96</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 306-307.

Logo, podemos inferir que a audiência pública seria a última etapa importante do EIA. Através do embate gerado entre os interessados e o empreendedor já é possível testar os acertos dos estudos prévios, bem como o que não foi abordado pelo mesmo ou só foi trazido à tona dentro da audiência.

A ata servirá como base para a análise e parecer final do órgão licenciador, que por sua vez não pode ocultar as informações constantes na mesma sob o risco de ter seu ato administrativo invalidado pela instância administrativa superior ou até mesmo pelo poder judiciário. Faz-se mister ressaltar que, sendo constatados vícios formais do EIA/RIMA, não existe limite de vezes para a audiência ser repetida. Sanados os vícios, os interessados ainda terão o direito de comentar os estudos em nova audiência conforme assevera Machado<sup>97</sup>:

[...] A Audiência Pública é a última grande etapa do procedimento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Inserida nesse procedimento com igual valor ao das fases anteriores, é ela, também, base para a "análise e parecer final". A Audiência Pública - devidamente retratada na ata e seus anexos - não poderá ser posta de lado pelo órgão licenciador, como o mesmo deverá pesar os argumentos nela expendidos, como a documentação juntada. Constituirá nulidade do ato administrativo autorizador - que poderá ser invalidada pela instância administrativa superior ou por via judicial - quando o mesmo deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e de seus anexos. Deve ser frisado que a Audiência Pública poderá ser repetida - sem limite de vezes - diante da constatação de vícios formais do EPIA e do RIMA. Sanados esses vícios, terão os interessados oportunidade de comentar o mérito ou a fundamentação do EPIA/RIMA em outra audiência. [...]

Apesar do que possa aparentar a ata da audiência pública não possui caráter decisório e muito menos efeito vinculativo à decisão final do órgão licenciador. A natureza da audiência é puramente consultiva, nela são colhidas as opiniões da comunidade acerca do empreendimento.

A concessão da licença ambiental possui caráter político. Assim, caso não haja empatia pública para com a empresa e seu projeto dificilmente será outorgada a licença. Como leciona Oliveira<sup>98</sup>:

---

<sup>97</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 307.

<sup>98</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1998. p. 239.

[...] Como a concessão da licença ambiental não é ato tecno-burocrático, mas político, dificilmente terá o órgão licenciador condições de conceder licença à um empreendimento repudiado nessas audiências.

#### 4.2.4.7 Consequências da não realização ou realização posterior e diferenças ante o PLS nº 654/2015

O artigo 1º, parágrafo 2º da resolução nº 009/87 do CONAMA dita que:

§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.<sup>99</sup>

Logo, a não realização de audiência por parte do órgão licenciador, havendo esta sido solicitada, implicará na nulidade da licença por ventura expedida. Ou seja, a obra ou empreendimento poderá ser paralisada, até mesmo pela via judicial<sup>100</sup>.

A principal finalidade da audiência pública é assegurar que todos os impactos ambientais foram previstos pelo EIA/RIMA, devendo a comunidade ser consultada sobre eventuais impactos não previstos pelos estudos<sup>101</sup>. Porém, devido à complexidade envolvida em uma obra ou empreendimento, é prudente considerar que ainda assim poderão ocorrer impactos que não foram previstos pelos estudos prévios.

Assim, mesmo que evidentemente prejudicial ao meio ambiente, a realização posterior de audiência pública ainda é aceita pelo ordenamento jurídico não apenas para sanar o vício de formalidade da sua não ocorrência mas para avaliar o acerto final dos estudos prévios, bem como adotar medidas mitigadoras de eventuais impactos ambientais não previstos.

Porém, o PLS nº. 654 não incluiu em seu texto a possibilidade de realização de audiências públicas. Na verdade, além de reduzir a efetividade da publicidade do projeto e de seus respectivos estudos de impactos, quando solicitados, retira o

<sup>99</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.009/87*. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Art. 1, “caput”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>100</sup> FINK, Daniel Roberto. *Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro*. *Justitia*, São Paulo n. 169, p. 62-64, jan/mar. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/22982>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>101</sup> Ibidem.

protagonismo do órgão ambiental em reger a relação com o público que virá a ser afetado pelo empreendimento. Tal protagonismo ficaria a cargo do empreendedor através da criação do Programa de Comunicação Ambiental, um modelo passivo de participação popular.

No projeto foi suprimida a capacidade do órgão de elaborar diretrizes para o referido programa proposto. Faz-se menção a possibilidade de criação de equipe multidisciplinar, mas não a de impugnação por parte do órgão licenciador da participação de pessoas que não estejam habilitadas e/ou inscritas no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 310.

## 5 CONCLUSÃO

Para a elaboração da presente monografia, foram utilizadas diversas doutrinas, artigos e pareceres que versam sobre Direito Ambiental e sobre o PLS nº.654/2015 que ainda não possui tantos estudos disponíveis para consulta. Tais materiais encontram-se tanto na forma física como online disponíveis em sítios da internet.

O presente estudo permitiu compreender a importância da preservação ambiental tanto por parte do Estado quanto por sua população e que o PLS, caso seja aprovado, causará um enorme retrocesso nessa matéria, bem como danos ambientais imensuráveis.

A consciência ambiental mundial teve um crescimento exponencial nas últimas quatro décadas. Através de normas esparsas os países promoveram a criação de instrumentos de proteção de seus recursos naturais, porém viu-se que era necessária uma cooperação internacional para a efetiva preservação ambiental, uma vez que todos os biomas existentes são interligados entre si e suscetíveis ao desequilíbrio caso algum deles venha a ser destruído.

O Direito Ambiental como ramo jurídico tem sua origem após a Conferência de Estocolmo em 1972 quando os esforços mundiais se voltaram para a preservação do meio ambiente. Sendo que, a partir do relatório gerado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da ONU, teve seu foco direcionado para o binômio expansão econômica x sustentabilidade, garantindo o desenvolvimento das economias mundiais através de diretrizes que tivessem por finalidade a proteção dos recursos naturais.

No âmbito nacional, o primeiro esboço de atuação legislativa ambiental efetiva sob esse novo prisma mundial ocorreu em 1981 com a promulgação da Lei nº.6.938 conhecida pela criação da Política Nacional do Meio Ambiente, tendo sido sedimentada com o advento da Constituição Federal em 1988 que classificou como direito fundamental um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a qual delegou tanto ao Estado quanto à população o dever de prezar pelos recursos naturais do país.

Todos os princípios e diretrizes do Direito Ambiental evidenciam seu caráter protetivo e visam evitar a ocorrência do dano ambiental ou, no caso de sua ocorrência, promover as devidas sanções a quem o causou e a devida recuperação do meio ambiente danificado, tendo maior ênfase na prevenção do dano ambiental devido ao caráter irreversível que lhes é inerente.

Diante disso, viu-se necessário a implementação de instrumentos que visassem a preservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental. Dentre tais instrumentos destaca-se o Licenciamento Ambiental implementado pela Resolução nº.237/97 do CONAMA o qual tem por finalidade garantir a viabilidade ambiental de um empreendimento, estipulando a necessidade de estudos prévios de impacto ambiental e a adoção de medidas mitigadoras por parte dos empreendedores para minimizar os danos e impactos ambientais.

O procedimento do Licenciamento Ambiental é considerado trifásico e compreende: Licença, Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. Cada fase é intrinsecamente ligada a outra sendo que se não forem observadas as orientações do órgão licenciador elas poderão ser revogadas a qualquer tempo. Frise-se que apesar de estarem ligadas, a obtenção de uma licença não necessariamente garante a obtenção da próxima, o órgão licenciador detém a discricionariedade para isso.

Porém, com o passar dos anos foi constatado que o modelo do licenciamento ambiental está defasado sendo necessária uma revisão de seus procedimentos devido a demora excessiva entre o protocolo do pedido da licença pelo empreendedor e sua efetiva concessão, bem como o excesso de discricionariedade implícita ao processo.

Diante de tais fatos, foi proposto o Projeto de Lei do Senado nº.654/2013 pelo senador Romero Jucá que cria um novo rito de Licenciamento Ambiental: o rito especial (sumário). Esse rito tem por finalidade agilizar todo o procedimento para a obtenção da licença pelo empreendedor em obras consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país. Porém, toda essa ênfase foi dada sob o prisma do interesse econômico e detrimento do meio ambiente, violando os princípios gerais de Direito Ambiental e a garantia constitucional de preservação ambiental.

Primeiramente, é importante ressaltar os tipos de empreendimento que serão beneficiados pelo PLS em comento. São obras que, apesar de possuir relevância do ponto de vista do desenvolvimento econômico, são as que causam os maiores impactos socioambientais devido à extensão e complexidade da obra. Para tanto podemos citar como exemplo a Usina Hidrelétrica de Belo Monte/PA e o desastre causado pelo rompimento da barragem da mineradora Samarco ocorrido em Mariana/MG, que podem ser considerados palcos de um dos maiores danos socioambientais de nossa história recente.

Um dos pontos mais preocupantes, é que o projeto praticamente retira a necessidade de realização do EIA e RIMA para os empreendimentos constantes em seu artigo 1º, uma vez que delega ao órgão licenciador avaliar se existe necessidade de elaboração de tais estudos caso entenda se tratar de empreendimento com potencial danoso ao meio ambiente. Além de sobrecarregar o órgão licenciador que deverá solicitá-los quando considerar o empreendimento potencialmente danoso ao meio ambiente conforme se denota do artigo 10º do projeto, porém a maioria, senão todos os empreendimentos que serão beneficiados pela futura lei, se encaixam nessa descrição. São empreendimentos notoriamente conhecidos pela extensão de impactos ambientais que causam, ou seja, o PLS ignora o princípio da prevenção.

Como se não fosse o suficiente, mesmo na hipótese de o órgão licenciador não conseguir elaborar um parecer conclusivo sobre os estudos acerca do empreendimento, a licença de operação será automaticamente concedida em trinta dias.

O projeto também não se pronuncia corretamente acerca da participação popular, mais especificamente sobre a possibilidade de realização de audiências públicas para discutir o projeto do empreendimento e seus resultados de estudos prévios com as populações que por ele serão afetadas. Na verdade, as revoga tacitamente ao se considerar os prazos enxutos que foram atribuídos a cada etapa do novo rito e o prazo contido no rito atual para a fase de comentários e audiência pública.



A audiência pública, apesar de possuir caráter consultivo, é considerada a maior ferramenta à disposição da população para fazer valer seu direito à participação e informação em se tratando de matéria ambiental.

Logo, mesmo que o empreendimento listado no rol do art.1º possua estudos de impactos ambientais (EIA/RIMA), eles não cumprirão sua finalidade uma vez que o êxito na prevenção do dano ambiental está intrinsicamente ligado à abertura da Administração Pública para a participação popular no processo do Licenciamento Ambiental.

O instituto criado pelo PLS de Comunicação Ambiental, uma ferramenta para condensar a fase de comentários e consulta pública, é altamente tendencioso e falho. O próprio empreendedor, o maior interessado na obtenção da licença, é que ficará como o maior responsável por divulgar a população afetada pela obra os resultados de seus estudos de impacto ambiental, devendo ao final encaminhar um relatório ao órgão licenciador contendo os principais apontamentos da comunidade sobre o empreendimento não tendo sido exigido ou ao menos determinado um prazo para o órgão se pronunciar sobre o relatório.

Isso tudo sem contar a supressão de etapas do licenciamento ambiental. Se hoje é adotado o modelo trifásico (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação) com o advento do rito sumário tais fases seriam condensadas em apenas uma Licença integrada composta por dois momentos. Isso geraria um sistema precário de licenciamento, visto que o modelo trifásico garante uma análise sucessiva e gradual de cada etapa e permite verificar o cumprimento das condicionantes estabelecidas previamente.

Além disso, a licença de operação se tornaria mera formalidade no procedimento sumário já que sua emissão não vai estar mais condicionada ao cumprimento das condicionantes estabelecidas na fase anterior. Também é importante ressaltar que a fixação de novas condicionantes ou exigências no novo rito somente poderá ocorrer mediante a detecção de novos fatos o que dificilmente irá ocorrer dada a brevidade do prazo dirigido à análise do órgão licenciador que se encontra diante do cenário comum de diversos órgãos públicos como: falta de estrutura, corpo técnico reduzido, burocracia excessiva, contenção de gastos, etc.

Logo, o PLS cria um rito único dirigido a empreendimentos estratégicos, com alto nível de impactos socioambientais vinculados, ao mesmo tempo limita a participação pública o que impossibilita a correção de erros e a detecção de omissões nos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores que são frequentes em processos de licenciamento ambiental.

Ao considerarmos que os órgãos estatais responsáveis não possuem um número amplo de servidores aptos a analisar os estudos ambientais de cada empreendimento de maneira adequada, as citadas supressões de etapas aliadas aos prazos exíguos irão gerar um sistema mais falho do que o atual no que diz respeito à previsão de impactos ambientais devido à complexidade dos empreendimentos que o novo rito abrange.

Essa falha de diagnóstico irá comprometer não somente a avaliação de impactos ambientais, bem como todo o conteúdo dos estudos ambientais e das análises de viabilidade dos empreendimentos agravando um dos maiores problemas que ocorrem atualmente em processos de licenciamento ambiental: estudos de péssima qualidade, tendenciosos, omissos, que não refletem a realidade dos fatos e que demandam maior tempo para análises e revisões. Saliente-se que tais problemas são a principal causa dos atrasos experimentados no licenciamento ambiental. Se os estudos fossem elaborados de maneira correta, efetivamente discutidos com a sociedade e realmente se comprometessem a avaliar a viabilidade ambiental dos empreendimentos, a análise técnica do órgão licenciador seria realizada de maneira muito mais eficiente e célere, evitando, ainda, os inúmeros processos de judicialização que retardam ainda mais os processos de licenciamento inconsistentes. É possível dizer que o PLS ilude ao criar prazos infactíveis visando a celeridade procedimental, porém apenas deslocaria a dita “lentidão” do licenciamento ambiental para outras instâncias

Diante do que foi exposto, é seguro afirmar que o PLS contém lacunas acidentais ou intencionais, que abrirão brecha para um descontrole ambiental gerado por empreendimentos altamente nocivos ao meio ambiente e que gozarão de um rito sumário praticamente sem intervenção do órgão estatal ou de entes da sociedade civil o que viola diretamente princípios ambientais, atas de convenções internacionais das quais o Brasil é signatário e princípios constitucionais.

O Licenciamento Ambiental está consolidado há vinte anos em nosso ordenamento jurídico, sendo considerado o mais relevante instrumento da PNMA para prevenção, mitigação e compensação de danos ambientais. A flexibilização proposta pelo PLS nº.654/2015 não irá dirimir conflitos socioambientais e muito menos agilizar a implantação dos empreendimentos classificados como estratégicos, ao contrário, irá ampliar e judicializar tais conflitos uma vez que os empreendedores terão menos segurança jurídica para operar e menos respaldo do poder público.

Talvez a solução para uma reforma do procedimento do licenciamento ambiental seja não a supressão de etapas e/ou instituição de prazos exíguos, mas sim o maior aproveitamento do tempo de suas fases e a regulação de prazos proporcionais à complexidade de cada empreendimento. Assim, seria possível reduzir substancialmente os conflitos socioambientais inerentes a empreendimentos de grande porte, bem como não expor o meio ambiente e a população que será afetada pela obra a danos desnecessários.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BIM, Eduardo F. *Licenciamento ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. *Lei nº 6.938/1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>.

Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. *Lei nº 12651/2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.237/97*.

Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.001/86*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>.

Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução nº.009/87*. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Parecer jurídico nº 4º. 2015*. Disponível em:

<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=190408&c=PDF&tp=1>> Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. *Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990*. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

DECLARAÇÃO do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em:<<http://veja.abril.com.br/complementos-materias/rio+20-widgets/pdf/declaracao-do-rio-de-janeiro-sobre-meio-ambiente-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

DESTEFENNI, Marcos. *Direito penal e licenciamento ambiental*. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

FARIAS, Carlos Eugenio Gomes. *Mineração e meio ambiente no Brasil*. Relatório Preparado para o CGEE, 2002. Disponível em: <[http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost\\_files/miner\\_c3\\_a7\\_c3\\_a3o\\_20e\\_20meio\\_20ambiente.pdf](http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/miner_c3_a7_c3_a3o_20e_20meio_20ambiente.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2016.

FINK, Daniel Roberto. *Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro*. *Justitia*, São Paulo n. 169, p. 60-64, jan/mar. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/22982>>. Acesso em: 11 set. 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1998.

PRIEUR, Michel. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence#page=8>>. Acesso em 11 set. 2016.

SENADO FEDERAL. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654/2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=183980&c=RTF&tp=1>>. Acesso em: 11 set. 2016.

VIANA, Eder Cristiano. et al. Análise Técnico-Jurídica do Licenciamento Ambiental e sua Interface com a Certificação Ambiental. *Revista Árvore*, Viçosa, v.27, n. 4, jul./ago. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-7622003000400019&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-7622003000400019&script=sci_arttext)> Acesso em: 11 set. 2016.