

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIENCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

Larissa Wegner Cezar

**ANÁLISE DO INSTITUTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SOB A
PERSPECTIVA DA PEC 65 E DEMAIS PROPOSTAS LEGISLATIVAS, E DA
LESÃO A DIREITOS AMBIENTAIS**

Caxias do Sul
2017

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

Larissa Wegner Cezar

**ANÁLISE DO INSTITUTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SOB A
PERSPECTIVA DA PEC 65 E DEMAIS PROPOSTAS LEGISLATIVAS, E DA
LESÃO A DIREITOS AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir., Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de mestre

Orientador: Prof^o. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira.

Co-orientadora: Profa. Dra. Cleide Calgaro

Caxias do Sul

2017

C425a Cezar, Larissa Wegner

Análise do Instituto do licenciamento ambiental sob a perspectiva da PEC 65 e demais propostas legislativas, e da lesão a direitos ambientais / Larissa Wegner Cezar. – 2017.

130 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2017.

Orientação: Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira .

Coorientação: Cleide Calgaro.

1. Direitos socioambientais. 2. Licenciamento ambiental. 3. Neoliberalismo. 4. Desastres ambientais. 5. Princípio do não retrocesso ambiental. I. Silveira ,Clóvis Eduardo Malinverni da, orient. II. Calgaro, Cleide, coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UCS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



**"Análise do Instituto do Licenciamento Ambiental Sob a Perspectiva da
PEC 65/2012 e Demais Propostas Legislativas, e da Lesão a Direitos
Ambientais."**

Larissa Wegner César.

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Caxias do Sul, 25 de abril de 2017.

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Maliverni da Silveira (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Reginaldo Pereira
Universidade Comunitária Regional de Chapecó

Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Cleide Calgaro
Universidade de Caxias do Sul

Dr. Sérgio Augustin

ATA DE SESSÃO PÚBLICA
DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Ata da sessão pública de defesa da dissertação de
mestrado em Direito de Bianca Amoretti Fachinelli
realizada no dia 25 de abril de 2017, às 16h.

Aos vinte e cinco dias do mês de abril de dois mil e dezessete, às dezesseis horas, na sala 302 do Bloco 58 da Cidade Universitária, em sessão pública, reuniu-se a Banca Examinadora da dissertação de mestrado de Larissa Wegner Cezar. A dissertação intitula-se “Análise do instituto do licenciamento ambiental sob a perspectiva da PEC 65 e demais propostas legislativas, e da lesão a direitos ambientais”. Integraram a Banca Examinadora os professores doutores Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira (Presidente e orientador, Universidade de Caxias do Sul), Cleide Calgaro (Co-orientadora, Universidade de Caxias do Sul) Reginaldo pereira (membro externo, Universidade Unochapecó), Agostinho Oli Koppe (Universidade de Caxias do Sul) e Sergio Augustin (Universidade de Caxias do Sul). Aberta a sessão, o Presidente fez as saudações e os agradecimentos de praxe e leu o artigo 36º do *Regulamento do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Direito* aprovado pela Resolução n. 11/2003 do Conselho Universitário da Universidade de Caxias do Sul. Na sequência, a mestranda expôs o conteúdo do trabalho e foi arguido sucessivamente pelos professores acima citados. Concluída a fase de arguições e respostas, o Presidente suspendeu por dez minutos a sessão pública de defesa para que a Banca Examinadora, em reunião reservada, atribísse nota e grau final. Reaberta a sessão pública de defesa, o Presidente leu o parecer emitido pela Banca Examinadora: “A Banca Examinadora atribui **nota média** _____, equivalente, segundo o artigo 203, *caput* e § 1º do *Regimento Geral da Universidade de Caxias do Sul*, ao **grau final** _____ e recomenda à Universidade de Caxias do Sul a concessão do título de Mestre em Direito a “**Bianca Amoretti Fachinelli**”. Após a leitura do parecer, o Presidente agradeceu a todos pela presença e declarou encerrada a sessão. A presente ata foi lavrada por mim, Francielly Pattis, Secretária Administrativa do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, e está assinada pelo Presidente e demais membros da Banca Examinadora.

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Profa. Dra. Cleide Calgaro

Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira

Prof. Dr. Sergio Augustin

Prof. Dr. Reginaldo Pereira

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho é decorrente de uma caminhada que despendeu muita dedicação, abdicção e incentivo de pessoas às quais devo gratidão, principalmente aquelas que, de perto, acompanharam os transtornos emocionais e perdoaram as ausências necessárias.

À minha filha Laura, pois com apenas 2 meses de vida já tive de me ausentar para continuar a caminhada do mestrado. Filha, foi por você que persisti em concluir o mestrado, mesmo quando a vontade era deixar tudo para poder ficar com você.

Aos meus pais, responsáveis pela minha formação, pelo incentivo, pela confiança e principalmente pelo amor que nutrem por mim. Bem como os demais membros de minha família.

Ao meu companheiro Dieisom, pela paciência e amor durante esta caminhada. Meu incentivador, que acredita mais em meu potencial do que eu mesma, que por muitas vezes foi meu “puxão de orelha” necessário. Obrigada pela compreensão, e por enfrentar comigo os meus momentos mais difíceis.

Ao meu orientador Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, obrigada principalmente pela paciência que tivestes para enfrentar junto comigo os diversos percalços na trajetória do mestrado. Apesar de tudo, nunca deixaste de apoiar meu trabalho e acreditar que chegaria nesta etapa de conclusão. Obrigada pela disposição em partilhar comigo o seu grandioso conhecimento durante o mestrado. As suas orientações, na dissertação e no estágio de docência e o seu comprometimento como profissional certamente me farão uma profissional melhor.

Aos demais professores do programa de mestrado em direito da Universidade de Caxias do Sul, pelos ensinamentos, e pelo auxílio inegável ao desenvolvimento de minha formação acadêmica.

Às amigas Allana, Daísa e Jéssica, minhas colegas de graduação, iniciação científica e com as quais pude compartilhar os anseios, angústias, alegrias e tristezas durante o período do mestrado. Obrigada por acreditarem em mim, pelo incentivo, pelos conselhos, enfim, pela amizade, que eu espero que perdure.

Aos colegas de turma, que proporcionaram momentos de descontração, partilharam angustias e, principalmente, a partir das discussões em aula e dos seus exemplos de vida, trouxeram grandes contribuições para minha formação como profissional.

À querida Francielly pelas conversas, pela alegria e simpatia com que nos atende, obrigada pelos “socorros” durante o curso. Sua competência como profissional é admirável.

Por fim, à ajuda financeira da CAPES, indispensável à realização de tal feito.

“Compreender significa, em suma, encarar a realidade sem preconceitos e com atenção, e resistir a ela – qualquer que seja”
Hannah Arendt, prefácio à primeira edição de “As origens do totalitarismo”.

RESUMO

O patrimônio ecológico e, também, os demais bens de titularidade coletiva, tornaram-se passíveis de mercantilização no chamado contexto *neoliberal* após a década de 1970. O meio ambiente, bem integrante do rol de direitos e deveres fundamentais previstos pela Constituição de 1988, é de uso comum de todos, voltado à satisfação das necessidades mais fundamentais relacionadas à vida e à dignidade. Nessa seara, remete-se, especificamente no presente estudo, à temática do instrumento de proteção ambiental, pertencente a Política Nacional do Meio Ambiente, qual seja, o licenciamento ambiental. O marco regulatório do licenciamento é alvo de uma pressão pela privatização dos recursos naturais, bens fundamentais para a coletividade, que quer a flexibilização do processo de licenciamento. Por outro lado, fala-se da proteção do meio ambiente enquanto patrimônio comum, e na necessidade de aprimoramento do processo de licenciamento, não para flexibilizá-lo, mas para torna-lo mais eficaz e cumpridor dos seus propósitos. De tal maneira, consoante uma concepção metodológica dialética e mediante o metodologia denominada “análise de conteúdo”, procurou-se responder às questões de pesquisa. Perguntou-se pela eficácia do instrumento do licenciamento, com enfoque nos direitos socioambientais de populações direta ou indiretamente atingidas por desastres ambientais, bem como as possíveis consequências da flexibilização do procedimento prevista por meio dos projetos de leis em tramitação. Através da análise do desastre ocorrido em Mariana/MG em 2015, bem como de alguns projetos de lei que visam à flexibilização da legislação sobre o licenciamento, tendo como referencial o aparato teórico e conceitual oferecido por David Harvey, pretende-se dissertar sobre o dignificado do licenciamento ambiental e do Estudo de impacto ambiental no Brasil, sobretudo a partir da ótica das pessoas diretamente afetadas por grandes obras e eventos extremos. Pretende-se que este estudo proporcione elementos para uma análise academicamente crítica do problema jurídico-político dos desastres socioambientais.

Palavras-chave: Direitos socioambientais; Licenciamento ambiental; Neoliberalismo; Desastres ambientais; Princípio do não retrocesso ambiental.

ABSTRACT

Ecological heritage, as well as other collective property, became commoditized in the so-called neoliberal context after the 1970s. The environment, which is an integral part of the list of fundamental rights and duties provided for in the 1988 Constitution, is Common use of all, aimed at meeting the most fundamental needs related to life and dignity. In this section, we refer, specifically in the present study, to the theme of the environmental protection instrument, belonging to the National Environmental Policy, that is, environmental licensing. The licensing regulatory framework is under pressure for the privatization of natural resources, essential assets for the community, which wants to make the licensing process more flexible. On the other hand, there is talk of protecting the environment as a common heritage, and the need to improve the licensing process, not to make it more flexible, but to make it more effective and fulfilling its purposes. Thus, according to a dialectical methodological conception and through the methodology called "content analysis", we tried to answer the research questions. The question was asked about the effectiveness of the licensing instrument, with a focus on the socio-environmental rights of populations directly or indirectly affected by environmental disasters, as well as the possible consequences of making the procedure envisaged through the draft laws in the pipeline more flexible. Through the analysis of the disaster that occurred in Mariana / MG in 2015, as well as of some bills that aim to make licensing legislation more flexible, having as reference the theoretical and conceptual apparatus offered by David Harvey, it is intended to discuss the dignified Environmental licensing and the Environmental Impact Study in Brazil, especially from the point of view of people directly affected by major works and extreme events. It is intended that this study provide elements for an academically critical analysis of the legal-political problem of socio-environmental disasters.

KeyWords: Socio-environmental rights; Environmental licensing; Neoliberalism; Environmental disasters; Principle of environmental non-retrogression.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

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

ICMbio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

ONG – Organização Não-Governamental

LC – Lei Complementar]

MP – Medida Provisória

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PL – Projeto de Lei

PNAM – Política Nacional do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STJ – Superior Tribunal de Justiça

UCs – Unidades de Conservação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL	13
2.1 Legislação brasileira sobre licenciamento ambiental	14
2.2 A natureza jurídica do licenciamento ambiental consoante a doutrina brasileira.....	19
2.3 Órgãos competentes para a realização do licenciamento ambiental	22
2.4 Etapas do licenciamento ambiental	26
2.5 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	28
2.6 A audiência pública no licenciamento ambiental.....	37
3. DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS LESADOS POR GRANDES EMPREENDIMENTOS (PÚBLICOS E PRIVADOS)	46
3.1 O direito ao meio ambiente como um direito simultaneamente coletivo e individual..	46
3.2 Os direitos socioambientais	49
3.2.1 Direito socioambiental como direito fundamental.....	53
3.2.2 Análise jurídica sobre o direito socioambiental no Brasil na atualidade	54
3.3 As lesões dos direitos ambientais e socioambientais associadas aos grandes empreendimentos.....	56
3.4 As lesões dos direitos ambientais e socioambientais como consequência dos ideias econômicos neoliberais.....	59
3.5 Acumulação por espoliação e a apropriação dos bens comuns	65
4. A IMPORTÂNCIA DO PROCEDIMENTO DO LICENCIAMENTO: O DESASTRE DE MARIANA E OS PROJETOS DE LEI DA AGENDA BRASIL COMO EXEMPLO DE FALHA E DE RETROCESSO SOCIAMBIENTAL	69
4.1 O desastre de Mariana como exemplo da importância de um licenciamento ambiental aplicado inadequadamente	70
4.1.1 A tragédia anunciada no EIA/RIMA da barragem.....	74
4.2 Projetos de lei da “Agenda Brasil”: previsibilidade de novos desastres socioambientais	77
4.2.1 Projeto de lei nº 3.729/2004 da Câmara.....	78
4.2.2 Projeto de lei nº 654/2015 do Senado	81
4.2.3 PEC 65/2012	82
4.3 Princípio do não-retrocesso ecológico	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
ANEXO I	107
ANEXO II	122
ANEXO III	128

1. INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental deve ser utilizado, conforme art. 1º, inciso I da Resolução nº 237 do CONAMA para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Com isso, o licenciamento tem como objetivo através do Poder Público, controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias envolvidos nos empreendimentos ou atividades que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, assim contribuindo para a efetivação da preservação do meio ambiente, e para a concretização do que preconiza o art. 225 da Constituição Federal, que é o direito de todos 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 de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas, e do controle da matéria-prima e das substâncias utilizadas. Os empreendimentos que modificam o meio natural de forma mais severa, impõe uma questão socioambiental de suma importância, pois estes empreendimentos ou atividades podem gerar danos expressivos e de difícil reparação, que modificaram a vida das comunidades afetadas, o que se procura evitar através do licenciamento ambiental. Portanto, o licenciamento ambiental é um estudo de fundamental importância, no contexto da problemática envolvendo o gerenciamento dos riscos ecológicos, nas situações de incerteza científica, bem como no gerenciamento das atividades com potencialmente causadora de danos mais previsíveis. Por isso, é inaceitável que tal instrumento sofra algum tipo de retrocesso legislativo, ou até mesmo que seja extinto como propõe alguns dos Projetos de Leis que se almeja analisar.

Ademais, pela análise do desastre de Mariana/MG, pretende-se identificar se houve falhas nas etapas de licenciamento das barragens, e se essas falhas foram responsáveis pelo desastre ocorrido. Com estes dados, deseja-se ressaltar a importância do licenciamento ambiental e a necessidade de seu aprimoramento e não de sua flexibilização, como vem pretendendo os governantes, conforme será analisado do decorrer desse trabalho. Diante dessa

possibilidade, propõe-se avaliar a importância do licenciamento ambiental, bem como a importância do estudo de impacto ambiental e da audiência pública o licenciamento, com enfoque nos direitos socioambientais de populações direta ou indiretamente atingidas por grandes empreendimentos, e na possibilidade de consideração dos direitos e interesses dessas pessoas, os quais são objeto de proteção do Estado e da coletividade. Será possível, dessa maneira, responder à pergunta: quais as possíveis consequências da flexibilização do procedimento, tal como prevista nos projetos de leis que serão apresentados e discutidos ao final do trabalho?

Como hipótese básica de trabalho, tem-se que: a) há indícios de que o ordenamento jurídico carece de melhoramento no que tange a eficácia do instrumento de licenciamento, quanto à efetiva proteção ambiental e manutenção da qualidade de vida, sendo que sua aplicabilidade no âmbito administrativo pode ser caracterizada como precária; b) não obstante, a flexibilização deste instrumento, tal como pretendida pelos projetos de leis surgidos nos últimos anos representam um retrocesso legislativo, o que agrava de maneira decisiva o problema já existente, da falta de proteção ambiental, e sobretudo das lesões a direitos de pessoas diretamente atingidas por grandes empreendimentos.

A temática, portanto, possui, no até então exposto, indicativos da importância e atualidade da pesquisa, posto que as decisões sobre o licenciamento possuem grande alcance na vida da população, ainda somado à importância que este possui na proteção ambiental. Além disso, com o estudo de caso proposto, qual seja, o do desastre de Mariana/MG, se conseguirá, por efeito de ilustração, obter um indicativo de como na prática a legislação é aplicada. Isso permitirá discutir os possíveis pontos falhos que se encontrará na aplicação do direito aos problemas concretos do licenciamento de atividades no Brasil.

A fim de esclarecer a metodologia de pesquisa, utilizará a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental e legislativa. A orientação epistemológica é dialética, que entende o conhecimento humano como um movimento espiral, com mútua compenetração e elucidação de conceitos, em um processo de concretização da realidade¹. Nesse sentido, para construção da pesquisa, o trabalho irá além da análise de legalidade do licenciamento. Analisar-se-á de forma crítica as características de tal instrumento, buscando identificar o que realmente o permeia, encontrando-se os pontos essenciais deste instrumento; e, com isso, identificar se este

¹ SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 116.

instrumento pode efetivar concretamente a proteção socioambiental, e quais os retrocessos sua flexibilização ou extinção poderia trazer aos direitos socioambientais.

Quanto aos objetivos da pesquisa, buscar-se-á identificar, através de elementos conceituais e metodológicos para a teorização de como ocorre a aplicação do licenciamento na prática, demonstrar a relevância de tal instrumento para a efetivação da proteção ambiental, necessária para garantir a qualidade de vida da população.

Para desenvolvimento do trabalho, dividiu-se este em 4 partes, sendo a primeira a introdução.

A seção 2 tratará do panorama legislativo do licenciamento no Brasil, fazendo a compilação dos instrumentos que tratam sobre a aplicação de tal instrumento, particularmente nos casos envolvendo Estudo de impacto ambiental e Relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), a fim de identificar de que maneira estes instrumentos devem ser operados. Por fim, será avaliado a eficácia do instrumento, com enfoque nos direitos socioambientais de populações direta ou indiretamente atingidas.

A seção 3, por sua vez, far-se-á o estudo da prática do licenciamento, ou seja, como a sua não aplicabilidade pode ocasionar em lesões a direitos socioambientais. Analisa-se o que são os direitos socioambientais, com isso busca-se apresentar quais direitos das populações afetadas nos empreendimentos ou atividades que necessitam de licenciamento, demonstrando a relevância da elaboração deste.

Procurar-se-á demonstrar porque estes direitos geralmente são lesados. Com isso, pretende-se estudar a nova ordem mundial do neoliberalismo, usando como referencial teórico a teoria de David Harvey sobre a acumulação expandida mediante espoliação de bens e espaços públicos e coletivos, a fim de compreender o avanço predatório do capital que gera a expropriação dos bens comuns e a ineficácia da garantia dos direitos socioambientais.

Neste sentido, Harvey menciona que aceitar o regime neoliberal de direitos é “aceitar que a única alternativa é viver sob um regime de interminável acumulação do capital e de crescimento econômico quaisquer que sejam as consequências sociais, ecológicas ou políticas.”² Assim, seguindo esta lógica que será designada *neoliberal* – cujas coordenadas históricas, econômicas e sociológicas serão apresentadas no decorrer do capítulo 3, tem-se que os direitos socioambientais estão ameaçados, e no presente tópico busca-se trazer as situações (hidrelétricas, minerações) em que estes direitos são ameaçados, e quais os direitos

² HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2012. p. 193.

fundamentais e humanos estão sendo afetados.

Contudo, procura-se ainda contextualizar o licenciamento ambiental, e sua efetiva proteção ambiental, demonstrando como se dá a expropriação do bem coletivo pelas entidades privadas, analisando como a mercantilização do meio ambiente resulta na lesão dos direitos individuais e coletivos.

Na seção 4 será discutido o desastre de Mariana/MG e, também, os projetos de lei que visam flexibilizar o procedimento do licenciamento.

Para isso, irá buscar-se dados possíveis para traçar o histórico dos projetos de lei até o momento, e com isso mostrar que os projetos de lei tratam de uma tentativa de flexibilizar a aprovação de grades empreendimentos, com o objetivo de acumulação financeira (acumulação por espoliação); e, com a análise do desastre de Mariana, buscar as possíveis falhas no procedimento do licenciamento, e como estas foram relevantes para que ocorresse o desastre.

2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Nesta seção inicial será feito um panorama do atual marco regulatório sobre o licenciamento ambiental brasileiro, particularmente nos casos envolvendo Estudo de impacto ambiental e Relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), a fim de identificar de que maneira estes instrumentos devem ser operados. Observando em detalhe o que estabelece o ordenamento jurídico brasileiro será possível cotejar estas informações com estudos de realidade, de modo a avaliar a eficácia do instrumento, com enfoque nos direitos socioambientais de populações direta ou indiretamente atingidas, bem como avaliar as possíveis consequências da flexibilização do procedimento prevista por meio do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 65 de 2012.

Assim, é imperativo construir primeiramente o marco legislativo brasileiro a respeito do licenciamento ambiental, identificando a finalidade deste instrumento no contexto do ordenamento jurídico, para que, a partir disso, possa-se extrair o seu conceito legal, a forma de sua operacionalização, as etapas necessárias para sua elaboração, e os momentos em que este deve ser utilizado segundo a legislação vigente. Posteriormente, se passará a analisar, ainda no presente capítulo, a posição de doutrinadores acerca do licenciamento ambiental, as convergências e divergências, afim de que se possa finalizar com um panorama completo a respeito do licenciamento ambiental.

2.1. Legislação brasileira sobre licenciamento ambiental

O licenciamento é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), previsto nos arts. 9º, IV e 10 da Lei nº 6.938/81 (PNMA). Esta lei é considerada a mais relevante norma ambiental do ordenamento jurídico brasileiro depois apenas da Constituição Federal de 1988, pois é a PNMA que traça toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente.

A PNMA estabelece em seu art. 2º *caput* como um de seus objetivos “assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico,”³ e, no artigo 4º, I, o objetivo de “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.⁴

Ainda, o art. 2º *caput* da PNMA menciona como objetivo “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida [...]”.⁵ Extrai-se, portanto que o objetivo da PNMA está dividido em preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente. Para elucidar a que se refere cada uma destas divisões, tem-se o ensinamento de Farias,

Preservar é procurar manter o estado natural dos recursos naturais, impedindo a intervenção dos seres humanos, e significa perenizar, perpetuar, deixar intocados os recursos ambientais.

Melhorar é fazer com que a qualidade ambiental se torne progressivamente melhor por meio da intervenção humana, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais e dos outros recursos ambientais, sendo a atribuição, ao meio ambiente, de condições melhores do que ele apresenta.

Recuperar é buscar o *status quo ante* de uma área degradada pela intervenção humana, a fim de fazer com que ela volte a ter as características ambientais de antes.⁶

Tais objetivos evidenciam a consciência de que o desenvolvimento econômico deve levar em consideração as questões relativas ao meio ambiente, buscando a harmonização entre este, a sociedade e os fins econômicos, assim, refletem o enfrentamento necessário nas questões sócio-econômicas-ambientais

O licenciamento ambiental na PNMA vem constituído como instrumento de gestão ambiental com a finalidade de atingir os objetivos acima citados, devendo ser aplicado de

³ BRASIL, Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

⁴ BRASIL, Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

⁵ BRASIL, Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

⁶ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. Revista Direito e Liberdade - ESMARN – Mossoró – v. 2, n.1, p. 421 – 448 – jan/jun 2006. Disponível em: < http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/261/297> . Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 438 – 439.

acordo com o art. 10º da Lei do PNMA, para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.⁷

Com a instituição da PNMA diversas leis, decretos e resoluções foram instituídas para fim de garantir a aplicação da lei. Dois anos após a publicação da PNMA, em 1983, o decreto nº 88.351 foi instituído para regulamentar a Lei nº 6.938/81, porém foi revogado e suprido pelo decreto nº 99.274/90, que conservou intacta a matéria atinente ao licenciamento ambiental constante no decreto anterior.

Passando a análise de tais decretos, o Decreto nº 99.274/90 traz em seu art. 17 §1º a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA para fixar os critérios básicos, segundo os quais são exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, assim como, define o conteúdo desses estudos.

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.⁸

O CONAMA é o órgão ambiental consultivo e deliberativo, que está previsto no inciso II, do art. 6º da PNMA e juntamente com os demais órgãos federais, estaduais, seccionais e locais, estabelecidos nos demais incisos do referido artigo, constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental,

⁷ BRASIL, **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

⁸ 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, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

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

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

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

O CONAMA é formado por representantes do poder público federal, dos estados e também por representantes da sociedade civil (empresários e ONGs). Em decorrência da sua finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida todos os demais órgãos componentes do SISNAMA, submetem-se aos regramentos editados pelo CONAMA. As normas expedidas pelo CONAMA são normas infralegais, e dada sua natureza não podem criar direitos ou obrigações, por força do dispositivo 5º, II da Constituição Federal de 1988.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;⁹

Assim, as Resoluções do CONAMA podem fixar normas técnicas para controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, isto quer dizer que, quando necessário, o órgão, obedecendo estritamente o que já está estabelecido em Leis e Decretos, poderá, por seus atos, melhor explicitar o que a legislação já determina. Neste sentido, Fontes e Segatto, explicam:

As resoluções são atos normativos infralegais, emanadas por autoridades da administração pública, diversas do chefe do Poder Executivo, com a finalidade de estabelecer normas sobre o modo de cumprimento da lei pela administração. Por não exigirem os mesmos trâmites do processo legislativo ordinário, as resoluções são mais dinâmicas quanto à sua aprovação e revogação.¹⁰

Ou seja, as resoluções, tem como função determinar a forma de cumprimento da lei pela administração, portanto, não possuem competência normativa de imposição de obrigações ou sanções, mas sim, apenas competência para emitir normas de natureza técnica, os autores anteriormente mencionados destacam:

[...]o CONAMA não tem competência normativa para impor obrigações e mesmo sanções, mas apenas competência para emitir normas, pareceres e padrões ambientais de natureza técnica. Ademais, como bem enfatizado, repugna ao Estado de Direito em vigor a prerrogativa de uso das “normas delegadoras de competência normativa”, expressamente banidas do ordenamento jurídico pátrio por força do artigo 25 do ADCT.¹¹

Com isso, pode-se afirmar, que as normas editadas pelo CONAMA, sob forma de resoluções, possuem tecnicamente um valor indiscutível para a proteção ambiental, porém não têm o poder cogente das normas emanadas do Poder Legislativo, seja municipal, estadual ou federal, estando, portanto, vulneráveis a questionamentos quer administrativos ou judiciais.

O art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997 atribui a seguinte definição ao licenciamento:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam

⁹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 jun. 2016.

¹⁰ FONTES, Vera Cecília Gonçalves; SEGATTO, Antônio Carlos. **Legiferação do poder executivo**: as resoluções do conama. Revista jurídica da UniFil, Ano V - nº 5. Disponível em: <http://web.unifil.br/docs/juridica/05/ARTIGO_2.pdf> Acesso em: 25 de jul. de 2016. p. 32.

¹¹ FONTES; SEGATTO. **Legiferação do poder executivo**..., 2016, p. 33.

causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.¹²

Portanto, o licenciamento é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a operação de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais consideradas potencialmente poluidoras, ou seja, é um procedimento adotado para buscar minimizar a degradação ambiental causado pelo uso dos recursos ambientais. Sua importância reside no fato de este ser um “[...] mecanismo que promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que garante a conformidade com os objetivos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente.”¹³

Ainda, a Lei Complementar n. 140/2011, que fixa normas, no termo dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição, em qualquer de suas formas, e à preservação das florestas, da fauna e da flora, e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, definiu, assim, o licenciamento ambiental:

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

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental [...]¹⁴

Tal dispositivo conceitua o licenciamento de forma parecida a Resolução do CONAMA n. 237, porém de maneira mais sucinta.

¹² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 16 junho de 2016.

¹³ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. Revista Direito e Liberdade - ESMARN – Mossoró – v. 2, n.1, p. 421 – 448 – jan/jun 2006. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/261/297> . Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 431.

¹⁴ BRASIL, **Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 30 julho de 2016.

Ainda, após citar as legislações específicas a respeito do licenciamento vale ressaltar a sua importância para concretizar o que preconiza o art. 225 da CF/88. Com isso, utiliza-se das palavras de Farias,

Por ser apontado por muitos doutrinadores como o mais importante instrumento de gestão ambiental utilizado pela Administração Pública, resta claro que o licenciamento ambiental desempenha um papel crucial na proteção e na manutenção do meio ambiente, pelo que contribui para a efetivação daqueles valores consagrados pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal. Com relação às normas-regra, a exemplo da maioria dos incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, é importante destacar que o licenciamento ambiental guarda relação com cada uma delas, e que, em determinados casos, essa relação é mais direta do que em outros. Sob certo aspecto, é o licenciamento ambiental o instrumento que mais dá concretude ao inciso V do § 1º citado, que incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Trata-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas, e do controle da matéria-prima e das substâncias utilizadas. Contudo, a todos os outros incisos do § 1º do art. 225, a figura do licenciamento ambiental também está relacionada.¹⁵

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos que o Poder Público possui para controlar os empreendimentos, através das licenças ambientais estabelecem-se as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente, e com isso atingir o objetivo de garantir a devida proteção ambiental e manter a qualidade de vida.

De tal maneira, com o referido o exemplo, e ainda podendo acrescentar o art.170, VI, da CF/88 onde admite-se o controle das atividades econômicas potencialmente poluidoras por meio de instrumentos de política ambiental exigido pela Administração Pública, pode-se afirmar que, ainda que não de maneira expressa, o licenciamento ambiental está consagrado em diversos dispositivos constitucionais.

2.2. A natureza jurídica do licenciamento ambiental consoante a doutrina brasileira

Partindo para análise doutrinária acerca do licenciamento, denota-se que os autores inicialmente procuram fazer a distinção entre licença e autorização, Di Prieto, faz tal diferenciação, para ela autorização é:

[...] ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade

¹⁵ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. ...Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 435 - 436.

material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia).¹⁶

Já quanto à licença, a autora menciona que está é “ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.¹⁷

Seguindo este mesmo entendimento, Afonso da Silva, também menciona quanto à autorização:

[...] a autorização não pressupõe um direito preexistente ao ato administrativo para ser exercido por se tratar de um ato precário e discricionário concedido por razões de conveniência ou de mera liberalidade da Administração Pública.¹⁸

E quanto à licença, diz que “é pertinente apenas naqueles casos em que o direito subjetivo ao exercício da atividade preexiste ao próprio ato da autoridade”¹⁹

Assim, a principal diferença reside no fato de a licença ser ato administrativo vinculado, ou seja, dependerá do preenchimento das determinações legais, não depende da análise de conveniência feita pela autoridade, enquanto a autorização é ato administrativo discricionário, assim, está depende da análise de conveniência feita pela autoridade competente, e poderá da mesma maneira ser extinta de acordo com a conveniência da autoridade. Farias, assim esclarece:

Sendo assim, a autorização administrativa é o ato administrativo discricionário que poderá resultar ou não no efeito pretendido, que é a concessão da autorização, a qual poderá ser suspensa ou extinta de acordo com a conveniência da autoridade competente. O direito ao exercício da atividade nasce somente com a outorga da autorização, visto que se trata de um ato precário que não pressupõe direito anterior. Já a concessão da licença administrativa dependerá do preenchimento das determinações legalmente previstas, posto que se trata de um ato administrativo vinculado, de maneira que à autoridade nenhum exercício de análise sobre a conveniência ou não daquele ato. O simples preenchimento dos requisitos legais já gera o direito subjetivo à licença administrativa, o que pressupõe a preexistência do direito ao exercício da atividade.²⁰

A partir disto questiona-se em que o licenciamento ambiental enquadra-se, determinar se a licença ambiental é um ato administrativo mais discricionário ou mais vinculado, portanto, com características de licença ou autorização ambiental. A doutrina brasileira possui basicamente três posicionamentos com relação à natureza jurídica da licença ambiental: o de que a licença ambiental é uma autorização administrativa (é o entendimento de autores como

¹⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo:Atlas, 2005, p. 218-220.

¹⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. ... 2005, p. 218-220.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 278.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. ... 2003, p. 278.

²⁰ FARIAS, Talden. **Da licença ambiental e sua natureza jurídica**. ... Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 11.

Mukai²¹, Machado²², dentre outro); o de que a licença ambiental é uma licença administrativa (é o entendimento de autores como Medauar²³, Carneiro²⁴, dentre outro; o de que a licença ambiental é uma nova espécie dos atos administrativos que reúne características da autorização administrativa e da licença administrativa (Milaré²⁵, Fiorillo²⁶, dentre outros).

Tal diferenciação é de suma importância no que tange a participação popular no processo do licenciamento, através da audiência pública, pois se entender que o ato é somente vinculado compreende-se que no ato vinculado a resposta está só na lei, deixando de analisar as percepções de risco, as demandas sociais, o interesse público, respostas que não encontram-se somente na lei. Por outro lado, não é um ato discricionário no sentido de que não se resume a somente um julgamento de conveniência e oportunidade do administrador. Esse conteúdo decisório tem de ser completado, além do fundamento legal e constitucional, e da pré-concepção do administrador, as necessidades e percepções sociais, que encontram nas audiências um espaço privilegiado.

Assim, a licença ambiental não é a mesma licença genérica do direito administrativo. A licença ambiental é ato precário (e não definitivo), assim como a autorização. Por outro lado, não é um ato discricionário (ao menos não no sentido que a autorização é discricionária). Assim, acredita-se que a melhor forma de entender a licença ambiental é que ela não é igual à licença nem à autorização, e sim um ato administrativo *sui generis*. Corrobora neste sentido, o entendimento de Fiorillo:

[...] a licença ambiental é um ato discricionário *sui generis* e não um ato vinculado, na medida em que muitas vezes os estudos ambientais oferecem respostas complexas e múltiplas que devem ser sopesadas pelo Poder Público. Ainda que a avaliação de impactos ambientais seja desfavorável caberá à Administração Pública escolher entre a opção que melhor compatibilize o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente²⁷

Ademais, Celso Fiorillo traz que o licenciamento ambiental é “o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo”.²⁸ O autor lembra que “será possível à outorga de

²¹ MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 89/90.

²² MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 251.

²³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 398/399.

²⁴ CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 113/114

²⁵ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 486/487

²⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p.66/67.

²⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. ... 2003, p.66/67.

²⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214-215.

licença ambiental ainda que o estudo prévio de impacto ambiental seja desfavorável”.²⁹ De tal maneira, mesmo que seja desfavorável o estudo, a autoridade competente ainda assim poderá proceder ao licenciamento.

Neste âmbito, quando se tem uma pretensão de desenvolver alguma atividade que seja avaliada como potencialmente causadora de degradação ambiental, está precisa preencher inúmeros requisitos e posteriormente ser submetida à averiguação de uma autoridade ambiental competente que manifestará sua decisão. Sidney e Sérgio Guerra trazem uma definição mais abrangente de licenciamento ambiental, onde afirmam que este é,

[...] 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.³⁰

Assim, quanto ao objetivo do licenciamento, pode-se dizer que ele tem o escopo de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da fiscalização de empreendimentos com potencial de degradação. Como esclarece Farias,

o licenciamento ambiental objetiva efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente, competente, com o intuito de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de defender a qualidade de vida da coletividade.³¹

De tal maneira, extrai-se do exposto que por se tratar de um instrumento que possui como objetivo maior a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode-se afirmar que o licenciamento ambiental não funciona necessariamente como um direito, e sim como a garantia de um direito, na medida em que se propõe a torná-lo efetivo. Suprida a necessidade de definir o licenciamento, parte-se para o estudo dos órgãos competentes para sua elaboração.

2.3. Órgãos competentes para realização do licenciamento ambiental

Após está análise quanto ao conceito de licenciamento, desenvolve-se um ponto importante no que se refere à competência dos entes federativos para efetuar o licenciamento.

²⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. ... 2011, p. 214-215.

³⁰ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, 268.

³¹ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. ... Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 429.

De acordo com o art. 17-L da Lei n. 6.938/81, somente os órgãos e entidades que são responsáveis pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente e que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente, é que estão autorizados para fazer o licenciamento ambiental: “as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”.³²

E, por tanto, identifica-se com isso que o licenciamento ambiental é realizado,

no âmbito federal, pelo IBAMA, no âmbito estadual e distrital, pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, responsáveis pela execução de programas e projetos, pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, e, no âmbito municipal, pelos órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.³³

E ainda, poderá ser realizado pelo ICMBio, quando os empreendimentos de significativo impacto ambiental (aqueles com EIA/RIMA) venham impactar Unidades de Conservação federais ou suas zonas de amortecimento, o Instituto Chico Mendes tem que ser consultado e analisa tecnicamente o processo de licenciamento. O mesmo vale para aqueles empreendimentos que estiverem localizados no interior das UCs, mesmo que sem EIA/RIMA.³⁴

De tal maneira, identifica-se que o licenciamento ambiental poderá ser feito apenas pelos órgãos que fazem parte do SISNAMA, lembrando que estes se submetam a os regramentos editados legalmente pelo CONAMA. Neste sentido, a gestão do meio ambiente, de acordo com o legislador constituinte, é responsabilidade comum dos entes da Federação. A principal disposição constitucional sobre o tema está inserida no art. 225, da CF/88, ao dispor que “ao Poder Público e à coletividade, impõe-se o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”³⁵.

Caracterizada no referido dispositivo, a *competência administrativa comum* dos entes da federação para a tutela ambiental vem ratificada pelo art. 23, VI e VII, da CF/88. A regra de cooperação entre distintos entes tornou-se imperativa pelo art. 23, § único, da CF/88. Em matéria ambiental, o regime cooperativo só foi disciplinado na forma como exigido pelo texto

³² BRASIL, **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

³³ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. ... Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 444.

³⁴ ICMBio. **ATO INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04 DE 02 DE SETEMBRO DE 2009**.. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/sisbio/images/stories/instrucoes_normativas/in042009.pdf> Acesso em 16 junho de 2016.

³⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 jun. 2016.

constitucional (LC) mais de duas décadas após a promulgação da Carta Magna, na edição da LC 140/2011.³⁶

Ao analisar a resolução do CONAMA nº 237/97 observa-se que esta estabelece os critérios para delimitação das competências em todas as esferas da federação. Porém a edição desta resolução não impediu a possibilidade de licenciamentos simultâneos nas esferas municipal, estadual e federal: é o que se extrai da análise jurisprudencial. Sampaio, Lamare e Klos apresentam como exemplo uma decisão do STJ, de onde os autores extraem que existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento, os bens ambientais são transnacionais, onde somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado.³⁷

A LC 140/2011 foi promulgada com o escopo de estabelecer critérios objetivos para a definição da competência licenciatória de cada ente, buscando a cooperação e a harmonia entre eles. Esse panorama, entretanto, foi alterado recentemente com a publicação do Decreto 8.437/2015, que regulamenta o art. 7º, *caput*, XIV, “h”, e § único da LC 140/2011 “para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União”³⁸. Referido Decreto traz uma lista ampla e através dele resta claro o interesse da União em manter o controle do licenciamento da maioria das atividades com potencial significativo de possível impacto ambiental.

Quanto à relevância e a grande contribuição trazida pelo decreto e pela LC, tem-se que

Nesses termos, percebe-se que tanto a LC 140/2011 quanto o Decreto 8.437/2015 em muito contribuíram à organização e descentralização das competências licenciatórias no Direito Ambiental, reforçando as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, evitando sobreposição de instituições e conflitos de atribuições.³⁹

³⁶ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; LAMARE, Julia Macedo de; KLOS, Viviane Damato Otto. **Regulação ambiental e a tragédia dos antibens comuns: análise da eficiência e efetividade aplicáveis ao regime de competência em matéria de licenciamento ambiental**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 6, n. 1, 2016. p. 180. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3758/2517>>. Acesso em 20 jun. 2016.

³⁷ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; LAMARE, Julia Macedo de; KLOS, Viviane Damato Otto. **Regulação ambiental e a tragédia dos antibens comuns: análise da eficiência e efetividade aplicáveis ao regime de competência em matéria de licenciamento ambiental**. Acesso em 20 jun. 2016.

³⁸ BRASIL, **Decreto 8.437/2015**. Regulamenta o art. 7º, *caput*, XIV, “h”, e § único da LC 140/2011 para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

³⁹ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; LAMARE, Julia Macedo de; KLOS, Viviane Damato Otto. **Regulação ambiental e a tragédia dos antibens comuns: análise da eficiência e efetividade aplicáveis ao regime de competência em matéria de licenciamento ambiental**. ... Acesso em 20 jun. 2016

Assim, identifica-se que mesmo a lei estabelecendo alguns critérios para distinguir as matérias competentes a cada órgão, pode haver ainda alguns licenciamentos simultâneos, realizados por órgãos diferentes, pois mesmo que a legislação estabeleça expressamente que as atividades serão licenciadas em um único nível de competência, as decisões judiciais podem vir ao contrário disso, como exemplificado acima, e instituir que órgãos dividam tal competência.

Ademais, pode-se identificar que a competência para realizar o licenciamento extrapola o poder de polícia atribuído aos governos. Pois trata-se de um dever inerente aos órgãos ambientais e, se vier a ser descumprido, haverá penas para a responsabilização de seus técnicos e dirigentes.

As mencionadas penas estão previstas na seção V da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), que traz as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Nesses dispositivos estão presentes determinados tipos penais que responsabilizam criminalmente as condutas de servidores públicos que atentam contra a administração ambiental, quais sejam:

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.⁴⁰

Explicitadas as competências legais e constitucionais para o licenciamento, passa-se ao estudo das etapas necessárias para a realização do licenciamento ambiental.

2.4. Etapas do licenciamento ambiental

⁴⁰ BRASIL, **Lei 9.605 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 20 julho de 2016.

Quanto as etapas necessárias para obter o licenciamento ambiental, o art. 8º da Resolução do CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997 traz os tipos de licenças concedidas pelo poder público, quais sejam:

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

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

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.⁴¹

Curt e Terence Trennepohl⁴² mencionam que as licenças prévias, de instalação e a de operação são partes de um processo, são precedidas de estudos de impactos ambientais e conferidas em etapas. Fiorillo⁴³ acrescenta que entre uma etapa e outra podem se fazer cogentes o Estudo de Impacto Ambiental(EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e a Audiência Pública.

Quanto a estas etapas, destaca-se que elas devem ser sucessivas, ou seja, não pode-se suprimir nenhuma dessas etapas e tão pouco pode-se iniciar uma nova etapa antes que a etapa anterior seja encerrada, neste sentido Mirra menciona:

[...] o licenciamento pressupõe três etapas e a expedição de três licenças, necessária e sucessivamente. Isso significa que não se pode suprimir nenhuma dessas etapas e nem se pode iniciar uma nova etapa antes do encerramento da etapa anterior, com a correspondente concessão da licença cabível, sob pena de configurar-se ilegalidade no exercício da atividade.⁴⁴

O conceito legal de licença é encontrado no inciso II do art. 1º da Resolução 237, de 19 de setembro de 1997, do CONAMA, que a define como o

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas

⁴¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 16 junho de 2016.

⁴²TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 5 ed. Niterói: Impetus, 2013.p. 37.

⁴³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 216.

⁴⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- 2º ed. Revista e aumentada – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 35.

efetiva ou potencialmente poluidoras, ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.⁴⁵

Portanto, não se pode confundir licença com licenciamento, pois este possuem conceitos distintos. Pois o licenciamento caracteriza-se como processo administrativo que outorga o direito de exercer determinada atividade que utiliza recursos ambientais ou que seja potencialmente poluidora. E por esta característica, extrai-se que a licença ambiental é feita no decorrer do licenciamento ambiental, e, assim, é tida como uma espécie de outorga para realização da atividade humana geradora de impacto ambiental, estabelecendo regras a serem obedecidas para adquirir tal licença. Farias esclarece:

Não se deve confundir o licenciamento ambiental com a licença ambiental, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora. Isso significa que não existe licença ambiental sem licenciamento ambiental, mas este pode existir sem aquela, porque é, ao longo do licenciamento ambiental, que se apura se a licença ambiental pode ou não ser concedida. Assim, a licença ambiental é uma espécie de outorga, com prazo de validade, concedida pela Administração Pública, para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. Ao receber a licença ambiental, o empreendedor assume os compromissos com a manutenção da qualidade ambiental da área de influência do local em que pretende se instalar e operar.⁴⁶

Assim, o licenciamento existirá independentemente da licença ambiental, porém a licença por estar dentro do procedimento do licenciamento, somente existirá se este preexistir. Ainda em relação as etapas do licenciamento, Farias, traz que:

Cada etapa do licenciamento ambiental deve terminar com a concessão da licença ambiental correspondente, de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que, até aquela etapa, o proponente da atividade está cumprindo o que a legislação ambiental e a administração pública determinam, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental.⁴⁷

Assim, todos os empreendimentos que necessitam do licenciamento, para obtê-lo precisarão passar por essas etapas. Satisfeita a necessidade de definição de licenciamento ambiental, continua-se o estudo partindo para a análise da importância do Estudo de Impacto

⁴⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 16 junho de 2016.

⁴⁶ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. ... Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/261/297> . Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 427.

⁴⁷ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. ... Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/261/297> . Acesso em 22 de jul. de 2016. p. 426.

Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) no licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

2.5. Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

O estudo de impacto ambiental importa em um conjunto de informações, análises e propostas designadas a orientar tecnicamente a decisão do poder público, favorável ou não, à atividade ou empreendimento causador de danos ao meio ambiente que determinada pessoa física ou jurídica almeje desenvolver e implementar.

A fim de definir o escopo do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), dissertando sobre sua finalidade e importância, convém apresentar o conceito de *impacto ambiental*, conforme a Resolução do Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986, em seu artigo 1º:

[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:
I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas;
III - a biota;
IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
V - a qualidade dos recursos ambientais.⁴⁸

Ao fazer a análise de tal dispositivo, Álvaro Luiz Valery Mirra⁴⁹, chama a atenção para o fato de que esta análise deve ser feita em conjunto com o art. 225, § 1º, IV, da CF, pois este refere-se ao impacto ambiental como uma “significativa degradação ambiental”. O referido autor esclarece,

Assim, nos termos da Constituição Federal, “impacto ambiental” não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa do ambiente. Por outras palavras, considera-se impacto ambiental a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental.⁵⁰

Cabe já destacar que estes estudos técnicos, destinados ao poder público, não têm o denominado “efeito vinculante”. Assim, poderá a Administração deliberar sobre os rumos da atividade considerada efetiva ou potencialmente poluidora inversamente aos estudos e

⁴⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986.** ... Acesso em 05 jul. 2016.

⁴⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ... 2002. p. 27.

⁵⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**... 2002. p. 27.

relatórios de impacto ambiental, somente exibindo o motivo de sua decisão, que pode ser tão somente pelo interesse público.⁵¹

Assim, “o objetivo fundamental do EIA é orientar a decisão da Administração e informá-la sobre as consequências ambientais de um determinado empreendimento”.⁵² Ou seja, o Estudo de Impacto “serve à explicitação dos motivos que levaram o administrador a decidir pelo licenciamento ou não da atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente”.⁵³ Portanto, como mencionado acima, se o administrador decidir de forma contrária a solução proposta no EIA, ele terá que motivá-la, expondo as razões que o levaram a optar por esta decisão diversa. Esta explicação faz-se necessária, pois a partir dela quem se julgar prejudicado (empreendedor ou coletividade) poderá atacar judicialmente a decisão administrativa.

De tal maneira, percebe-se que se restringe, com isso, a esfera de discricionariedade do administrador no tocante ao licenciamento ambiental, sendo que o órgão público tem o dever de decidir pela melhor alternativa, tendo em vista a finalidade legal do licenciamento: a proteção do meio ambiente. Na maioria das vezes a melhor solução será a apontada no estudo, levando em consideração que este tenha sido elaborada da maneira correta.

Ademais, a Resolução do Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986, instituiu a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para atividades danificadoras do meio ambiente.

Afim de melhor elucidar o tema, é necessário inicialmente mencionar que a Avaliação de Impacto Ambiental é considerada, de acordo com o artigo 9.º, inciso III da Lei n.º 6.938/81, um dos principais instrumentos estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente.⁵⁴ A avaliação de impacto ambiental é gênero do qual uma das espécies é o estudo de impacto ambiental. Ou seja, este último não é empregado em todas as hipóteses de implementação de determinado projeto com consequências ambientais, sendo exigido apenas nas hipóteses descritas em lei. A avaliação, no entanto, não possui a mesma restrição de cabimento, podendo ser realizada mesma que as consequências do empreendimento não sejam consideravelmente relevantes. Assim, mesmo que realizado o estudo de impacto no procedimento de licenciamento ambiental, em seu momento oportuno, não quer dizer que possa o órgão licenciador não possa exigir do empreendedor a realização de outros estudos de avaliação de impactos ambientais,

⁵¹ LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. **Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, p. 150.

⁵² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ... 2002. p. 85.

⁵³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ... 2002. p. 85.

⁵⁴ BRASIL, **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

muitas vezes crucialmente necessários, tais como o plano de recuperação de área degradada, contido no artigo 1º do Decreto 97.632/89⁵⁵; o Plano de Controle Ambiental estabelecido no art. 5º da resolução nº 9/1990 do CONAMA⁵⁶; dentre outros.

Destarte, distintas são as obras e atividades – públicas e privadas – que precisam se sujeitar à prévia elaboração do estudo de impacto ambiental. O rol desses empreendimentos considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente vem expresso no art. 2º da Resolução n. 001/86 do CONAMA, que em vários incisos regulamenta a matéria:

Art. 2º Dependerá de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental, a serem submetidos à aprovação do órgão competente, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (i) estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; (ii) ferrovias, portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; (iii) aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966; (iv) oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários, linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KW; (v) obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação; abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação; retificação de cursos d'água; abertura de barras e embocaduras; transposição de bacias, diques, extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); (vi) extração de minério, inclusive os da classe II, definidos no Código de Mineração; aterros sanitários; processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; (vii) complexo e unidades industriais e agroindustriais, petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha extração e cultivo de recursos hídricos, distritos industriais e zonas estritamente industriais; (viii) exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares, ou menores, quando atingir áreas significativas, em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; (ix) projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; (x) qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia; (xi) qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia; projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental; (xii) empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional⁵⁷

Além da Resolução nº. 001/86 do CONAMA, outras normas, ainda, dispõem sobre atividades, obras e empreendimentos sujeitos ao EIA. É o caso, por exemplo, da Lei nº. 7661/88, instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, bem como a Lei nº. 6.803/80, no que se refere à aprovação da delimitação e autorização da implantação de instalações nucleares

⁵⁵ BRASIL, **DECRETO nº 97.632/89** de 10 DE ABRIL DE 1989. Dispõe sobre a regulamentação do Artigo 2º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97632.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

⁵⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.9, de 3 de dezembro de 1987**. ... Acesso em 25 jul. 2016.

⁵⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986**. ...Acesso em 05 jul. 2016.

(art. 10 §§ 2º e 3º), e igualmente do Decreto Federal nº 750/93, o qual, após proibir o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

Nota-se que o estudo de impacto é um instrumento preventivo. Este instrumento somente passou a ter índole constitucional quando inserido na Constituição Federal de 1988, previsto no artigo 225, §1º, inciso IV:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou **atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade. [grifo nosso]⁵⁸

Ao fazer a análise de tal dispositivo, pode-se extrair que, aceita-se atividades que não irão se sujeitar ao EIA/RIMA, pois mencionou-se somente aquelas atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Ainda, salienta-se que o texto constitucional não esclarece o que seriam atividades causadoras de “significativa degradação” do meio ambiente, deixando essa regulamentação por conta da legislação infraconstitucional, e a decisão incumbida ao órgão responsável pela gestão ambiental. Com isto posto, infere-se que a obrigatoriedade do estudo vincula-se ao potencial de impacto da atividade sobre o meio ambiente, e não à natureza do empreendimento. Nesta seara, Fiorillo entende que

[...] a Constituição Federal estabeleceu uma presunção de que toda obra ou atividade é significativamente impactante ao meio ambiente, cabendo, portanto, àquele que possui o projeto demonstrar o contrário, não se sujeitando, dessa feita, à incidência e execução do EIA/RIMA.⁵⁹

Assim, incumbe a quem apresenta o projeto demonstrar que sua obra ou atividade não irá impactar significativamente o meio ambiente. Outro importante levantamento acerca do dispositivo constitucional sobre o estudo prévio de impacto ambiental, é feita por Mirra, quanto a menção da palavra “prévio”, diz ele,

Embora à primeira vista possa parecer óbvia, essa explicitação da Constituição foi importante, em razão de não serem raros, na prática, os casos de início de obras e atividades sujeitas ao EIA sem a sua devida realização. Somente depois, quando se descobre e se denuncia o fato, o empreendedor acaba providenciando a elaboração do

⁵⁸ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 jun. 2016.

⁵⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 223.

estudo, com o intuito de legitimar o seu empreendimento e a situação existente, procurando garantir, ainda, que as conclusões do EIA lhe sejam favoráveis.⁶⁰

Portanto, o estudo não terá eficácia se não realizado previamente, pois, a sua principal função, qual seja de prevenção, não seria cumprida, pois poderá o empreendedor realizar sua atividade, e somente após denúncia da irregularidade, buscar regularizar a situação procurando garantir conclusões favoráveis para si no EIA.

Após a realização do EIA, elabora-se o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – este previsto no art. 9º da Resolução n. 001/86 do CONAMA. Trata-se da apresentação dos resultados do Estudo de Impacto Ambiental, sendo uma síntese para compreender melhor o documento. Curt e Terence Trennepohl esclarecem que “o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA não são instrumentos dissociados, representando o segundo uma síntese consolidada do primeiro”.⁶¹ O RIMA, deve conter no mínimo os seguintes informes, segundo o art.9º incisos I a VIII:

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.⁶²

⁶⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ... 2002. p. 32-33.

⁶¹ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 5 ed. Niterói: Impetus, 2013.p. 45.

⁶² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2016.

Todas estas informações obrigatoriamente devem estar contidas no RIMA, impondo-se também que este seja redigido de forma clara e adequada e em linguagem acessível ao leigo (art.9º, parágrafo único),⁶³ isso porque será através destes dados contidos no relatório que se poderá discutir exaustivamente o estudo de impacto elaborado e até mesmo a própria viabilidade do empreendimento.

Deve-se frisar ainda um fato importante quanto ao RIMA, qual seja, que este deve trazer a indicação da equipe multidisciplinar quanto à alternativa que ambientalmente seja mais favorável, ou, ainda, a recomendação de não realização do projeto. Mirra salienta que:

[...] o RIMA deve revelar, necessariamente a recomendação da equipe multidisciplinar quanto à alternativa mais favorável do ponto de vista ambiental; até mesmo, se for o caso, a recomendação de não realização do projeto. Nesses termos, o EIA e o RIMA devem sempre trazer o posicionamento da equipe multidisciplinar quanto à realização ou não do empreendimento.⁶⁴

Todas essas informações que obrigatoriamente devem estar contidas no RIMA, são importantes para que a população tenha acesso à adequada informação sobre as características e repercussões econômicas, sociais e ambientais do empreendimento. Esta é, portanto, uma condição essencial para a participação da coletividade no processo de licenciamento sujeito ao EIA. E a ineficiência ou ausência da participação popular ao longo do procedimento, por imperfeições na comunicação das informações sobre a atividade projetada, compromete a validade das licenças, que, ao final, forem eventualmente concedidas.⁶⁵

Um ponto relevante que deve ser suscitado é quanto à possibilidade de estudo de impacto ambiental aplicável às demais “partições” do meio ambiente, como o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho, não estando diretamente associado ao meio ambiente natural, pois muitas vezes acha-se que este é um instrumento utilizado apenas para o meio natural.⁶⁶

Quanto ao objetivo do EIA/RIMA, Bezerra e Neto mencionam que,

O objetivo dos instrumentos EIA e Rima é demonstrar que há, como recomendação, uma atuação cautelosa e preventiva em relação à intervenção no meio ambiente, utilizando-se como regra o princípio da precaução. No caso de dúvida, decide-se em favor do meio ambiente e não do lucro imediato, demonstrando-se, no estudo, alternativas menos impactantes ao meio ambiente.⁶⁷

⁶³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986.** ...Acesso em 05 jul. 2016.

⁶⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira-** ... 2002. p. 78.

⁶⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira-** ... 2002. p. 78.

⁶⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 223.

⁶⁷ BEZERRA, Ana Keuly Luz; NETO, José Machado Moita. **Justiça ambiental: uma análise à luz da Constituição Federal.** Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 4, n. 2, 2014. p. 100. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/1940/2254>>. Acesso em 25 jun. 2016.

Salienta-se, portanto que a existência do EIA/RIMA possui como função principal nortear a decisão administrativa de concessão (ou não) de licença ambiental, nos casos de processo de licenciamento de atividades e empreendimentos com potencial para causar degradação ao meio ambiente. Com isso, tornou a obrigação de prevenir ou evitar a ocorrência de dano ambiental, quando esse puder ser detectado antecipadamente, como redigido no item 15 do texto da Conferência das Nações Unidas – ECO-92:⁶⁸

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.⁶⁹

Nesses termos, o EAI tem caráter eminentemente preventivo de danos ao meio ambiente e, assim, deve ser sempre analisado em conformidade com a orientação prevalecente no mundo, de priorizar atitudes prudentes em relação aos efeitos nocivos de atividades potencialmente degradadoras, indo a favor da evidência, hoje incontestável de que os prejuízos ambientais são, normalmente, de difícil, onerosa e incerta reparação.

No que se refere a exigência do EIA em empreendimentos sujeitos a licitação, a Lei 8.666/93⁷⁰, que estabelece normas gerais sobre licitações de obras da Administração Pública, dispôs, no art. 7º, *caput*, e incisos Ia III, que toda licitação para a execução de obras públicas deverá ser realizada em etapas, as quais abrangem, genericamente, o projeto básico, o projeto executivo e a execução das obras propriamente dita. Também, deixou expresso que qualquer obra somente será licitada quando houver “projeto básico” aprovado pela autoridade competente (art. 7º, § 2º, I).

O projeto básico está especificado no art. 6º, IX, da mesma lei, onde diz que,

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, **que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento**, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

⁶⁸ BEZERRA, Ana Keuly Luz; NETO, José Machado Moita. **Justiça ambiental: uma análise à luz da Constituição Federal**. Acesso em 25 jun. 2016.

⁶⁹ BRASIL. Declaração do Rio de Janeiro. **A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 26 jun.. 2016.

⁷⁰ BRASIL, **Lei 8.666 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 20 julho de 2016.

- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifo nosso)⁷¹

Portanto, este projeto deve ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares, que, entre outras exigências, sejam capazes de assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental.

Ainda no art. 12, VII, traz a avaliação de impacto ambiental como um dos requisitos indispensáveis para a elaboração do projeto básico, cuja aprovação é essencial à realização de qualquer licitação de obra pública.

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

VII - impacto ambiental.⁷²

A avaliação de impactos ambientais mencionado no artigo acima, no ordenamento jurídico brasileiro, é efetivada pelo estudo de impacto ambiental, já explicitado no presente tópico, este estudo, vale ressaltar está inserido no processo licenciamento, mais precisamente na primeira etapa desse procedimento legal.⁷³

Portanto, da legislação em vigor sobre as licitações, extrai-se que nenhuma obra pública pode ser licitada sem prévia elaboração e aprovação de projeto básico, e que este deve assegurar adequado tratamento a eventuais impactos ambientais do empreendimento. Portanto,

⁷¹ BRASIL, **Lei 8.666 de junho de 1993**. ... Acesso em 20 julho de 2016.

⁷² BRASIL, **Lei 8.666 de junho de 1993**.... Acesso em 20 julho de 2016.

⁷³MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ... 2002,p. 92.

o estudo de impacto ambiental já deverá ter sido previamente realizado, discutido e aprovado, na fase própria do processo de licenciamento ambiental.⁷⁴ Portanto, nenhuma licitação de obra pública potencialmente causadora de significativa degradação ambiental poderá ser iniciada sem que antes se elabore o EIA/RIMA e sem que se obtenha, no mínimo a licença ambiental prévia, sob pena de ilegalidade do procedimento licitatório.

A elaboração do EIA torna a aprovação de projetos e empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental mais demorado. Porém, certa demora se justifica ante a importância de tal instrumento para garantir a preservação do meio ambiente. Neste sentido, o licenciamento pode ser repensado no sentido de ganhar agilidade, porém sem que se perca o seu poder regulatório. Ou seja, tornar mais rápido não significa tornar mais frouxo, e tornar mais burocrático não significa tornar mais protetivo do meio ambiente e eficaz em termos de desenvolvimento sustentável. O argumento de tornar mais eficaz e célere menos burocrático o processo é muitas vezes utilizado para acabar com seu poder regulador, em detrimento da proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.

Mirra menciona que,

Assim, entre decidir com rapidez sobre a implementação de um empreendimento e decidir com maior margem de acerto, ou menor margem de erro, após cuidadosa avaliação das repercussões ambientais do projeto, optaram o legislador e o constituinte pela segunda alternativa, conscientes da necessidade de adotar-se uma postura de segurança e de prudência, em função da dimensão e, muitas vezes, da irreversibilidade de determinadas agressões ambientais supervenientes a empreendimentos bem intencionados, mas que, por deficiência na capacidade de prever os impactos nocivos de planejamento, acabam por ter seus efeitos positivos imediatos praticamente anulados na sequência dos anos.⁷⁵

As questões envolvendo o meio ambiente geralmente são complexas, de difícil constatação, e por isso necessitam de tempo para investigação dos danos futuros, da potencialidade destes danos, até mesmo, em decorrência das dimensões e irreversibilidade dos danos que possam vir a ocorrer deve-se ter estudos que possuam segurança e prudência, o que incidirá em maior tempo necessário para conclusão destes estudos. Neste sentido, Mirra expõe que:

Além do mais, é interessante ressaltar que, ao contrário do que se pretende muitas vezes fazer crer, a influência do EIA no retardamento da execução de atividades de relevância social não pode ser generalizada e nem tampouco supervalorizada. [...] se para alguns casos há de fato essa demora na implantação de projetos, como decorrência da exigência do EIA, em muitos outros a realização do estudo leva a uma considerável redução do período de tempo necessário à obtenção das aprovações oficiais dos empreendimentos correspondentes [...].⁷⁶

⁷⁴MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ... 2002.p. 93.

⁷⁵MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ...2002.p. 4.

⁷⁶MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- ... 2002. p. 5.

Portanto, o EIA/RIMA pode tornar o licenciamento do empreendimento mais demorado (em relação ao que seria SEM o licenciamento, certamente fica mais demorado, mas não precisa ser uma demora excessiva, que atrase os empreendimentos além do necessário para a adequada avaliação de seus impactos reais e potenciais), porém é indiscutível a sua necessidade e relevância em todos os aspectos, ambiental, social e econômico. Pois este é um estudo criterioso, como analisado anteriormente, e que leva em consideração diversos âmbitos. As consequências ambientais e sociais advindas de empreendimentos com grande potencial de degradação que não passem pelo processo de licenciamento e pelo EIA/RIMA podem ser de grandes proporções e irreversíveis.

2.6. A audiência pública no licenciamento ambiental

Na presente sessão, serão discutidas as audiências públicas no EIA/RIMA, argumentando que este é um mecanismo de participação da sociedade em que o cidadão faz um exercício de direito de atribuições legais e constitucionais, junto ao poder público. Ainda que não se trate de um procedimento de caráter plebiscitário, a audiência, se corretamente conduzida, terá uma importância crucial no conteúdo daquilo que será finalmente decidido.

Conforme já observado anteriormente, o EIA/RIMA constitui subsídio essencial para o processo decisório, não apenas para o poder público, mas também para a participação popular. Se estes instrumentos estiverem incompletos, equivocados ou defasados, a informação que chegará ao cidadão também será ruim e, portanto, não vai depor contra uma participação social adequada no processo de licenciamento. A participação efetiva da coletividade é de suma importância a fim de tutelar de forma concreta um bem de ordem comum, tais como os bens ambientais.

Como analisado até aqui, o licenciamento ambiental consiste em um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), de intervenção do Poder Público nas atividades econômica, de um empreendimento com efetiva ou potencialidade poluidora ou degradadora do meio ambiente, quando houver significativa alteração do meio ambiente poderá ser exigido a realização de estudos prévios para a realização do empreendimento, este estudo é o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que também integra a PNMA.

O EIA precisará abordar alguns aspectos obrigatórios, e este estudo será fonte para elaboração do Relatório de Impacto Ambiental, que conterà as conclusões do estudo realizado, e destacando que este precisa ser redigido de forma objetiva e em linguagem acessível, e deve conter as vantagens, desvantagens e possíveis/prováveis consequências ao meio ambiente.

Recuperando o tema sobre o EIA/RIMA tal como analisado anteriormente, chama-se atenção para o próximo passo exigido pelo CONAMA para continuidade do procedimento licitatório.

Este próximo passo consiste em abertura de prazo para manifestação conclusiva do órgão público competente sobre o RIMA apresentado, constante no art. 10 da Resolução nº 01 do CONAMA.

Art. 10º O órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.
Parágrafo único - O prazo a que se refere o caput deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento pelo estadual competente ou pela SEMA do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.⁷⁷

Posteriormente, deverá haver a publicação de edital na imprensa local, para que assim possa haver a divulgação do RIMA e abre-se prazo para recebimento de comentários, estes comentários devem ser feitos por escrito, por qualquer pessoa ou entidade.⁷⁸ Neste sentido o artigo 11 *caput* da Resolução do CONAMA que deverá ser respeitado o sigilo industrial, o RIMA poderá ser solicitado por quem demonstrar interesse, assim, suas cópias permanecerão à disposição dos interessados.

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.⁷⁹

Esta norma contida na Resolução CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986, em seu artigo 11, foi primeira referência sobre a realização de audiência pública nas Resoluções do CONAMA, ela determina que o poder público, ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, e apresentação do RIMA, deverá promover a realização de audiência pública, através do órgão estadual competente.

No ano seguinte, a fim de elucidar este assunto, o CONAMA elaborou uma nova Resolução, a Resolução do CONAMA n. 9, de 03 de dezembro de 1987, que expôs de maneira breve a realização e finalidade de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental, por tal motivo, nenhuma resolução do CONAMA definiu com nitidez a relevância das opiniões

⁷⁷MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986...**Acesso em 25 jul. 2016.

⁷⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.p. 248.

⁷⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986.** Acesso em 25 jul. 2016.

dos presentes para influir na decisão que posteriormente venha a ser proferida pelo administrador.

Nesse ponto, nos termos do artigo 11, §2º, da Resolução nº 1 do CONAMA e do artigo 2º, § 1º, da Resolução nº 9 do CONAMA, abre-se prazo de, no mínimo, 45 dias para solicitação de audiência pública – o que pode ser feito por entidade civil, Ministério Público, cinquenta ou mais cidadãos e o órgão de meio ambiente licenciador, nos termos do artigo 2º, caput, da Resolução 9/1987.

Resolução nº 1 do CONAMA

Art. 11

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o 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.⁸⁰

Resolução 9 do CONAMA

Art. 2º

§ 1º - O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.⁸¹

Diante do exposto, ressalta-se que é no momento da audiência pública que se constitui a oportunidade da sociedade apreciar o empreendimento a ser licenciado, para que assim possa realizar críticas e sugestões e (mesmo que exclusivamente com poder consultivo) influenciar a decisão a ser tomada pelo órgão responsável. Neste sentido, Machado, pontua acerca da informação e meio ambiente:

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um instrumento por excelência, de encontro do público com o privado. Nele nada pode ficar obscuro ou escondido. O que for sigiloso não entra nesse procedimento. Por isso, usou o constituinte a expressão “a que se dará publicidade”. A publicidade ambiental não é uma faculdade, um gosto ou um capricho. A forma verbal mostra a obrigação ou o dever de se dar publicidade a esse procedimento administrativo de proteção.⁸²

Por sua relevância para a sociedade, a audiência pública tem a obrigação de conduzir-se com seriedade e de forma democrática, assegurando a facilidade da atuação de todos. Pois, é através da audiência que a sociedade terá a oportunidade de analisar as possíveis/prováveis implicações do empreendimento, cumprindo com o seu direito de participar diretamente da

⁸⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986.** ...Acesso em 25 jul. 2016.

⁸¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.9, de 3 de dezembro de 1987.** ...Acesso em 25 jul. 2016.

⁸²MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2007.p. 195.

tomada de decisão e, também, para poder opinar a respeito da aceitação ou não dos riscos que ela virá a sofrer.

Este instrumento, de tal forma, torna possível a atuação da comunidade nas decisões envolvendo o meio ambiental, o que é de evidente relevância, pois tira-se a centralidade da decisão das mãos dos técnicos, juristas e administradores, dando voz para as pessoas que irão arcar diretamente com as mudanças dos empreendimentos pretendido, assim, acredita-se que a gestão ambiental torna-se mais eficaz. O entendimento de Christmann corrobora este argumento:

É possível observar que a audiência pública se constitui em um instrumento que pode ser bastante eficiente no objetivo de integrar os cidadãos no processo de decisão que envolve a temática ambiental, de modo que se torne viável a realização da gestão dos riscos com base na perspectiva da comunidade envolvida. Assim, inobstante o fato de o licenciamento ambiental ser tido tradicionalmente como um instrumento de tutela *preventiva* do meio ambiente, considerando a incapacidade da ciência em determinar todos os efeitos que a atividade econômica pode causar, nota-se que o mesmo – através da audiência pública – pode se tornar também uma ferramenta para a gestão precaucional do risco ambiental. Isso, no entanto, depende da efetividade da audiência pública ambiental; para isso, trabalha-se com a informação e a educação ambiental, no intuito de possibilitar a formação de cidadãos críticos e conscientes da importância da questão ambiental, de forma que os mesmos construam conhecimentos para atuarem com maior contundência e embasamento, em busca de uma gestão mais eficaz dos riscos ambientais.⁸³

Ademais, além desta finalidade a qual podemos inferir sobre a importância da participação popular, ainda, a Resolução nº 9 do CONAMA, traz a finalidade das audiências públicas no âmbito legal, qual seja, “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e as sugestões a respeito”.⁸⁴ Esta Resolução define que:

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.

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

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

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

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

⁸³ CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. **Audiência pública ambiental: um instrumento democrático para a gestão compartilhada do risco ambiental.** Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 54-90, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/56/55> . Acesso em: 25 de jul. de 2016.

⁸⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.9, de 3 de dezembro de 1987.** ...Acesso em 25 jul. 2016.

§5- 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.⁸⁵

De tal maneira, esta Resolução define a publicação de um edital para divulgar na imprensa o local e prazo para a solicitação da audiência e vincula a validade da licença ambiental à sua realização, desde que solicitada. Ainda, o local de realização da audiência deverá ser acessível ao público e será possível sua realização em mais cidades, em decorrência da localização geográfica dos solicitantes. Deve-se lavrar uma ata sucinta, que deverá conter os documentos anexos, que servem como base para a análise do empreendimento e para o parecer final do órgão licenciador. Na Resolução em análise, também se determina que os solicitantes da audiência sejam informados de sua realização, através de correspondência registrada, além de sua divulgação nos órgãos de imprensa local.

Art 4º - Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta.

Parágrafo Único -Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.⁸⁶

Ainda, como O EIA e o RIMA são os objetos da audiência, os seus conteúdos devem ser apresentado aos integrantes. O local de exposição dos documentos deve ser divulgado na imprensa local. A audiência, também é base para a análise e “parecer final” do órgão licenciador, como consta não poderá ser deixada de lado pelo órgão licenciador, que deve avaliar os argumentos nela expostos e documentação entregue, “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”.⁸⁷

A audiência poderá ser novamente realizada, se for constatado vício nos procedimentos formais da análise do EIA. Ademais, é pré-requisito para obtenção do licenciamento ambiental, desde que formalmente solicitada; e obrigatória, nos estados cujas legislações assim o previram, é que prevê o art. 2º da Resolução nº 9 do CONAMA.

Ainda, a Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, trouxe também pontos referentes à audiência pública, tal dispositivo expõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, assim, destaca-se os pontos concernentes à audiência.

⁸⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.9, de 3 de dezembro de 1987...** Acesso em 25 jul. 2016.

⁸⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.9, de 3 de dezembro de 1987.** ... Acesso em 25 jul. 2016.

⁸⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.9, de 3 de dezembro de 1987...** Acesso em 25 jul. 2016.

O art. 3º da referida resolução, traz que o EIA/RIMA elaborado para os empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, deverá se tornar público, e ainda efetivar a realização da audiência pública, quando couber.

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.⁸⁸

O art. 10º define as etapas necessárias para a realização do licenciamento ambiental, e no inciso V, portanto, traz a audiência pública como uma etapa a ser cumprida, quando couber. Além do inciso VI que traz a possibilidade de solicitação de esclarecimentos e complementação pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo ser reiterado tal solicitação quando não tenham sido satisfatórios os esclarecimentos ou a complementação.

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: [...]
V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;⁸⁹

O art. 14º traz o prazo máximo que deve ser observado pelos órgãos ambientais competentes quando estes forem definir os prazos de análise para cada modalidade de licença (LP, LI, LO) visto que, os prazos podem ser diferenciados em decorrência da peculiaridade da atividade ou empreendimento. Portanto, tal prazo é de 6 meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 meses.

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

⁸⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997.** ... Acesso em 6 agosto de 2016.

⁸⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997.** ... Acesso em 6 agosto de 2016.

ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.⁹⁰

Com o até o aqui exposto, observa-se que o poder público elaborou normas que disciplinam e gerem a audiência pública no licenciamento ambiental, através de Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Contudo, uma crítica que se faz, no presente estudo, a estas normas é de que o Órgão não definiu de forma clara a relevância das opiniões da população para a posterior decisão do poder público. A norma não esclarece a influência que esta participação popular terá na decisão do poder público, assim, poderá tomar sua decisão contrariamente ou não ao público interessado, não se dá, portanto a devida importância às opiniões dos participantes da audiência pública. Neste ponto, Cintia Tavares corrobora com o entendimento:

[...] o Órgão **foi pouco explícito ao ditar a importância das opiniões** dos participantes da audiência pública em tela, em face dos riscos ambientais, embora tenha reconhecido pela norma a relevância do instrumento para respaldar a decisão do ente público. [...] A Resolução CONAMA n. 9, de 03 de dezembro de 1987, detalhou o instrumento, **mas continuou não definindo com clareza a importância das opiniões dos presentes para uma decisão preocupada com riscos ambientais**, em que uma atividade de potencial ofensivo para o meio ambiente possa prejudicar a coletividade. A norma **não dita a maneira com que essa participação poderá influenciar na decisão do poder público**, apenas limita-se a prestar informações e discussões a respeito do projeto, a fim de subsidiar uma disposição do administrador, seja ela contrária ou não ao público interessado. (grifo nosso).⁹¹

Esta deficiência na legislação fere ao objetivo do instrumento da audiência pública, e, por consequência do EIA/RIMA, que possuem a finalidade de informar o público sobre os efeitos e consequências que o empreendimento que depende da licença trará ao meio ambiente. Assim, quanto à finalidade da audiência pública, utiliza-se das palavras da autora mencionada acima:

Também é uma oportunidade, do ponto de vista técnico, do público tomar conhecimento dos riscos ambientais para a localização e imediações, trocar informações entre os interessados, dividir as incertezas, fazer críticas e discutir a decisão administrativa que será implementada. Pelo menos, espera-se que tenha alguma influência nas considerações do Administrador, já que, semelhante à audiência, possui um status de consulta, embora, sem vinculação à decisão final.⁹²

⁹⁰MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997.** ... Acesso em 6 agosto de 2016.

⁹¹DA SILVA, Cintia Tavares Pires. **A audiência pública do licenciamento ambiental aplicada ao princípio da precaução, da participação e da função social da propriedade.** Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/962/Dissertacao%20Cintia%20Tavares%20Pires%20da%20Silva.pdf?sequence=1>> Acesso em: 03 de ago. de 2016. p. 96-97.

⁹² DA SILVA, Cintia Tavares Pires. **A audiência pública do licenciamento ambiental aplicada ao princípio da precaução, da participação e da função social da propriedade.** p. 41.

Assim, com a audiência pública, busca-se aprimorar as opiniões obtidas no EIA/RIMA, fazer com que a opinião da sociedade (leiga) e a opinião técnica, especializadas sejam harmonizadas para buscar a eficácia da norma, a transparência na decisão da autoridade pública em que o objeto seja a conservação do bem coletivo. Salienta-se mais uma vez, o objetivo de a audiência pública fazer parte da norma de licenciamento ambiental, qual seja, a proteção efetiva do bem coletivo, por meio da consulta à comunidade, atingida por determinado empreendimento, e que criticamente afirma-se que não deve ser somente uma proteção fictícia que preencha apenas uma formalidade legal. Assim, a norma é adequada, reflete a ordem constitucional vigente de participação coletiva, Estatal e individual, porém é incompleta no ponto em que não dita a maneira com que essa participação poderá influenciar na decisão do poder público.

A autora acima citada, afirma que “Além disso, a ideia de uma participação meramente oitiva, no mais das vezes figurativa, é pouco compatível com a concretização de um princípio da precaução”.⁹³

Ainda, feitas tais críticas, não se quer afirmar com isso que a decisão administrativa deva ser pautada tão-somente em um procedimento deliberativo, já que a opinião pública, por ser leiga, guarda posições pessoais e não científicas, podendo não corresponder à melhor decisão; porém, esta não pode ser excluída, pois são estes que irão arcar com os possíveis danos futuramente. A autora já citada acima, assim esclarece,

A decisão administrativa não deve ser pautada exclusivamente em um procedimento deliberativo, é evidente, pois a maioria das pessoas pode estar enganada ou mesmo desejar uma ação ambientalmente desastrosa. É flagrante a necessidade de encontrar critérios intermediários que expliquem a natureza da participação –leiga e experta – nas audiências. Cabe notar que geralmente, resta bastante clara a distinção entre a posição governamental, a posição leiga, e a posição dos peritos em geral. É flagrante a necessidade de encontrar critérios intermediários que expliquem a natureza da participação – leiga e experta – nas audiências. Cabe notar que geralmente, resta bastante clara a distinção entre a posição governamental, a posição leiga, e a posição dos peritos em geral. A rigor, a aplicação do princípio da precaução a este procedimento decisório resulta na necessidade de problematizar a incerteza, e conceder à prudência e à durabilidade dos recursos ao benefício da dúvida. Em havendo vários atores com posições definidas, de forma aproximativamente clara, um procedimento viável e coerente seria conceder preferência àquela posição mais prudente, mais preocupada com a segurança e a incolumidade do ambiente e da saúde coletiva.⁹⁴

⁹³ DA SILVA, Cintia Tavares Pires. **A audiência pública do licenciamento ambiental aplicada ao princípio da precaução, da participação e da função social da propriedade.** ... p. 104.

⁹⁴ DA SILVA, Cintia Tavares Pires. **A audiência pública do licenciamento ambiental aplicada ao princípio da precaução, da participação e da função social da propriedade.** ... p. 85.

A legislação que abarca a audiência pública do licenciamento ambiental assinala para uma nova ordem jurídica, inclusiva e participativa, mas não explicita nada quanto à natureza jurídica da participação ou as diretrizes procedimentais a serem adotadas. Compreende-se, com isso, que se tem uma legislação com potencialidade para a participação popular no processo decisório, e que essa participação pode ser decisiva, no sentido de conferir à tomada de decisão uma legitimidade democrática, de maneira a contemplar os direitos de ordem socioambiental em consonância com outros interesses estratégicos (por exemplo, a geração de energia elétrica). Entretanto, esse potencial não se encontra realizado, por motivos que serão debatidos ao longo desse trabalho, o que se traduz em uma lacuna a ser suprida.

Com isso, constata-se que as populações dos locais de implementação de atividade ou empreendimento que necessita de licenciamento, devem ser ouvidas e participar concretamente do licenciamento ambiental, pois são os seus direitos que estão sendo questionados, são os seus direitos que podem vir a ser lesados. É importante que se ouça essa população para ela possa esclareça sua opinião sobre a instalação ou não desses empreendimentos que afetarão a sua vida cotidiana, para que possa assim demonstrar ao poder público quais os seus anseios.

Destarte, sabe-se, pelos exemplos já vivenciados, que quando ocorre um desastre ambiental, seja por falha no procedimento do licenciatório ou outro motivo, é a população que vive ao entorno destes empreendimentos que arca com os prejuízos causados, é ela que tem seus direitos socioambientais lesados. Recentemente, ocorreu o maior desastre ambiental do Brasil, que levantou diversos debates sobre os direitos socioambientais, e o licenciamento ambiental em nosso país.

Assim, no próximo capítulo será feita a análise dos direitos socioambientais, a fim de posteriormente, então, demonstrar como estes são lesados quando não respeitadas e não cumpridas todas as etapas do licenciamento ambiental.

3. DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS LESADOS POR GRANDES EMPREENDIMENTOS (PÚBLICOS E PRIVADOS)

A relação homem- meio ambiente com todos os seus conflitos tem provocado um nível de degradação ambiental que já afeta a efetivação dos direitos sociais mais básicos dos indivíduos, ensejando a discussão sobre a necessidade do aprimoramento do modelo estatal, dos mecanismos, instrumentos previstos na legislação atual, para que passe a contemplar a proteção ao meio ambiente como sua tarefa-fim, juntamente com à efetivação dos direitos

fundamentais sociais. Neste trabalho, a questão a ser levantada é a garantia ou lesões a direitos socioambientais através do uso do licenciamento ambiental em grandes empreendimentos.

Tendo como proposta, no presente capítulo a análise dos direitos socioambientais e as lesões a estes direitos por construções de grandes empreendimentos, buscar-se-á inicialmente uma reflexão jurídica sobre a tutela dos direitos socioambientais. Para posteriormente concluir o capítulo, demonstrando de que forma a lógica neoliberal está por trás das lesões a estes direitos.

3.1 O direito ao meio ambiente como um direito simultaneamente coletivo e individual

No regime constitucional brasileiro, o *caput* do artigo 225 da Constituição da República comina a conclusão de que o direito ao meio ambiente é um dos direitos humanos fundamentais. Assim o é por ser o meio ambiente considerado um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Isto faz com que o meio ambiente e os bens ambientais integrem-se à categoria jurídica da *res comune omnium*, sendo considerados, pois, como interesses comuns.

A análise do direito ao meio ambiente consagrado na Constituição traz variadas dimensões: individual (direito individual a uma vida digna e sadia); social (meio ambiente como um bem difuso e integrante do patrimônio coletivo da humanidade) e intergeracional (dever de preservação ambiental para as gerações futuras).

Depreendendo-se no presente tópico a análise do direito individual e do direito coletivo ao meio ambiente.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 é o dispositivo que atribui máxima proteção legal ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo que seus fundamentos conectam-se à proteção da vida e da saúde, salvaguardando a dignidade da pessoa humana e visando a funcionalização ecológica da vida social. Portanto, ao mesmo tempo que garante o direito coletivo ao meio ambiente, garante o direito individual a saúde e a qualidade de vida. Dispondo, no *caput*, que “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”.

Quanto a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e as demais direitos individuais, José Afonso da Silva menciona que,

O que é importante é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as

formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência não pode primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida⁹⁵

Tem-se, portanto, numa visão genérica do caput do art. 225 da Constituição, que determinadas percepções acerca do direito ambiental foram respeitadas pelo ordenamento jurídico, a citar: a) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos; b) ao mesmo tempo, este direito por consequência garante direitos individuais, como o direito saúde; c) esse direito diz respeito à um bem de uso comum do povo e essencial à vida com qualidade, ou seja, refere-se ao bem ambiental; d) a Constituição Federal de 1988 incumbiu tanto o poder público quanto a coletividade do dever de proteger o bem ambiental, preservando-o; e) não somente as presentes, mas também as futuras gerações são responsáveis pela preservação do bem ambiental. Com isso, salienta-se que:

Tenha-se presente que a Constituição Federal, no artigo 225, eleva o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental. Trata-se de um reflexo do princípio primeiro da Convenção de Estocolmo, uma vez que ambos os documentos citam a sadia qualidade de vida, o bem-estar, a dignidade da pessoa humana, o meio ambiente equilibrado, a responsabilidade conjunta, a proteção, a melhoria e o respeito para com as presentes e futuras gerações⁹⁶

O referido diploma legal demonstra a conexão existente entre o direito ao meio ambiente equilibrado e os demais direitos tidos como fundamentais para a existência da vivência humana com dignidade:

Percebe-se que tal dispositivo vincula às questões ambientais os direitos humanos, entre eles a liberdade, a igualdade e o respeito racial. Demonstrava-se, com isso, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado necessita do controle da poluição, do desmatamento, mas necessita, também, de uma sociedade livre, igual, plural e fraterna. Vale dizer, para se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado necessário se faz um diálogo sem fronteiras entre os princípios fundamentais de direitos humanos e o meio ambiente⁹⁷

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 70

⁹⁶ BOTELHO, Tiago Resende. **O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental**. Publica Direito. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ab73f542b6d60c4d>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017. p.22.

⁹⁷ BOTELHO, Tiago Resende. **O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental**. Publica Direito. Disponível

Do artigo 225 da Constituição Federal é crível concluir que há o dever de ingerência do poder público acaso constatado algum antijurídico cometido contra o direito ali tutelado, vez que se impôs “ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo...”. Assim sendo, objetivando concretizar a proteção a que o Estado se obriga, diversas leis foram editadas tendo como cerne a proteção ambiental, tais como as já analisadas anteriormente e que estabelecem o instrumento do licenciamento ambiental. Ainda, conforme o autor Paulo Antunes Bessa,

A fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado foi erigida em direito fundamental pela ordem jurídica constitucional vigente. Este fato, sem dúvida, pode se revelar um notável campo para a construção de um sistema de garantias da qualidade de vida dos cidadãos e do desenvolvimento econômico que se faça com respeito ao Meio Ambiente.⁹⁸

Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado abrange não somente o direito coletivo o meio ambiente, mas também aos direitos individuais da população, sendo, portanto de suma importância a sua efetivação através das normas já existentes.

3.2 Os direitos socioambientais

O socioambientalismo no Brasil passa a existir da união entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista propriamente dito. De tal maneira, em um país com tantos problemas sociais, não é admissível a análise e estudo de algumas questões com olhos postos somente na situação ambiental propriamente dita.

O direito socioambiental nasce, portanto:

o direito que nasce da constatação que o ambientalismo, desprovido dos anseios das gentes que conformam nossos ambientes, e o socialismo, sem compromisso com o estado geral da terra, não são politicamente sustentáveis e não podem superar as feridas coloniais, ou reverter o massacre à natureza, que caracterizaram a nossa formação histórica e social.⁹⁹

em:<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ab73f542b6d60c4d> >. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017. p.08

⁹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7 ed. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2005. p. 63.

⁹⁹ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peiropólis, 2005.p. 9.

Percebe-se que a concepção socioambiental transcende a mera justaposição entre o social e ambiental, e se completa de forma multifacetária e interligada derivando de uma síntese de ambos os conceitos.

É um direito que tem por princípios o pluralismo, a tolerância, a multietnicidade e a biodiversidade. Tem essência coletiva e difusa, sendo por isso garantido pelo Estado através de políticas públicas¹⁰⁰.

Estes direitos, porém, não estão positivados expressamente na Constituição Federal de 1988, para chegar a interpretação destes direitos é necessária uma análise por meio dos direitos coletivos, sendo estes, positivados na Carta Magna¹⁰¹. Além do artigo dedicado exclusivamente ao meio ambiente (art. 225), reconheceu-se os direitos indígenas, nos arts. 231 e 232, mais especificamente: organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, além dos direitos territoriais sobre terras tradicionalmente ocupadas; e os direitos dos quilombolas, de forma a garantir também direitos territoriais (art. 68 do ADCT). Ainda, dedica outro capítulo à proteção da cultura (arts. 215 e 216), além de garantir a função social da propriedade.

De tal forma, Santilli assevera que

O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.¹⁰²

Com isso, para que tenha eficácia socioambiental, é necessário que tenha-se a garantia das normas ambientais e também a participação social, da garantia dos direitos sociais, de uma repartição justa da extração dos recursos naturais. Neste sentido, Araújo destaca que

O direito socioambiental parte da constatação de que não há razão de ser em conjuntos de direitos isolados e estanques. Não há direito indígena ou de quaisquer outros povos se as florestas e os ambientes do Planeta em geral estiverem comprometidos; não existe patrimônio cultural sem o respeito à diferença das gentes responsáveis pela diversidade e riqueza culturais; tão pouco adianta proteger o meio ambiente sem considerar o direito das populações que o conformam e são capazes de ajudar a mantê-lo protegido. (ARAÚJO, 2008, p. 236).

Carlos Frederico Marés de Souza Filho afirma que

Os bens socioambientais são todos aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade). Assim, os bens ambientais podem ser naturais ou culturais, ou, se melhor podemos dizer, a razão da preservação há de ser predominantemente natural ou cultural se tem como finalidade a bio ou a

¹⁰⁰ LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.p. 15.

¹⁰¹ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. ...p. 33.

¹⁰² SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**..., p. 35.

sociodiversidade, ou a ambos, numa interação necessária entre o ser humano e o ambiente em que vive.¹⁰³

Os direitos socioambientais devem ter uma interpretação norteada pelo direito à vida, a tolerância, o pluralismo, a biodiversidade, sendo estes os princípios que abarcam os direitos coletivos, e conseqüentemente, os direitos socioambientais¹⁰⁴.

Ademais, referentes aos direitos socioambientais demais temas foram ressaltados na Constituição Federal de 1988, tais como o direito ao patrimônio cultural brasileiro, envolvendo não somente o patrimônio cultural material, mas, ainda, imaterial, tais como língua, costumes e identidade¹⁰⁵.

Esta inserção de novos direitos imateriais foi inovadora e permitiu a ruptura paradigmática da Constituição Federal, onde o legislador valorou as tradições, costumes e usos das populações¹⁰⁶.

Assim, quando a Constituição Federal de 1988, perfilha e protege os direitos coletivos, tal como, o direito ao meio-ambiente, inflige limites à propriedade privada. Com isto, o direito parte para o paradigma do pluralismo e do respeito às diferenças culturais, se contrapondo à ideia do direito como forma unitária de organização¹⁰⁷.

A temática sobre desenvolvimento sustentável, difundido profundamente no século XXI, deve ser analisado com o respeito aos direitos socioambientais, de tal maneira

assertiva de que o aparecimento do binômio "desenvolvimento sustentável" como valor fundamental para o século XXI deva ser entendida como síntese da *dialética socioambiental*, em reação à séria falha metabólica na relação da humanidade com a natureza que se aprofundou com a revolução industrial¹⁰⁸.

Destarte, a realização de políticas públicas socioambientais, sem que haja o diálogo com as populações que têm direitos violados, acarretará tão-somente a valoração do capital e do lucro, não considerando os direitos fundamentais presentes na Constituição Federal. A escolha por qual tipo de desenvolvimento selecionado e os mecanismos criados, procederá no respeito ou não dos direitos socioambientais.

¹⁰³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Introdução ao direito socioambiental**. In: LIMA, André (org.). O direito para o Brasil socioambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.38.

¹⁰⁴ MONTE, Marcos Antonio Lorencette. **O pluralismo jurídico e os povos indígenas no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999. p. 38

¹⁰⁵ MARÉS, C. F. 2002. Introdução ao direito sócio-ambiental. In: LIMA, A. (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: SAFE, 2002. p. 29

¹⁰⁶ MARÉS, C. F. 2002. Introdução ao direito sócio-ambiental ... 2002. 30.

¹⁰⁷ MARÉS, C. F. 2002. Introdução ao direito sócio-ambiental. ...2002. 30.

¹⁰⁸ VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Senac, 2007. p. 89.

Afora da justiça social, é imperativo para a efetivação do direito ao desenvolvimento a possibilidade de diálogo e democracia. É dever do Estado propiciar isso, para que o cidadão possa discorrer sobre de qual forma o direito ao desenvolvimento será efetivado¹⁰⁹.

Santilli destaca que

O socioambientalismo foi construído com base na idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental.¹¹⁰

Na Constituição brasileira de 1988 se verifica a existência de quatro matérias básicas que, nada apesar de estarem fisicamente separadas, possuem estreita ligação, formando o texto constitucional harmônico, prevendo a proteção de direitos coletivos. Estas questões especificamente são: a proteção ambiental, valores étnicos, preservação do patrimônio cultural e função social da propriedade. Carlos Frederico Marés de Souza Filho, destaca que “a Constituição abre portas para um novo direito fundado no pluralismo e multietnicidade”¹¹¹.

Em análise sistêmica e harmônica da Constituição de 1988 é possível constatar que não é só a natureza que possui importância, juridicamente falando, mas ainda o direito à cultura, além dos bens artificiais, que estão previstos e diretamente relacionados com a questão ambiental, como algo único.

De fato, já é praticamente uma unanimidade na doutrina brasileira a compreensão holística de meio ambiente, onde estão abarcadas as dimensões concernentes ao meio ambiente natural, ao meio ambiente cultural e ao meio ambiente artificial”¹¹².

Neste sentido, Santilli destaca que

a orientação socioambiental presente na Constituição não se revela pela leitura fragmentada e compartimentalizada dos dispositivos referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas e à função socioambiental da propriedade, e sim por uma leitura sistêmica e integrada do todo.¹¹³

¹⁰⁹ CONECTAS. **Desenvolvimento para as pessoas?** O financiamento do BNDES e os direitos humanos. São Paulo, Conectas, 2014. p. 35.

¹¹⁰ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**.p. 34.

¹¹¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, André (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 23.

¹¹² MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 84.

¹¹³ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peiropólis, 2005.p. 91.

Desta maneira, pelo já abordado, nota-se que para o direito socioambiental o que implica é o caráter coletivo dos direitos e não sua concretização individual, e não tem como ser diferente, competindo destacar que como direito coletivo deve-se compreender, também direitos que não são economicamente valoráveis e que não podem ser individualmente apropriados.

Assim, perante o exposto, nota-se que o sistema jurídico tradicional, privado e individual, defrontou-se com direitos coletivos, direitos de povos em relação a outros povos, os quais foram reconhecidos com o direito à autodeterminação dos povos, além do direito à própria cultura, língua, religião, costumes, como visto acima. De tal maneira, nossa cultura jurídica constitucional estruturou um sistema de garantias de direitos individuais relacionados aos bens físicos e patrimoniais e, aludidos direitos individuais não se estabelecem como um entrave à efetividade de direitos difusos, eles continuam assegurados no ordenamento jurídico estatal e devendo ser respeitados.

Entende-se que os denominados novos direitos estão diretamente associados justamente com os novos sujeitos, acima elencados. O próprio art. 225 da Constituição Federal dispõe que “**Todos** têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (grifou-se).

Assim, todos os direitos supra mencionados (proteção ambiental, direito à cultura, direitos étnicos e função social da propriedade) precisam ser considerados como uma unidade, harmônica, em conjunto, e não de maneira separada e individualizada. E é nesta aderência e harmonização que se constrói o direito socioambiental.

Constata-se com isto, que no direito socioambiental a configuração individualizada do titular não é considerada, assim, independentemente de qualquer situação **todos** têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, são socioambientais quaisquer bens que sejam imperativos à conservação da biodiversidade e sociodiversidade, ou que representam ou fazem referência a culturas e conhecimento coletivo.¹¹⁴

Assim, o direito socioambiental aperfeiçoa-se por um conjunto de normas jurídicas propostas à proteção da sócio e biodiversidade, de maneira a promover o direito ecologicamente equilibrado, sem desconsiderar os grupos sociais e a proteção da cultura.

O que o termo socioambiental procura é compatibilizar as atividades humanas em geral (principalmente o crescimento econômico) com o amparo das bases naturais e com a conservação do ecossistema¹¹⁵.

¹¹⁴ SOUZA FILHO. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1998, p. 177.

¹¹⁵ VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007, 91.

3.2.1 Direito socioambiental como direito fundamental

Conforme será abordado neste ponto em diante, partindo-se da questão referente ao direito ambiental propriamente dito, argumenta-se que os direitos socioambientais são direitos fundamentais.

Compreende-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, é considerado como um direito humano fundamental, embora não se encontre elencado no art. 5º da Constituição Federal, constituindo-se em direito implícito. Neste sentido, o próprio art. 5º, em seu parágrafo 2º, prevê que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotada, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Assim, o direito expresso no art. 225 é equiparado a direito fundamental, até porque garante o direito fundamental à vida e o princípio da dignidade humana¹¹⁶. Deste modo, a compreensão material do direito fundamental que evoca a ideia de direito humano, inato à concepção do homem e correspondente à sua capacidade de ação, traz o direito ao meio ambiente como inerente ao rol dos direitos fundamentais¹¹⁷.

Cristiane Derani assevera que:

Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, porque é uma prerrogativa individual prevista constitucionalmente, cuja realização envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo não só a sua consolidação no mundo da vida como trazendo, em decorrência disto, uma melhora das condições de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como uma ordem social livre¹¹⁸.

O homem carece de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para viver com dignidade. Patrícia Bianchi refere ser impossível imaginar uma vida digna em lugares onde existem péssimas condições ambientais e sanitárias como, por exemplo, os lugares onde esgotos domésticos e industriais correm a céu aberto e, muitas vezes, as águas contaminadas são reutilizadas para o consumo humano e animal¹¹⁹.

Conforme destaca Ney de Barros Bello Filho:

¹¹⁶ DAIBERT, Arlindo. **Notas sobre proteção ambiental e o Direito de propriedade no Direito Brasileiro**. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. (Org.) *O Direito e o tempo: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 580-581.

¹¹⁷ KASSMAYER, Karin. **Cidades, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justice socioambiental**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2009, p. 97.

¹¹⁸ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 207.

¹¹⁹ BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 234.

o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, propriamente dito, é um direito que se realiza de diversas formas, e pode ser demonstrado a partir do direito às políticas públicas do Estado e também desde o direito à inação do Estado, em respeito ao direito de viver em uma sociedade ambientalmente equilibrada. Como expressão de um direito fundamental completo, o direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado se expressa como uma realização da igualdade¹²⁰.

Destarte, compete destacar, de acordo com Ingo Sarlet, que as normas de direito fundamental, como a referente ao meio ambiente, são de aplicabilidade imediata. Assim, é necessário estender a aplicabilidade do art. 5o, § 1o, para todo direito ou garantia que esteja na Constituição, ou constitucionalizado¹²¹.

3.2.2 Análise jurídica sobre o direito socioambiental no Brasil na atualidade

É de se destacar que os termos socioambiental e desenvolvimento sustentável possuem uma importante função na sociedade atual, inclusive no âmbito jurídico. Apesar disso, os resultados efetivamente obtidos após toda a evolução legislativa e jurisprudencial até então acrescida são bastante tímidos. De fato, o que ainda existe é uma grande distância entre a questão em tese e a prática.

Referindo-se especificamente da questão ambiental atual, Plauto Faraco de Azevedo assegura que o desastre ambiental mundial se amplia mais a cada dia que passa e que na falta de medidas cruciais capazes de motivar uma mudança de direção, poderemos chegar ao limite ecológico inexorável¹²².

De tal maneira, constata-se que ainda tendo a situação atual do direito socioambiental evoluído bastante em comparação a alguns anos atrás não se pode deixar de advertir que, nas palavras de Marés:

A mesquinhez, intolerância e brutalidade do ordenamento montado em torno do estado nacional sequer permitem reconhecer que no território por ele delimitado existem de fato outros povos com costumes, tradições, crenças, valores, modos de vida e sistemas de resoluções de conflitos bem diferentes daquele imposto pela classe que tomou conta do controle político central¹²³.

Neste sentido, de acordo com o supracitado autor, as populações tradicionais brasileiras constituem-se em “minorias invisíveis”. Hoje em dia grande parte da população tem

¹²⁰ MELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**. Tese de doutorado. Florianópolis, 2006, UFSC, p. 356.

¹²¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 86.

¹²² AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. 2 ed. São Paulo: RT, 2008, p. 90.

¹²³ MARÉS, C. F. 2002. Introdução ao direito sócio-ambiental. ...2002. 30.

conhecimento de sua existência, porém, as tratam como algo distante, até inimaginável, ou mesmo como pessoas selvagens.

A partir do já acima analisado, é inevitável vislumbrar que a pretensa efetividade do direito socioambiental envolve diversas esferas da sociedade, tais como a política, social, ambiental, econômica, jurídica, etc., sendo matéria multidisciplinar.

Apesar de constitucionalmente consagrado, o direito socioambiental, não tem conseguido se efetivar, o direito socioambiental encontra diversos entraves para sua efetivação. Dentre estes entraves, pode-se explicitar alguns mecanismos políticos utilizados que legitimam a prevalência de interesses econômicos de setores hegemônicos em detrimento dos interesses sociais de grupos fragilizados por questões socioeconômicas, étnicas e culturais. Tais mecanismos acabam por funcionar como mecanismos flexibilizadores¹²⁴ da legislação socioambiental, perpetuando injustiças ambientais.

3.3 As lesões dos direitos ambientais e socioambientais associadas aos grandes empreendimentos

Com efeito, destaca-se que vive-se uma crise socioambiental. Tal crise pode ser contextualizada como consequência da visão mecanicista do mundo¹²⁵, que desconhece os limites biofísicos e a compreensão científica dos sistemas vivos¹²⁶, assim como, decorre do próprio processo civilizatório contemporâneo¹²⁷.

Neste sentido, Molinaro salienta que a crise ainda assume contornos sociais igualmente, de forma a ser caracterizada como crise socioambiental, ao afirmar que:

[...] o adjetivo socioambiental, tenciona superar a dicotomia público/privado, qualifica as políticas públicas ambientais com os movimentos sociais, estabelece uma metodologia da ação social e ambiental, via um juízo crítico informado pelas políticas ambientais, promovendo uma pedagogia ambiental explícita, afirma o ambiente como ‘um lugar de encontro’, onde se dá a totalidade das relações, vale dizer um espaço físico apropriado para o exercício das ações socioambientais, promovendo um

¹²⁴ ZUCARELLI, Marcos. **Estratégia de Viabilização Política da Usina de Irapé: o descumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas**. 2006. 237 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. p.54.

¹²⁵ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 27.

¹²⁶ CAPRA, Frijot. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 1996. p. 231.

¹²⁷ MORIN, Edgar; et. al. **Terra pátria**. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 30.

conjunto complexo de condições sociais, morais, naturais e culturais que cercam os seres vivos e neles podem influir decisivamente¹²⁸.

Historicamente, sob o prisma jurídico, o modelo do direito seguido perante a crise socioambiental consiste em fornecer apoio a atividade econômica, atendendo em alguns aspectos somente aos interesses do mercado.

Porém, ponderando o colapso da visão utilitarista da natureza, especialmente do ideário que postulava que a qualidade de vida dependia unicamente do avanço da ciência e da tecnologia, é necessário que se rompa com os paradigmas econômicos, sociais e políticos adotados e que altere-se para modelos que priorizem a sustentabilidade em todos os âmbitos e atividades, sejam nos Estados, nas instituições, como, também, aos agentes econômicos e atores sociais.

Com isso, cumpre ao direito, como já antes exposto, evoluir sua concepção baseada unicamente nos direitos individuais, para adotar uma visão mais ampla, difusa na garantia dos direitos, com intuito de responder as demandas de caráter transversais que impõe o meio ambiente.

De tal maneira, Ost argumenta sobre o imperativo de uma compreensão mais global no que se refere à questão ambiental e à sua regulação, mencionando que:

[...] do local (a “minha” propriedade, a “minha” herança) conduz ao global (o patrimônio comum do grupo, da nação, da humanidade); do simples (tal espaço, tal indivíduo, tal facto físico), conduz ao completo (o ecossistema, a espécie, o ciclo); de um regime jurídico ligado em direitos e obrigações individuais (direitos subjectivos de apropriação e obrigações correspondentes), conduz a um regime que toma em consideração os interesses difusos (os interesses de todos, incluindo os das gerações futuras) e as responsabilidades colectivas; [...]¹²⁹.

Partilhando do mesmo entendimento, Canotilho defende que:

[...] o Estado de direito, hoje, só é Estado de direito se for um Estado protector do ambiente e garantidor do direito ao ambiente; mas o Estado ambiental e ecológico só será Estado de direito se cumprir os deveres de juridicidade impostos à atuação dos poderes públicos¹³⁰.

Assim, a proteção socioambiental comina sob todos seus prismas um tratamento inovador, o que reflete também na perspectiva das políticas e das práticas do Estado e para além

¹²⁸ MOLINARO, Carlos Alerto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. 2006. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. p. 144.

¹²⁹ OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Tradução de Joana Chaves. Lisboa:Piaget, 1997. p. 355.

¹³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. Revista. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 21-31. p. 25-26.

do Estado, visto que não se submetem aos limites territoriais da ordem jurídica moderna e às suas estratégias.

Além disso, a proteção estatal do meio ambiente só poderá ser obtida com a participação e o engajamento da sociedade em geral na procura da realização desse objetivo, sob pena de a preservação ambiental, advindo por meio de meios repressivos, ocasionar na diminuição da liberdade individual¹³¹.

Com isto, a incorporação na Carta Magna da proteção ambiental e da promoção de qualidade de vida se fazem prementes, uma vez que o aspecto jurídico significa grande importância na configuração e na solidificação de estruturas efetivas no âmbito do Estado e da sociedade, cujos objetivos estejam sob tal pálio. Deve a Constituição, como instrumento maior do Estado, instituir fins – direitos – no sentido de propor alterações na forma de desenvolvimento, com base em uma economia verde, e propugnar pelo uso racional e solidário dos recursos naturais.

Como exemplo de direitos lesados, pode-se mencionar as populações originárias como as que mais sofrem perdas, pois são elas que mais sofrem fortemente as lesões trazidas por grandes empreendimentos, são normalmente elas que perdem suas terras, sua culturas, seus meios de sobrevivência, em prol do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, menciona-se quanto aos mega projetos no Brasil

Megaprojetos

A respeito de projetos de desenvolvimento de infraestrutura do governo brasileiros, pelo menos 434 devem afetar territórios indígenas destes, destacamos dois megaprojetos: a Hidrelétrica de Belo Monte, na região amazônica e Transposição das águas do Rio São Francisco, no nordeste do país, em ambos os casos o governo brasileiro não tem respeitado o direito dos povos indígenas ao consentimento livre, prévio e informado.[...] No Brasil, a Convenção 169 da OIT não é respeitada e por isso não se aplica um exemplo de violação é o fato que ocorreu em 2011 quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pediu ao governo brasileiro para suspender o processo de licenciamento e construção de Belo Monte enquanto não devidamente consultado os povos indígenas interessados. Então o governo brasileiro, informou caluniosamente em 5 de abril que tinha cumprido o seu papel institucional para esclarecer a consultar as comunidades indígenas. Quando na verdade houve encontros de socialização de informações simples que foram manipulados para se caracterizar como consultas, até mesmo eventos marcados por denúncias de divisão e práticas de cooptação ou descaracterização de líderes indígenas¹³²

¹³¹ KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. Tradução de Carlos Alberto Molinaro. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 39-72. p. 44-45.

¹³² CAUBET, Christian Guy. **Apresentação:** As raízes de um contexto caótico. IN: Além de Belo Monte e das outras barragens: o crescimentismo contra as populações indígenas (org.) CAUBET, Christian Guy; BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ihu/047cadernosihu.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2017.

Neste sentido, verifica-se que as violências cometidas aos povos originários são quase regra geral em nosso país, pois geralmente os grandes empreendimentos afetam diretamente os territórios indígenas, não lhes são garantindo os direitos básicos como integridade pessoal ou qualidade de vida. Em exemplos como da hidrelétrica de Belo Monte, onde oito unidades de conservação foram recortadas por medidas provisórias para reservar as áreas de construção de futuras hidrelétricas e respectivos lagos de represamento, e não se deu voz aos indígenas¹³³, pode-se verificar o total desrespeito aos direitos das comunidades indígenas e dos procedimentos de licenciamento ambiental.

Além disso, apesar de serem os indígenas os normalmente afetados, o restante da população não sai imune aos grandes empreendimentos irregulares realizados com falhas no licenciamento, ou até mesmo com a inexistência deste. Exemplo recente disso, é o desastre ocorrido em Mariana/MG, que será analisado com maior profundidade no próximo capítulo.

Neste desastre, diversos direitos foram lesados, dentre eles muitos direitos fundamentais. A população perdeu suas moradias, alguns perderam a vida, perderam sua fonte de renda, tiveram sua dignidade e integridade lesadas. Ainda, pela enorme perda ambiental ali ocorrida, toda população teve lesado o seu direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado

3.4 A lesão dos direitos socioambientais como consequência dos ideais econômicos neoliberais

O meio ambiente, bem integrante do rol de direitos e deveres fundamentais previstos pela Constituição de 1988, é de uso comum de todos, voltado à satisfação das necessidades mais elementares relacionadas à vida e à dignidade, como analisado acima. Contudo, o patrimônio ambiental, bem como os demais bens de titularidade coletiva e que equivalem a direitos humanos, tornou-se passível de mercantilização no contexto capitalista neoliberal.

Nesse sentido, a temática das lesões aos direitos socioambientais acima analisados, remete a temática de fundo, especialmente quanto as ingerências do poder econômico sobre os grandes empreendimentos que necessitam de licenciamento ambiental. O presente tópico tem como objetivo demonstrar a matriz teórica que orientará a compreensão desses temas, para posteriormente analisar o desastre de Mariana ocorrido no Brasil, como um exemplo de como

¹³³ CAUBET, Christian Guy. **Apresentação:** As raízes de um contexto caótico. IN: Além de Belo Monte e das outras barragens: o crescimentismo contra as populações indígenas (org.) CAUBET, Christian Guy; BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ihu/047cadernosihu.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2017.

os ideais neoliberais sobressaem-se inclusive a aplicação das leis. Ainda, analisar-se-á, os projetos de leis em tramitação atualmente no Brasil, que tem como objetivo flexibilizar ou acabar com o licenciamento com intuito de agilizar a construção, instalação de grandes empreendimentos e garantir o desenvolvimento econômico no país que encontra-se em crise.

Nesta análise teórica proposta, ressalta-se que é necessário compreender que existe um conflito entre a via da privatização dos recursos naturais e a via da proteção do meio ambiente enquanto bem comum (patrimônio ambiental), é essencial esta compreensão para poder apontar a finalidade das reformas legislativas, ou na aplicação das leis, ocorridas, no que se refere ao licenciamento ambiental.

Importante se fazer a ponderação no sentido de compreender o meio ambiente como um bem coletivo, indivisível, de uso de todos, que possui inclusive reconhecimento legal, sendo que para tanto será utilizado o aparato teórico para, nesse sentido, problematizar a questão buscando compreender as influências dos ideais econômicos na garantia de direitos socioambientais. Contudo, sabe-se da necessidade de se compreender conjuntamente meio ambiente e desenvolvimento econômico; apesar disso, tal encontro não deve ser proporcional, especialmente, pela utilização daquele como objeto de mercado.

Com o exposto neste tópico, pretende-se fazer um elo de ligação com o próximo capítulo, conectando-se a lógica das lesões aos direitos sociais decorrentes de grandes empreendimentos com o cenário político e econômico do país. Por isso, nesse tópico busca-se salientar alguns pontos decisivos para a compreensão conjuntural do debate. Almeja-se trabalhar aspectos do fenômeno da acumulação por espoliação, descrito por Harvey, e sobre a intensificação das práticas econômicas, como elementos constitutivos do capitalismo neoliberal. Resumidamente, será feita uma reflexão das causas e consequências da política adotada na gestão ambiental, principalmente pelo Estado Brasileiro, especificamente no que se refere ao esvaziamento da legislação sobre licenciamento e os reflexos na garantia dos direitos socioambientais.

Como analisado no tópico anterior os direitos socioambientais são os direitos coletivos, e, portanto, para serem efetivados necessário que haja uma superação da lógica de direitos privados e individuais, é justamente por este ponto que sua eficácia é falha. Pois a lógica neoliberal vai contra isto, e como ela imperante em nossa sociedade as lógicas legislativas são fruto de uma política presumidamente baseada nos ideais do liberalismo clássico, e os teóricos que a defendem, os neoliberais, dizem que “o Estado liberal deve favorecer fortes direitos

individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e livre comércio”¹³⁴.

Harvey elucida que a doutrina neoliberal tem, desde a sua formulação teórica, uma disposição a estimar a privatização dos ativos, porque os neoliberais creem que, se existir a carência de reconhecimento e atribuição dos direitos de propriedade, os bens recairiam na tragédia dos bens comuns, na expressão consagrada do artigo de Garrett Hardin¹³⁵, que argumenta em desfavor da existência de bens comunais.

Por isso, a uma “tendência de superexploração por alguns indivíduos de bens comuns a todos como a terra e a água”¹³⁶. No que se refere a conflitos ambientais, tem-se uma predisposição atualmente, corroborada tanto pela dificuldade de aceitação da adequada definição de bem comum, tanto pela dificuldade de amparo aos bens tradicionalmente identificados como bens comuns¹³⁷. De tal maneira, pode-se já visualizar uma acentuada contradição entre a teoria neoliberal e a proteção dos bens ditos comuns, como é o bem ambiental em geral e os recursos naturais, em particular.

O neoliberalismo, em linhas gerais, teve uma ascensão nos últimos anos enquanto doutrina promissora de novos ideais para o capitalismo, na esfera global, neste sentido, baseando-se nos estudos de Harvey pode-se caracterizar, resumidamente tal teoria como

é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.¹³⁸

De tal maneira a configuração teórica da ideologia neoliberal argumenta que o Estado liberal “deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e livre comércio”¹³⁹, o que, de acordo com o que se ponderará nos próximos parágrafos, implica um processo de reestruturação política, econômica e social.

A partir deste panorama, o Estado possui um papel restrito a consentir que a economia determine as regras políticas e sociais para o convívio em sociedade, assim como a garantir que

¹³⁴ HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 75.

¹³⁵ HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. Science, 13 de dezembro de 1968, V. 162 n. 3859, p. 1243-1248. Disponível em <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em 20 out. 2015.

¹³⁶ HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. ... 2014.p.76.

¹³⁷ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 154.

¹³⁸ HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. ... 2014. p. 12.

¹³⁹ HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. ... 2014. p. 75.

a ordem dessa forma se estabeleça e permaneça. O motivo apresentado para justificar a atuação restrita do Estado é a de que ele não tem competência técnica para executar tarefas afora de garantir o funcionamento “apropriado” dos mercados e garantir direitos de propriedade privada, pois para fazer mais do que isso precisaria compreender os sinais do mercado.¹⁴⁰ Salientando-se que para assegurar essas garantias, o Estado tem permissão de uso da violência, até mesmo, por meio da força militar.

Com isso as obrigações contratuais deliberadamente ajustadas entre particulares transformaram-se em negociações sagradas e blindadas de total proteção pelo regime de direito que é severamente garantido pelo Estado.

Nesta lógica, Harvey salienta que a “empresa privada e a iniciativa dos empreendedores são julgadas as chaves da inovação e da criação de riqueza”.¹⁴¹ Afirma-se que uma das práticas mais realizadas pelos neoliberais é a privatização, onde, os bens que são de domínio público aos poucos se modificam ou se modificarão, tornando-se em bens de domínio privado, e inclusive aquilo que a visivelmente não se caracteriza em bens comercializáveis serão objeto de comércio, como por exemplo, o meio ambiente.

Assim, até onde não há previamente regulamentação de que determinados bens serão passíveis de comercialização, o Estado, toma a atitude de estabelecer novos nichos de mercado, para que com isso os ideais neoliberais constituam-se sem qualquer entrave. O que impulsiona a economia é a concorrência, que nasce da privatização e da desregulação dos mercados.

É notório que existe uma característica de sofisticação nos mecanismos do capitalismo, o que faz compreender a sua sobrevivência durante “tão longo período, em meio a múltiplas crises e reorganizações”¹⁴². O desenvolvimento das suas estruturas permite a sustentação do sistema e oferece caminhos inovadores para a superação das crises de sobreacumulação ou superacumulação¹⁴³, estes colapsos consistem na inaptidão de absorver os excedentes de capital e de trabalho pelos meios convencionais, pois o seu emprego deixa de ser lucrativo¹⁴⁴. Assim, enquanto o imperialismo clássico agia somente na lógica territorial de expansão, Harvey considera uma nova variedade que chama de “imperialismo capitalista”. Segundo o autor, esse novo projeto é capaz de estimular os atores para que promovam o domínio territorial, providos

¹⁴⁰ HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. ...2014. p. 12.

¹⁴¹ HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. ...2014. p. 75.

¹⁴² HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. ... 2014. p. 77.

¹⁴³ HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005. Passim.

¹⁴⁴ HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Trad. Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. 7 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 43.

da aptidão para mobilizar recursos dos territórios para fins políticos, econômicos e/ou militares e promover um processo político-econômico difuso no espaço e no tempo onde a acumulação de capital assume papel central¹⁴⁵ .

Em relação a qualidade de vida dos indivíduos, a doutrina neoliberal é do mesmo modo individualista, ainda que afirme que mediante os esforços individuais se atingirá um patamar em que o bem-estar coletivo será vivenciado por todos, pois as lutas privadas chegarão a certo nível em que todas as demandas serão supridas. Porém, ainda que as liberdades pessoais no mercado sejam asseguradas, “cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles”¹⁴⁶.

Decorrente deste argumento é que o sucesso ou a frustração de algumas pessoas são tidas como falhas pessoais, geralmente, causadas pelo não investimento em qualificação profissional, empreendedorismo ou interesse econômico. Disso extrai-se que, conforme o liberalismo, bem como o neoliberalismo, sempre defendeu-se que as condições de partida precisariam ser iguais. Sendo que a partir daí as diferenças e as competências de cada um suscitariam inevitavelmente implicações distintas perfeitamente legítimas e necessárias para a própria dinâmica da sociedade capitalista.¹⁴⁷

Quanto ao poder do estado, nos ideais neoliberais, salienta-se que, mesmo considerando a probabilidade do capital de funcionar independentemente do poder do Estado, Harvey observa que esse mesmo Estado, como ator territorial proeminente, na medida em que exerce/exerceu papel decisivo “na acumulação original ou primitiva, usando seus poderes não apenas para formar a adoção de arranjos institucionais ,capitalistas, mas também para adquirir e privatizar ativos como base original da acumulação do capital”¹⁴⁸ A denominada acumulação primitiva foi elucidada pela economia política em um comparativo ao pecado original de teologia, assim:

A lenda teleológica conta-nos que o homem foi condenado a comer o pão com o suor de seu rosto. Mas a lenda econômica explica-nos que o motivo porque existem pessoas que escapam a esse mandamento divino. Aconteceu que a elite foi acumulando riquezas e a população vadia ficou finalmente sem ter outra coisa para vender além da própria pele.¹⁴⁹

¹⁴⁵ HARVEY, David. **O novo imperialismo**...2013. p. 43.

¹⁴⁶ HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. ... 2014. p. 76.

¹⁴⁷ FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. p.212.

¹⁴⁸ HARVEY, David. **O novo imperialismo**. ...2013. p. 79.

¹⁴⁹ MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 827.

Esta explicação dada por Marx é suma importância não só para compreender o conceito proveniente de Harvey, a acumulação por espoliação, como, ainda, para o assunto principal do presente estudo, qual seja, a perpetuação do emprego de violência, ainda que conste como “opressão consentida” na produção capitalista do espaço, isto é, no deslocamento geográfico-temporal do capital.

Cumprе salientar que utiliza-se da obra de Marx no presente estudo com intuito de compreender os conceitos seus que Harvey utilizou, ou aprimorou. Portanto, Marx, para o estudo aqui feito é utilizado como sociólogo assim como os demais, não pretendendo exaurir suas teorias nem tão pouco adentrar nas suas concepções políticas ou metodológicas a fundo, não configurando-se o presente estudo um estudo puramente marxista.

Ademais, sobre o emprego de violência no processo de acumulação primitiva, ou até mesmo, “o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção”¹⁵⁰, retomando este acontecimento histórico, Marx adota a Inglaterra como forma clássica do processo¹⁵¹ e faz uma exaustiva descrição, com intuito de esclarecer que

[...] para alcançar a acumulação de riqueza houveram diversos mecanismos de violência, para além do conto da elite laboriosa. Os “historiadores burgueses”, apenas atentam para o aspecto positivo de que o processo histórico de acumulação primitiva, que transformou os produtores em assalariados, é o mesmo movimento histórico de libertação da servidão e da coerção corporativa (transição da sociedade feudal para a sociedade capitalista)¹⁵²

Assim como os demais mecanismos de reprodução do sistema capitalista, os métodos violentos que teriam ocorrido na acumulação primitiva, expostos por Harvey, parecem bastante atuais quando trazidos à realidade dos conflitos por terra entre os militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e os grandes latifundiários, a lesão aos direitos socioambientais em detrimento do desenvolvimento econômico, a falha consentida dos instrumentos legais, tais como o licenciamento para garantia de funcionamento de grandes empreendimentos. Neste sentido, Harvey apresenta entre estes métodos,

A mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; [...] a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [...]; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas [...] de produção e de consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais).¹⁵³

¹⁵⁰ MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. ... 2001. p. 828.

¹⁵¹ MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. ... 2001. p. 830.

¹⁵² MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. ... 2001. p. 828-829.

¹⁵³ HARVEY, David. **O novo imperialismo**. ... 2013. p. 121.

Afirma-se com o exposto, que o processo de acumulação primitiva continuou a existir, e esta continuidade constitui “uma importante e contínua força a geografia histórica da acumulação do capital por meio do imperialismo”¹⁵⁴. Porém, para Harvey, a acumulação não é apenas um processo originário, que explica a largada para o modo capitalista de produção, mas um processo ainda não concluso, uma vez que os excedentes de capital, cada vez mais concentrados, precisam encontrar sempre novas formas de investimento. A “acumulação primitiva” compreendida em sua continuidade histórica e em seus movimentos espaciais é o que o autor denominou de *acumulação por espoliação*, ou *acumulação por despossessão*¹⁵⁵.

[...] o capitalismo sempre precisa de um fundo de ativos fora de si mesmo para enfrentar e contornar pressões de sobreacumulação. Se esses ativos, como a terra nua ou novas fontes de matéria primas, não estiverem à mão, o capitalismo tem de produzi-los de alguma maneira Marx, no entanto, não considera essa possibilidade exceto no caso da criação de um exército industrial de reserva mediante o desemprego induzido pela tecnologia¹⁵⁶.

O aprimoramento das estruturas da acumulação primitiva faz com que o problema da sobreacumulação seja extrapolado, mesmo que não definitivamente. Isso ocorre porque “na acumulação por espoliação liberam-se um conjunto de ativos (incluindo a força de trabalho), [ou, como se pretende, material genético] a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero)”¹⁵⁷.

Harvey, esclarece que a privatização é a principal arma da acumulação por espoliação e, dentre os possíveis “ativos” a serem reinvestidos, de um novo uso lucrativo estão os bens comuns.

No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significava tomar, digamos, a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água etc. na Inglaterra por exemplo) tem aberto em anos recentes amplos campos a ser apropriados pelo capital sobreacumulado¹⁵⁸.

De acordo com o que Marx estabelece os conceitos devem sempre ser contextualizados. E, portanto, para atingir o objetivo do trabalho, no próximo tópico, irá se aplicar este conceito de Harvey de acumulação por espoliação a realidade da política brasileira e esclarecer algumas possíveis implicações desses processos.

3.5 Acumulação por espoliação e a apropriação dos bens comuns

¹⁵⁴ HARVEY, David. *O novo imperialismo*. ... 2013. p. 119.

¹⁵⁵ No original, “accumulation by dispossession” também pode ser traduzida por “acumulação ou despossessão”.

¹⁵⁶ HARVEY, David. *O novo imperialismo*. ... 2013. p. 119.

¹⁵⁷ HARVEY, David. *O novo imperialismo*. 2013. p. 124.

¹⁵⁸ HARVEY, David. *O novo imperialismo*. ... 2013. p. 124.

Inicia-se com a proposição de que o meio ambiente é um bem comum que, com o fomento do próprio direito, está sendo expropriado. De tal forma utiliza-se do ponto de vista de acumulação por espoliação, concepção da teoria social, aos conflitos ambientais em se tratando de direitos socioambientais. Refletir a maneira como o modelo capitalista de sociedade e a permanência de práticas econômicas neoliberais estão conexas aos problemas ambientais contemporâneos é um dos objetivos desta seção.

O neoliberalismo, é tão importante e tem tanta influência na vida contemporânea que a sua dinâmica de poder designa como será a relação entre homem e a natureza e qual o espaço que cada um possui na vida em sociedade e no âmbito econômico. Os pressupostos do neoliberalismo em defender os interesses privados, acarreta em, por vezes, se olvidar de que têm alguns bens e direitos que possuem titularidade coletiva e que são extremamente necessários para manter a qualidade de vida da sociedade, tais direitos na maioria das vezes são considerados passíveis de mercantilização no modelo neoliberal.

Assim, já resta claro um dos resultados da neoliberalização, já mencionada de forma geral anteriormente, e que, para que se alcance o objetivo do trabalho faz-se necessário ser compreendida com mais profundidade, qual seja, a acumulação por espoliação e suas características. A acumulação por espoliação, como antes já mencionado, é um conceito desenvolvido por David Harvey, que deriva de uma compreensão avançada sobre aquilo que Karl Marx definiu como acumulação primitiva. Neste sentido, Marx explica que a acumulação do capital:

[...] pressupõe o mais valor, o mais valor, a produção capitalista, e esta, por sua vez, a existência de massas relativamente grandes de capital e de força de trabalho nas mãos de produtores de mercadorias. Todo esse movimento parece, portanto, girar num círculo vicioso, do qual só podemos escapar supondo uma acumulação “primitiva” (“previous accumulation”, em Adam Smith), prévia à acumulação capitalista, uma acumulação que não é resultado do modo de produção capitalista, mas seu ponto de partida.¹⁵⁹

Para que o capitalismo se desenvolva é necessário que haja subordinação a um ciclo que abrange de maneira inevitável a acumulação do capital. O sistema político-econômico adotado pelo Brasil, no caso particular pela “obsessão pelo crescimento econômico sobretudo em países ditos emergentes (como é o caso do Brasil) tende a gerar uma flexibilização de normas ambientais, da fiscalização e da responsabilização judicial”¹⁶⁰

¹⁵⁹ MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. ... 2013. p. 23.

¹⁶⁰ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 169.

Poderia se afirmar que o caso das mineradoras, hidrelétricas, que não procedem corretamente pelo procedimento do licenciamento, representam um ato de expropriação violento contra todos. A degradação socioambiental feita por atores econômicos extremamente poderosos que se apropriam do solo, seus recursos naturais, ou destroem um ecossistema, como no caso de Mariana, a destruição do rio doce, fere a própria noção de um ambiente ecologicamente equilibrado a ser usufruído por todos. Sujeitar os bens comuns à lógica do capital sem quaisquer freios significa, em última instância, privar-se não somente da soberania alimentar, mas da própria identidade e variedade genéticas.

É de se ponderar que, concomitantemente, os países emergentes seguem a tendência de flexibilização das normas ambientais para que o mercado possa obter lucro. Isto será demonstrado na prática no capítulo posterior, ao analisa-se a flexibilização das normas sobre licenciamento e as lesões aos direitos socioambientais decorrentes de tragédias como a de Mariana, onde são muitos os problemas entorno da aplicação das leis e fiscalização do empreendimento.

Compreende-se então, que os mecanismos de acumulação e expansão do capital se na verdade se utilizam do arcabouço estatal e institucional para legitimar as decisões com cunho político econômico, pode-se extrair que “o ‘novo imperialismo’ mostra não passar da revisitação do antigo, se bem que num tempo e num lugar distintos. Resta examinar se esta é uma conceptualização adequada das coisas¹⁶¹.

Através da criação de novos mecanismos de acumulação por espoliação é que esta auxilia nas crises de sobreacumulação do capital¹⁶² trazendo nichos lucrativos para que o capital excedente seja empregado. E nesse sentido, um dos maiores e mais eficientes escoadouros lucrativos é a privatização, que necessita, de maneira inevitável, do aparato do Estado para acontecer. Esta privatização implica a entrega de bens e direitos que, por natureza, possuem caráter coletivo, à esfera privada através do investimento de capital. Este é um processo em constante expansão, que se reconstrói por descobrir cada vez mais áreas onde pode se

¹⁶¹ HARVEY, David. **O novo imperialismo**. ... 2013. p. 148.

¹⁶² Para uma compreensão rápida e resumida, pode-se dizer que esta crise consiste na incapacidade de absorver os excedentes de capital e de trabalho pelos meios convencionais, pois o seu emprego deixa de ser lucrativo (HARVEY. *O novo imperialismo*. p. 43.). O ponto importante é que a dinâmica da acumulação é sujeita a crises permanentes que não podem ser resolvidas apenas pela concentração e depreciação do capital, já que, neste caso, os efeitos sobre a acumulação tendem a alongar-se no tempo. Daí a ideia de que o capitalismo tem que dispor perpetuamente de algo “fora de si mesmo” para estabilizar-se. Neste sentido, ver a obra Rosa Luxemburgo, *A Acumulação do Capital*, obra publicada em 1913. Ali a autora estudou, sistematicamente, os artifícios usados pelo capital para resolver suas contradições internas.

desenvolver. E é através da esfera de expansão de arenas privatizáveis que hoje se encontra o meio ambiente.

Como já narrado no tópico sobre os direitos socioambientais, o meio ambiente é considerado um bem coletivo, pois possui o conseqüente entendimento de responsabilidade comum a respeito de sua conservação, “na medida em que importa a todos e deve ser usufruído em comum, de forma não excludente”¹⁶³; entendimento este, alheio a qualquer visão individualista que, por acaso, se possa ter.

Quanto a seu conceito, a definição de Lorenzetti sobre os bens comuns se aplica impecavelmente quando afirma que “não pertencem ao Estado nem aos particulares de forma exclusiva, e que não são suscetíveis de serem divididos em partes que permitam afirmar sobre elas a titularidade de um direito dominial”.¹⁶⁴ Ainda, para não haver problemas quanto a seu conceito, seguindo uma perspectiva estritamente jurídica seria:

[...] considerar que o ambiente constitui bem jurídico indivisível (unitário) e que difere dos diversos bens jurídicos que o integram (autônomo). Embora composto por diversos bens isoladamente considerados, o ambiente é comum a todos, e é direito de todos, ainda que a propriedade daqueles seja pública ou privada.¹⁶⁵

Pode-se denotar, que o que caracteriza um bem comum é sua natureza estritamente social, tanto em termos de uso quanto de proteção, não podendo ser dividido ou particularizado independentemente de sua localização.

De tal maneira, o problema ambiental, de forma mais acentuada e preocupante, está na desconsideração dos bens comuns, na ineficácia de direitos socioambientais, na utilização dos recursos naturais despreocupada com a ideia de finitude, e com as possíveis conseqüências sociais. Essa postura e compreensão frente ao meio ambiente são resultado do que a modernidade pôs como prioridade: a propriedade privada; esta última é qualificada por Pilati como propriedade comum, aquela que é do indivíduo e que se reduz a dois interlocutores: o indivíduo-proprietário e o Estado-Pessoa.¹⁶⁶

¹⁶³ SILVEIRA, Clovis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014, p. 154.

¹⁶⁴ LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 20.

¹⁶⁵ SILVEIRA, Clovis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014, p. 155.

¹⁶⁶ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 17.

Contudo, é necessário ressaltar que, assim como é imposta natureza difusa ao meio ambiente, é de se considerar também seu caráter de propriedade especial, a qual tem titularidade coletiva e, portanto, indivisível¹⁶⁷.

De tal maneira, é premente, na pós-modernidade, a necessidade de mudança de paradigma em relação à questão dos bens coletivos, conforme Pilati “O grande desafio do Direito pós moderno, em sua função mediadora, consiste, basicamente, em definir-lhe estrutura e conceito em que o Coletivo tenha o mesmo peso dado ao individual”.¹⁶⁸

Não obstante, apesar de a expectativa ser essa, conforme visto anteriormente, o modelo neoliberal seguido pelo sistema econômico predominante não considera a noção de personalidades coletivas ou bens comuns-coletivos em suas diretrizes gerais. O prognóstico, infelizmente é desanimador, se a pós-modernidade não reverter esse paradigma.

É nesse panorama que as relações de poder convertem a natureza num meio de produção e objeto de apropriação privada¹⁶⁹, e são essas relações, cunhadas pelo sistema econômico atual, que ditam as mudanças legais, institucionais e estruturais que os Estados precisam em nome do desenvolvimento.

Levando em consideração a compreensão de que as reformas estruturais dos Estados, em face da ideologia neoliberal, norteiam a definição das estratégias políticas adotadas pelos países, explorou-se o aparato teórico, com intuito de analisar criticamente as questões que permeiam as mudanças legislativas sobre o procedimento do licenciamento ambiental, e também para compreender os motivos da ocorrência de desastres de grandes proporções em empreendimentos de multimilionários no Brasil, assunto do próximo capítulo.

4 A IMPORTÂNCIA DO PROCEDIMENTO DO LICENCIAMENTO: O DESASTRE DE MARIANA COMO EXEMPLO DE FALHA E OS PROJETOS DE LEI DA AGENDA BRASIL COMO EXEMPLO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL E PREVISÃO DE NOVOS DESASTRES EM PROL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O marco teórico explanado se estabelece em uma imprescindível ferramenta para ultrapassar o estudo puramente tecnicista da legislação, implantando o exame em um contexto

¹⁶⁷ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 17.

¹⁶⁸ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. ... 2011. p. 18.

¹⁶⁹ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, poder**. Tradução Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 76.

econômico e sociopolítico mais amplo. Como analisado, os ideais neoliberais consideram que é necessário que haja uma expansão do capital para que o sistema econômico vigente permaneça, para tanto, uma vez esgotada um bem como mercadoria, não mais passível de expansão, é necessário buscar novos bens a serem comercializados, para geração de lucro.

Assim, resumidamente, sempre terá de se buscar bens a serem comercializados, e neste contexto o meio ambiente, que, antigamente não era tido como bem a ser explorado e comercializado, acabou o sendo, e cada vez mais, seus recursos estão sendo explorados para que o sistema econômico vigente prospere.

De tal maneira, os governantes dos países buscam de todas as formas o máximo desenvolvimento econômico de seu país, para tanto, diversas vezes deixam de respeitar normas e garantir direitos socioambientais em detrimento do crescimento de grandes empresas, geralmente multinacionais.

No Brasil recentemente ocorreu dois eventos que demonstram, de maneira clara, este fenômeno de busca do crescimento econômico decorrente da exploração ambiental e da negligência do poder público com a garantia e proteção dos direitos socioambientais. Os eventos ocorridos são o desastre ocorrido em Mariana-MG em novembro de 2015, onde restou claro falhas no procedimento do licenciamento ambiental, e o outro são as pretensas alterações legislativas sobre licenciamento advindas da Agenda Brasil, também do ano de 2015, assunto do próximo capítulo. Estes eventos serão analisados nos tópicos seguintes.

4.1 O desastre de mariana como exemplo da importância de um licenciamento ambiental aplicado adequadamente

Avaliado, por diversos meios de comunicação, como um dos maiores desastres ambientais já ocorridos no Brasil, o rompimento das barragens de armazenamento dos resíduos da mineradora Samarco, no município de Mariana-MG, nos faz refletir sobre qual o papel do poder público e suas ferramentas legais de controle e monitoramento nas multinacionais que exploram os recursos naturais presente no meio ambiente.

No dia 5 de novembro de 2015, o rompimento da barragem da mineradora Samarco (empresa fruto da sociedade entre as empresas Vale do Rio Doce e a anglo-australiana BHP Billiton), em Mariana, no estado de Minas Gerais, derramou sessenta bilhões de litros de rejeitos de mineração de ferro ao longo de mais de 500 km na bacia do rio Doce, a quinta maior

do Brasil. O rio Doce tem extensão de 879 quilômetros¹⁷⁰ e suas nascentes estão em Minas, nas Serras da Mantiqueira e do Espinhaço. O dano ambiental de dimensão irreparável, tem como uma das mais graves implicações do despejo do rejeito nas águas, o assoreamento pela lama de rios e riachos da bacia do rio Doce. A avalanche de rejeitos gerada no estado de Minas Gerais pelo rompimento ocasionou danos ambientais imensuráveis e irreversíveis. Provocou um cenário de devastação no distrito de Bento Rodrigues, o mais atingido, a cerca de 2 km de onde ocorreu o rompimento, sendo que 85 famílias perderam as casas ou tiveram o imóvel afetado pela ocorrência grave, além de 19 mortos¹⁷¹.

Os poluentes ultrapassaram a barragem de Santarém, percorrendo 55 km no rio Gualaxo do Norte até o rio do Carmo, e outros 22 km até o rio Doce. A onda de rejeitos, composta principalmente por óxido de ferro e sílica, soterrou o subdistrito de Bento Rodrigues e deixou um rastro de destruição até o litoral do Espírito Santo, percorrendo 663,2 km de cursos d'água¹⁷².

Segundo o IBAMA, a catástrofe socioambiental provocada pelo rompimento de barragem da mineradora Samarco em Mariana (MG), no último dia 5/11, atingiu 663 km de rios e resultou na destruição de 1.469 hectares de vegetação, incluindo Áreas de Preservação Permanente (APP), aponta laudo técnico preliminar do Ibama. No distrito de Bento Rodrigues, 207 das 251 edificações (82%) foram soterradas¹⁷³. Dentre tantos direitos socioambientais lesados por este desastre, o IBAMA nos traz os seguintes:

Foram constatados danos ambientais e sociais diretos, tais como morte e desaparecimento de pessoas; isolamento de áreas habitadas; desalojamento de comunidades pela destruição de moradias e estruturas urbanas; fragmentação de habitats; destruição de áreas de preservação permanente e vegetação nativa; mortandade de animais de produção e impacto à produção rural e ao turismo, com interrupção de receita econômica; restrições à pesca; mortandade de animais domésticos; mortandade de fauna silvestre; dizimação de ictiofauna silvestre em período de defeso; dificuldade de geração de energia elétrica pelas hidrelétricas atingidas; alteração na qualidade e quantidade de água, bem como a suspensão de seus usos para as populações e a fauna, como abastecimento e dessedentação; além da sensação de perigo e desamparo da população em diversos níveis.¹⁷⁴

Especialistas e técnicos em mineração e meio ambiente, em entrevista a diversos meios de comunicação, consideram essa uma tragédia anunciada, em virtude do grau de degradação

¹⁷⁰ IBAMA. **Barragem de Fundão** - Desastre da Samarco em Mariana/MG. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=117> Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁷¹ IBAMA. **Barragem de Fundão** - Desastre da Samarco em Mariana/MG. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁷² IBAMA. **Barragem de Fundão** - Desastre da Samarco em Mariana/MG. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁷³ IBAMA. **Barragem de Fundão** - Desastre da Samarco em Mariana/MG. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁷⁴ IBAMA. **Onda de rejeitos da Samarco atingiu 663 km de rios e devastou 1.469 hectares de terras**. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=205:onda-de-rejeitos-da-samarco-atingiu-663-km-de-rios-e-devastou-1-469-hectares-de-terras&catid=66&Itemid=271 Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

ambiental, pois há um passivo ambiental visível nos solos e águas, e do descaso, já que a fiscalização pelos órgãos governamentais ficou muito abaixo do esperado. Normas ambientais, como o licenciamento, e normas reguladoras da mineração foram desrespeitadas, pois se tivessem sido seguidas na sua totalidade pela empresa, este evento poderia não ter ocorrido, ou ao menos ter sido menos gravoso.

Além disso, apesar de este episódio não ter sido o único, tampouco o primeiro, acidente envolvendo barragens de mineração no Brasil, a tragédia do rompimento da Barragem do Fundão foi considerada pelos especialistas o maior desastre socioambiental ocorrido no Brasil e um dos maiores relacionados à mineração no mundo.

Até o presente momento, ainda não se explicou o que provocou o acidente. O mais provável: uma fissura na barragem. Porém, o problema é precedente, falta de planejamento, falhas no modelo de mineração, no monitoramento e na fiscalização socioambiental. Este acidente sugere que o controle de atividades de mineradoras no país corresponde a uma lógica na qual a segurança é elemento secundário, aliado a uma omissa política de fiscalização e a punições que não promovem mudanças nas práticas das empresas. Vale dizer, que a barragem do Fundão passava por um processo de “alteamento”, isto é, a elevação de sua contenção, porque já se encontrava em sua capacidade máxima de resíduos acumulados.

O desastre de Mariana induz de maneira inevitável a uma reflexão sobre o licenciamento de grandes empreendimentos, especialmente grandes empreendimentos minerários. Esta discussão mostra-se importante no tempo presente, quando um debate não qualificado sobre a flexibilização do licenciamento no Brasil assume destaque na agenda política.

Os licenciamentos das atividades desenvolvidas pela Samarco no complexo Germano-Alegria estão sendo revistos. Após o rompimento da Barragem do Fundão, a Samarco ficou impossibilitada de dar continuidade às suas atividades no complexo minerário Germano-Alegria, as quais foram embargadas pelo órgão ambiental¹⁷⁵. No complexo minerário onde a Samarco está instalada, estão localizadas duas minas, três usinas de beneficiamento, três minerodutos e três barragens. Cada uma das estruturas componentes do complexo possuía licenças ambientais distintas, incluindo a Barragem do Fundão¹⁷⁶.

¹⁷⁵ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. **O desastre de Mariana e a fragmentação do licenciamento ambiental**. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/o-desastre-de-mariana-e-fragmentacao-licenciamento-ambiental-05112016>> Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁷⁶ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. **O desastre de Mariana e a fragmentação do licenciamento ambiental**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

Ademais, além das eventuais falhas e irregularidades dos processos de licenciamento destes empreendimentos, órgãos públicos como o Ministério Público e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais têm criticado especialmente o fato de que os licenciamentos dos empreendimentos da Samarco foram realizados de forma fragmentada¹⁷⁷, de tal forma, cada mina, usina de beneficiamento, mineroduto e barragens foram submetidos a processos particularizados de licenciamento, recebendo, cada qual, licenças distintas para que pudessem funcionar.

O caso Samarco não é um caso isolado de fragmentação do licenciamento: esta é uma prática constante no Brasil principalmente em mineradoras. Em parte, isto se deve ao fato de que os empreendimentos surgem à medida que a exploração minerária cresce. No caso específico de barragens de contenção de rejeitos minerários, pela própria função que estas cumprem, a implementação gradativa assume também a função de otimizar a produção e, por conseguinte, amortecer custos para a empresa de mineração¹⁷⁸.

Barragens são estruturas construídas para armazenar, em caráter permanente, os resíduos da mineração. Portanto, para o empreendedor, elas são vistas apenas como despesa – e não receita – o que esclarece a sua implementação gradual. Na prática, o licenciamento fragmentado permite que os projetos originais das barragens passem por ajustes de forma menos burocrática e rigorosa. Isto, contudo, tem o potencial de causar graves danos ao meio ambiente.

Contudo, o problema central não reside na implementação gradual de empreendimentos minerários: a problemática maior é a fragmentação do licenciamento. A justificativa é que as licenças ambientais concedidas isoladamente podem acarretar em uma distorção na análise dos impactos ambientais dos empreendimentos, o que traz risco a proteção ambiental. Ocorre que o licenciamento ambiental fragmentado pode, por exemplo, atribuir recortes geográficos inadequados para avaliar os impactos do empreendimento no meio físico, biótico e socioeconômico¹⁷⁹. Também, com isso, permite-se a desconsideração, pelos órgãos ambientais, dos impactos cumulativos e simultâneos, causados pelos empreendimentos quando operam conjuntamente.

¹⁷⁷ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. **O desastre de Mariana e a fragmentação do licenciamento ambiental**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁷⁸ CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. Disponível em: < <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/11/mariana-os-dramas-e-culpas-pela-tragedia.html> > Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁷⁹ CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

Portanto, na prática licenciamentos isolados estão sujeitos a procedimentos menos complexos. Por exemplo, em empreendimentos de pequeno e médio porte, a fragmentação do licenciamento pode acarretar na dispensa da adoção de Estudo de Impacto Ambiental e modificar a competência do órgão licenciador. Agora, em empreendimentos de grande porte, o licenciamento fragmentado pode levar à realização de estudos de avaliação de impactos ambientais menos abrangentes, além do estabelecimento de exigências menos rígidas ao empreendedor para a concessão de licenças ambientais.

É imprescindível que seja mencionado que a ruptura da barragem de Fundão é enquadrada em uma trajetória de desastres de barragens em Minas Gerais e sua relação com procedimentos de licenciamento e monitoramento precários, o que também vale para o restante do país. Desde 1986 foram registrados, apenas no estado de Minas Gerais, sete casos de rompimento de barragens de rejeito¹⁸⁰.

Há no país 401 barragens de rejeito enquadradas na Política Nacional de Segurança de Barragens, 317 delas em Minas Gerais¹⁸¹. A Comissão de Segurança de Barragens classificava a do Fundão como de “baixo risco” de rompimento, mas de “dano potencial alto”¹⁸². A classificação considera o risco estrutural, a documentação, o volume de rejeitos acumulado, se há habitações próximas e infraestrutura voltada para onde correm as águas do rio. Intende-se que grandes barragens, como a do Fundão, da Samarco, devem ser monitoradas em tempo integral para um maior controle de prevenção pelos órgãos competentes. Estas barragens deveriam ter sensores para identificar pressões ou deformações e inspeções visuais que deveriam ser feitas para identificar trincas, infiltrações e crescimento de vegetação. A Samarco não informa se fazia monitoramento nem se percebeu sinais de falha da barragem.¹⁸³

Neste ponto, o professor de engenharia Anderson Pires Duarte, autor de uma dissertação de mestrado para a qual analisou 125 barragens em Minas Gerais, afirma em entrevista à revista época ser impossível a Samarco não saber o que estava prestes a acontecer. “Uma barragem não se rompe de um dia para o outro. Dá avisos, sinais. A questão é se havia

¹⁸⁰ WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. **Desastre da samarco/vale/ bhp no vale do rio doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais**. Disponível em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2016/06/Wanderley-2016-Desastre-da-Samarco-Vale-BHP.pdf> Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

¹⁸¹ CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁸² CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁸³ CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

monitoramento para captar esses sinais”¹⁸⁴, afirma. “É como uma pessoa que adoece: percebem-se os sintomas. Não sei por que rompeu, mas garanto que a Samarco tem esse monitoramento.”¹⁸⁵.

Assim, pode-se dizer que a catástrofe socioambiental causada à bacia do rio Doce aponta também, de maneira ampla, a ineficácia dos estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA-RIMA) e dos processos de licenciamento ambiental em prognosticar e avaliar possíveis efeitos de grande magnitude. Diagnósticos deficientes e/ou práticas profissionais antiéticas na preparação dos estudos têm causado a subestimação dos impactos negativos de grandes empreendimentos sobre as sociedades e o meio ambiente. Assim, passa-se a análise dos principais erros encontrados no EIA/RIMA de barragem da Samarco

4.1.1 A tragédia anunciada no EIA/RIMA da barragem

O processo de licenciamento ambiental referente à barragem de Fundão se iniciou em 2005, sendo a primeira licença de operação do empreendimento concedida em 2008 – licença que se encontrava em processo de renovação no dia do rompimento¹⁸⁶. O EIA-Rima da barragem possui sérios problemas técnicos, o que inviabilizou a previsão da catástrofe provocada pelo rompimento da barragem e agravou os impactos sobre as comunidades atingidas.

Quanto ao lugar de instalação, a opção pelo vale do córrego Fundão era a única das três alternativas locais que produzia impactos e efeitos cumulativos diretos sobre as barragens de Germano e Santarém, que pudesse gerar um efeito dominó ainda mais catastrófico no rompimento, além de ser igualmente a única opção que drenava de maneira frontal em direção à comunidade rural de Bento Rodrigues, em Mariana, ampliando ainda mais o potencial de risco socioambiental e de morte¹⁸⁷.

¹⁸⁴ CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁸⁵ CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. ... Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

¹⁸⁶ WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. **Desastre da samarco/vale/ bhp no vale do rio doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais**. ... Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

¹⁸⁷ WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. **Desastre da samarco/vale/ bhp no vale do rio doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais**. ... Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

A análise das justificativas locacionais apresentadas no EIA-Rima¹⁸⁸ indicam que a escolha por essa opção foi tão somente operacional, pois poderia utilizar do sistema de barragens de Germano-Santarém em funcionamento e diminuir os custos da obra e operação para a destinação do rejeito. Além disso, como dito anteriormente, a análise de risco do EIA-Rima classificou a possibilidade de rompimento da barragem no grau mais baixo, “improvável”, desconsiderando o histórico de repetidos rompimentos de barragens em Minas Gerais, no Brasil e no mundo.

No que concerne à escolha tecnológica, o documento não apresentou em momento algum uma tecnologia alternativa para gestão e tratamento de resíduos da mineração, apesar de já haverem outros métodos de tratamento no mercado e até mesmo possibilidades de reuso da lama¹⁸⁹.

Outro ponto de destaque, que foi responsável pelas perdas humanas, é quanto a notória negligência pela Samarco, no que se refere à implantação de um sistema de alarme sonoro e à concessão de pessoal treinado para auxiliar a comunidade em casos de emergência¹⁹⁰. Na ausência de um plano de emergência eficaz, a população de Bento Rodrigues teve a notícia da necessidade de evacuar os imóveis e se organizou para deslocar-se em direção a um local seguro por conta própria.

Além disso, a mineradora demonstrou não possuir qualquer plano de emergência estruturado para solucionar os problemas posteriores, exemplo, é o momento em que lama de rejeitos contaminou o rio Doce, fazendo com que diversos municípios interrompessem a captação de água do rio, criando crises de abastecimento, a mineradora, sete dias após o rompimento, não havia executado um plano de fornecimento de água potável para os municípios afetados. As primeiras ações da Samarco evidenciam, além da ausência de um plano de emergência estruturado, uma inoperância acompanhada de um total desconhecimento ou compreensão das possíveis proporções e magnitudes do rompimento de uma barragem daquele porte. O EIA-Rima que seria o documento responsável por projetar os cenários e eventuais

¹⁸⁸ WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. **Desastre da samarco/vale/ bhp no vale do rio doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais.** ... Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

¹⁸⁹ WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. **Desastre da samarco/vale/ bhp no vale do rio doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais.** ... Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

¹⁹⁰ WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. **Desastre da samarco/vale/ bhp no vale do rio doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais.** ... Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

efeitos de um evento extremo não o fez, deixando, portanto, lacunas fundamentais e perigosas, que, de algum modo, se reflete na inexistência de ações emergenciais efetivas.

Assim, conclui-se que se o EIA-RIMA tivesse sido elaborado de maneira correta, se todo o procedimento licenciatório fosse respeitado, se não pudesse se evitar este desastre ao menos ele teria ocorrido em uma proporção menor, com danos socioambientais não tão severos.

E, no que parece ser uma brincadeira de mal gosto, justamente quando se tem o desastre de Mariana trazendo-nos alertas para este debate sobre o licenciamento, discute-se, na esfera pública, a flexibilização das regras de licenciamento ambiental. Estas propostas de flexibilização do licenciamento ambiental estão embasadas no argumento, supostamente técnico, de que este procedimento de tomada de decisão administrativa é marcadamente burocrático, inviabilizando o desenvolvimento econômico. Este argumento deixa, no entanto, de ser técnico, e assume uma dimensão predominantemente política, quando favorece a promoção de projetos “desenvolvimentistas”, que colocam em risco a proteção ambiental e a vida, a saúde e o patrimônio dos residentes na área do desastre.

E é por este motivo que se passa a análise destes projetos legislativos, afim de identificar os retrocessos que tais legislações irão trazer.

4.2 Projetos de lei da “Agenda Brasil”: previsibilidade de novos desastres socioambientais

A Agenda Brasil¹⁹¹ é um pacote de medidas apresentado pelo presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, no dia 10/08/2015, com propostas que buscam a retomada do crescimento do país e o fim da crise.

Porém, em que pese o objetivo de combate à crise econômica, o pacote da Agenda Brasil, possui diversos projetos de lei que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico através da construção de grandes obras de empreendimentos, para isso a Agenda propõe uma simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental, até mesmo uma proposta que acaba com o licenciamento ambiental. Com isso, com o exemplo trazido acima, pode-se concluir que havendo um licenciamento inadequado ou falta de licenciamento uma obra custa cara em se tratando de direitos socioambientais, o prejuízo socioambiental ocasionado pelo

¹⁹¹ SENADO FEDERAL. **AGENDA BRASIL.** Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2016/10/acompanhe-a-tramitacao-dos-projetos-da-agenda-brasil>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

desastre de Mariana não tem precedentes, e se houver a defasagem do procedimento do licenciamento ambiental outros desastres como este certamente irão ocorrer no Brasil.

Nesse “pacote” ainda estão, dentre outras medidas, a MP 630 (Regime diferenciado de licitação, convertida na Lei 12.980-/14), MP 700 (desapropriação de empresa privada) e MP 703 (flexibilização de acordos de leniência). Nesse contexto, critica-se a premissa de que é necessário mitigar as normas de proteção e cuidado científico para que o processo de licenciamento seja mais célere e não constitua “obstáculo” para o desenvolvimento econômico.

Como já dito, a morosidade no processo de licenciamento ambiental atualmente, porém, constata-se que essa morosidade dá-se em razão da estrutura insuficiente dos órgãos e não das etapas do procedimento. Nesse sentido, pode-se afirmar que o corpo técnico habilitado não é o bastante para conduzir os processos de licenciamento de uma maneira célere. Como se sabe, o Licenciamento Ambiental tem como principal objetivo a prevenção e a precaução de impactos ambientais. Sua concretização de forma imprópria, bem como o mau uso dos conceitos ambientais, mascaram determinadas situações e apontam para um resultado de permissividade e abandono.

O procedimento do licenciamento no Brasil, por conta da sua morosidade e muitas vezes ineficácia merece ser melhorado, aperfeiçoado, e não sucateado como se pretende com os projetos da Agenda Brasil. O estudo destes problemas inerentes ao licenciamento e aos projetos de lei em tramitação são o objeto de estudo deste tópico.

Sob a pretensão de procurar saídas para as crises econômica e política em que o país se encontra, o governo federal negocia com o Senado Federal um pacote de medidas legislativas que asseveram os retrocessos em questões socioambientais, ceifando os direitos territoriais indígenas e a regulação ambiental, além de colocar o país na contramão das respostas que exige a crise climática.

O documento espanta ao deixar de considerar eventos como a crise hídrica e energética, que exigem o aumento da proteção ambiental, e não sua redução; e ao sugerir ainda menos controles sobre a atividade das empreiteiras, simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental, justamente no momento em que o país enfrentou um de seus maiores desastres ambientais.

Cumpra analisar alguns dos projetos propostos para ter-se uma ideia do retrocesso ambiental que esta Agenda representa.

4.2.1. Projeto de lei 3.729/2004 da Câmara

O primeiro projeto a ser analisado é o PL 3.729/2004, que tem como autores Luciano Zica - PT/SP , Walter Pinheiro - PT/BA , Zezéu Ribeiro - PT/BA e outros. Este projeto foi apresentado em 08/06/2004 e dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Dispõe que para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade; regulamentando a Constituição Federal de 1988. Na data de 03 de fevereiro de 2017 estava aguardando parecer - Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN); Aguardando Designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).¹⁹²

O objetivo desta PL é oferecer um instrumento legal que regule o licenciamento ambiental e a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA de empreendimentos utilizadores de recurso ambiental ou potencialmente causadores de degradação do meio ambiente. Tal PL, fixa prazos curtos para as análises, prevê a supressão de uma ou mais fases do licenciamento e permite que vários projetos similares sejam analisados separadamente, ignorando o conjunto dos impactos ambientais.

Entre as mudanças levantadas neste projeto de lei estão:

a) a fixação de prazos exíguos e fatais para análises técnicas de alta complexidade; (b) previsão de hipóteses legais que autorizam a supressão de uma ou mais fases do procedimento de licenciamento, mesmo para projetos que envolvam atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; (c) possibilidade de dispensa de documentos técnicos essenciais (EIA/RIMA, mesmo para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental) e limitação na fixação de condicionantes nas licenças ambientais; (d) tratamento insuficiente para o tema da cumulatividade e sinergia de impactos para uma dada região, permitindo que vários projetos similares sejam analisados separadamente, ignorando-se o conjunto dos impactos negativos; (e) excessiva ampliação da discricionariedade do órgão licenciador na dispensa de etapas e exigências de estudos técnicos, e (f) redução da participação e interferência de demais órgãos técnicos, sociedade civil e comunidade científica no procedimento de licenciamento, tudo em comparação à disciplina atual da matéria, hoje determinada pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/1997.¹⁹³

¹⁹² CÂMARA DE DEPUTADOS. **PL 3729/2004**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2017.

¹⁹³ ROSA, Márcio Fernando Elias. **NOTA TÉCNICA Nº 31/2016**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

Extrai-se da análise do conteúdo deste projeto de lei, que este é totalmente inviável perante o atual contexto do licenciamento no Brasil, sobretudo diante da já conhecida deficiência estrutural dos órgãos públicos.

Caso aprovado, tal projeto, implicará decisões calcadas em informações científicas superficiais e insuficientes, com gravíssimos riscos de danos irreversíveis ao meio ambiente, ferindo os princípios ambientais da prevenção e da precaução.

Destaca-se da análise do Projeto de Lei o estabelecimento de prazos enxutos e peremptórios¹⁹⁴, seja para os órgãos licenciadores analisarem os pedidos de licença, seja para os demais órgãos técnicos intervenientes manifestarem-se nos autos. Outro ponto a ser suscitado é quanto a eliminação de fases do licenciamento de empreendimentos altamente impactantes ao meio ambiente, acolhendo-se as figuras da licença unificada e da dispensa de licenciamento.¹⁹⁵

Assim, pela justificativa da celeridade, sacrifica-se em exagero a proteção do meio ambiente, uma vez que a subdivisão do licenciamento em fases procedimentais, garantem uma análise sucessiva e gradual, estas fases contidas na legislação atual, art. 8º da Resolução do CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, são as seguintes: (a) da viabilidade socioambiental do projeto (Licença Prévia), (b) dos danos decorrentes de sua instalação (Licença de Instalação) e (c) dos danos advindos de sua operação (Licença de Operação)¹⁹⁶. Ainda, a legislação vigente impede que se dê início a empreendimentos ambientalmente inviáveis, além de fortalecer o poder coercitivo das condicionantes de cada uma das fases, ao ponto em que somente se prossegue no licenciamento a partir do implemento integral das condicionantes postas na fase anterior, neste sentido Mirra, traz que

[...] o licenciamento pressupõe três etapas e a expedição de três licenças, necessária e sucessivamente. Isso significa que não se pode suprimir nenhuma dessas etapas e nem se pode iniciar uma nova etapa antes do encerramento da etapa anterior, com a correspondente concessão da licença cabível, sob pena de configurar-se ilegalidade no exercício da atividade.¹⁹⁷

¹⁹⁴ CÂMARA DE DEPUTADOS. **PL 3729/2004.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2017. Art. 44, do PL 3729/04.

¹⁹⁵ CÂMARA DE DEPUTADOS. **PL 3729/2004.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2017. Art. 44, do PL 3729/04. Art. 8º; art. 13, inciso VI; arts. 19/22 e arts. 24/27 do PL 3729/04.

¹⁹⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 16 junho de 2016.

¹⁹⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira-** 2º ed. Revista e aumentada – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 35.

O projeto de lei em trâmite, traz ainda a possibilidade de dispensa de EIA/RIMA, a critério da autoridade licenciadora, mesmo para atividades potencialmente causadora de significativa degradação ambiental¹⁹⁸, violando claramente o disposto no art. 225, §1º inciso IV, da Constituição Federal, senão vejamos:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou **atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade. [grifo nosso]¹⁹⁹

O projeto de lei ampliou a discricionariedade da agência ambiental licenciadora na dispensa de etapas e exigências técnicas²⁰⁰, inexistindo mecanismos de controle social e, sobretudo, de autonomia dos órgãos licenciadores em face ao Poder Executivo independência dos seus agentes técnicos frente à esfera diretiva. O que segundo o relatório do Ministério Público de São Paulo, “provocando um desequilíbrio entre o componente político da análise (juízo de conveniência e oportunidade) frente à análise técnico-científica, com risco de comprometimento ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”²⁰¹.

Não irá se esgotar o debate acerca deste projeto de lei porquê isto tornaria o trabalho muito extenso. Além disso, pelo até aqui exposto, já pode-se atingir o objetivo de mostrar que, as alterações trazidas por este projeto acarretarão em um retrocesso no que concerne a garantia de direitos socioambientais, pois ela sucateia um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental.

4.2.2 Projetos de Lei nº 654/2015 do Senado Federal

Esgotado os apontamentos quanto a PL 3729/04, passa-se a análise da PL 654/2015, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Argumenta-se, praticamente os mesmos retrocessos socioambientais do projeto anterior. Este projeto tem como autor o Senador

¹⁹⁸ art. 19 e 33 do PL 3729/04;

¹⁹⁹BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, Brasília, 1988. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 jun. 2016.

²⁰⁰ arts. 13 e 19 do PL 3729/04

²⁰¹ROSA, Márcio Fernando Elias. **NOTA TÉCNICA Nº 31/2016**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

Romero Jucá e dispõe, como dito anteriormente, sobre o licenciamento especial, ou seja, cria um licenciamento que se realizará de uma forma mais rápida. Na data de 03 de fevereiro de 2017 estava pronto para deliberação do plenário²⁰².

Este projeto de lei praticamente cria o licenciamento a jato para empreendimentos de infraestrutura. Esta PL, traz praticamente as mesmas alterações suscitadas na PL3729/04, além destas a PL no Senado Federal não estabelece a realização de audiência pública como requisito obrigatório do processo de licenciamento²⁰³, sendo que atualmente esta é a única fora de participação social direta no procedimento de licenciamento ambiental, algo que deveria ser não apenas assegurado, como ampliado, em nome do princípio da democracia participativa.

Além disso o projeto de lei, ainda diminui o papel de outros órgãos públicos intervenientes, ao conferir-lhes prazos exíguos para intervenções no processo de licenciamento, dotando suas manifestações de caráter meramente consultivo²⁰⁴. Neste sentido, o relatório do MP de São Paulo menciona que

Ao contrário do que proposto, a intervenção de outros órgãos técnicos no processo de licenciamento, tais como o Comitê de Bacias Hidrográficas, órgãos gestores de Unidades de Conservação, Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, etc., inclusive com poderes deliberativos, deve ser estimulada como meio de prestigiar a multidisciplinaridade, a prevenção a desastres e calamidades públicas, aplicando-se medidas eficientes na condução do processo de desenvolvimento socioeconômico, coadunando-se com a indisponibilidade do bem ambiental, cujo equilíbrio com a atividade econômica, preservação e conservação, são fundamentais para a vida com bem-estar e saúde, tal como reconhecido pelo legislador constituinte.²⁰⁵

Extraí-se, portanto que essa sistemática pretendida pela PL, de menor participação de órgãos técnicos, redução de cientificidade e prudência do processo de licenciamento, empreendimentos notoriamente geradores de grande impacto ambiental poderão ser licenciados sem a utilização da melhor técnica de prevenção a danos e desastres ambientais, assim como sem a certeza científica das sequelas da concernente atividade

4.2.3 PEC 65/2012

²⁰² SENADO FEDERAL. **PL nº 654 de 2015**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2017.

²⁰³ SENADO FEDERAL. **PL nº 654 de 2015**. ... Acesso em: 03 de fevereiro de 2017 art. 11 do PLS 654/15;

²⁰⁴ SENADO FEDERAL. **PL nº 654 de 2015**. ... Acesso em: 03 de fevereiro de 2017 art. 5º, §1º do PLS 654/15;

²⁰⁵ ROSA, Márcio Fernando Elias. **NOTA TÉCNICA Nº 30/2016**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

Esgotado os apontamentos quanto a PL 3729/04, passa-se a análise da PEC 65/2012, que dentre todos os projetos de lei trazidos no presente trabalho, tem sido a mais criticada e debatida entre os ambientalistas, pois ela praticamente acaba com o licenciamento ambiental no Brasil, para efeitos práticos.

A proposta de emenda à Constituição nº 65 de 2012, de autoria de Senador Acir Gurgacz, acrescenta o §7º ao art. 225 da Constituição Federal, dotando-a com a seguinte redação “A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”. Na data de 03 de fevereiro de 2017 já havia tido relatório desfavorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com parecer aprovado em 19/05/2016

Esta alteração pretendida pelo legislador incorpora duas alterações substanciais, que tornam o sistema normativo ambiental instável. Pois, praticamente termina com um dos mais importantes instrumentos da PNMA. Primeiramente estabelece que o simples protocolo de um documento, o Estudo de Impacto Ambiental, seja transformado em licença. Em seguida, transforma esta licença em imutável, salvo na ocorrência de fatos supervenientes.

Como resultado desta alteração na legislação, tem-se o rebaixamento do sistema de licenciamento, de atribuição do órgão ambiental, para a categoria de um simples protocolo. Assim, a simples distribuição deflagraria, instantaneamente e simultaneamente, a procedência e a formação da coisa julgada, eliminando-se o contraditório e a atividade jurisdicional. A alteração do licenciamento por um simples protocolo do Estudo de Impacto Ambiental, abrandando a determinação de medidas acautelatórias como condicionantes para a execução da obra, o que significa dizer que a Constituição da República estaria, por meios transversos, transmitindo para o empreendedor, o exercício do poder de polícia preventivo, o que se manifesta absolutamente inaceitável no sistema pátrio.

Está é a extensão controversa da PEC, que tem como justificativa a argumentação para sua implementação a ocorrência de grandes prejuízos econômicos decorrentes das interrupções advindas de decisões judiciais, em desrespeito à soberania popular, porém sobre essa pretensão melhora ao desenvolvimento econômico, deixou-se de se preocupar com os danos ambientais e sociais que o fim do licenciamento ambiental traria. Portanto, denota-se que sob a aparência de garantir a continuidade de obras públicas após a concessão da licença, o texto desobedece ao sistema do licenciamento ambiental estruturado pela preocupação com a

prevenção ambiental, assim, repercutindo danosas sequelas aos biomas e à sadia qualidade de vida do cidadão.

Não se pode deixar de notar que o modelo do licenciamento necessita de maior eficiência, admitindo-se que o processo realmente é lento, e traz atrasos aos empreendimentos e atividades que dele necessitam, porém, o seu melhoramento deve advir do aprimoramento da estrutura da Administração Pública e da capacitação do corpo técnico, sem acarretar prejuízo de aspecto temporal aos que pretendem empreender. Com isso, ressalta-se que, em razão da simples alegação dessa insuficiência quanto a rapidez e agilidade do procedimento, não dá pra aceitar a dispensa do licenciamento, como pretende a PEC.

Esta PEC afasta a precaução, valorosamente introduzida no Brasil, de qualquer possibilidade de concretização, como norma de direito e de fato. Em descompasso com o sistema normativo pátrio, e em especial com a PNMA, rompe com os documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como a Declaração do Rio de Janeiro e a Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

A precaução, base do direito ambiental, tem no licenciamento, o que inclui o Estudo de Impacto Ambiental, sua maior expressão prática, em matéria administrativa. Estes instrumentos, previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, são preciosos subsídios para a tomada de decisão sobre o licenciamento, posto que além de fazer o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; realizar as análises dos impactos ambientais e de suas alternativas tecnológicas e locacionais; projetar cenários acidentais e as respectivas medidas de contenção e respostas, identificam, no conjunto de eventos entrelaçados com a atividade, as variáveis ambientais que precisam ser mitigadas, e estabelecem o programa de monitoramento dos impactos.

A PEC além de prescindir da análise dos impactos do empreendimento pelo Estado, fratura o direito à informação e à participação comunitária, cujo ápice é a audiência pública própria da fase em que o órgão ambiental faz as análises dos estudos protocolados. Demais disso, desorganiza a configuração trifásica do licenciamento, e a considerar que o protocolo dos estudos realizam-se na fase da licença prévia, elimina-se as outras fases, que são as específicas para autorizar as obras e atividades.

A PEC tem o potencial de desorganizar a vida. A autorização de obras no formato pretendido pode ser devastador para a diversidade biológica alocada no perímetro do empreendimento, e em circunstâncias específicas, os impactos podem traçar uma trajetória ao

longo de uma pluralidade de Municípios, avançando áreas protegidas, arruinando biomas vocacionadas para a preservação, comprometendo o futuro.

Além das razões expostas, cumpre sublinhar que a proteção ambiental com vistas à sadia qualidade de vida recebe tratamento de cláusula pétrea (art.60, §4º, CF), posto que refere-se a direito fundamental, de modo que o constituinte originário assegurou que o preceito seja protegido contra alterações.

Em nota de repúdio a PEC 65 enviada pela frente Parlamentar Mista de Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Comunidades Tradicionais menciona-se que a PEC

“é excessivamente nociva ao Sistema Normativo Ambiental, pois institui que a simples apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental importa a autorização para a realização da obra, revestindo esta licença de imutabilidade, salvo, na ocorrência de fatos supervenientes.”²⁰⁶

Além deste apontamento que destaca um dos pontos negativos da PEC/65, qual seja a sua imutabilidade após a simples apresentação de estudo realizado pelo próprio empreendedor, a frente parlamentar destaca ainda que:

“A inexigibilidade de Licenciamento Ambiental viola, de modo flagrante, os princípios da Prevenção e da Precaução do Direito Ambiental, subvertendo os principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, no que tange à gestão de riscos e controle ambiental, sob a rasa justificativa de desburocratização do processo trifásico de Licenciamento: licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Todavia, a aprovação da famigerada PEC representa ameaça iminente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida do cidadão”²⁰⁷

Denota-se que caso houvesse a aprovação da referida PEC, teria um desmanche a atual legislação sobre licenciamento, e com isso outros instrumentos constantes na legislação ambiental também seriam afetados, tais como os princípios da precaução e da prevenção, instrumentos relevantes, pois são princípios que tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente. Estas normas são garantidoras do direito fundamental ao meio ambiente consagrado na Constituição Federal.

Outra entidade que se manifestou contra a PEC 65, foi a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente. Em ofício enviado ao Senado Federal, a Associação destaca que:

Via de regra, os empreendedores interessados no desenvolvimento de suas atividades acusam o Licenciamento Ambiental de ser excessivamente lento, burocrático, complexo, discricionário, dispendioso, um grande entrave ao desenvolvimento. Já as

²⁰⁶ LUCIA, Ana – Dep. Estadual. Frente Parlamentar Mista de meio ambiente, segurança alimentar e comunidades tradicionais: **Moção de repúdio a PEC 65/2012**. Aracajú-SE, 08 de junho de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²⁰⁷ LUCIA, Ana – Dep. Estadual. Frente Parlamentar Mista de meio ambiente, segurança alimentar e comunidades tradicionais: **Moção de repúdio a PEC 65/2012**. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

comunidades que são impactadas pela poluição e degradação decorrentes dos empreendimentos acusam o Licenciamento Ambiental de ser açodado, pouco criterioso e pouco participativo. No discurso hegemônico dos que têm maior entrada nos meios formais de comunicação e influência política, invariavelmente a primeira versão é a mais divulgada e defendida. Como resultado, são inúmeras as tratativas de “agilizar” o licenciamento ambiental, intensificadas no atual cenário de “ crise econômica.”²⁰⁸

No ofício desta Associação é possível identificar o que se ressalta no presente estudo, que os ideários econômicos sobressaem-se a tutela dos direitos socioambientais. Basta as grandes empresas suscitar suas reclamações ao governo que tão logo serão resolvidos, porém, quando se trata da população cobrar aos governantes seus direitos mais básicos tem estes negados por argumentos como a reserva do possível, ou qualquer outro.

Ainda neste ofício, é possível identificar o anseio que foi levantado no início do presente tópico, qual seja, de que o licenciamento ambiental está longe de ser um instrumento ideal para assegurar tanto os direitos socioambientais, como também não satisfaz os empreendedores pela demora em sua tramitação. Porém, este não é um argumento para que seja solicitado a extinção de tal instrumento. O que tem de ser feito, é um aprimoramento, para que este instrumento passe a garantir efetivamente os direitos socioambientais e também para que possa ser mais ágil, tornando-se melhor aos empreendedores e aos cidadãos.

Assim, o licenciamento ambiental deve ser considerado como uma conquista de toda a sociedade, pela possibilidade de ruptura com a lógica perversa onde as empresas individualizam os lucros e impõem à sociedade os prejuízos. Torná-lo mais célere, de forma a atender apenas o viés econômico imediatista, é um grande retrocesso às conquistas democráticas, além de perpetuar uma visão arcaica e insustentável de desenvolvimento e uso dos recursos naturais, comprometendo o bem-estar das atuais e futuras gerações.

Em parecer feito pelo Senador Randolfe Rodrigues, logo no início, já é mencionada a inconstitucionalidade da PEC65, por seu texto ir contra ao estabelecido no art 225 *caput* da Constituição Federal, violando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁰⁹

Além disso, o relator esclarece que a PEC65 ofende ainda cláusulas pétreas da Constituição, “em especial aos direitos e garantias fundamentais, e também a separação de

²⁰⁸ AGUIAR, Émerson Luiz Nunes. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente e do PECMA - **Ofício contra a PEC56/2012**. Brasília, 10 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²⁰⁹ RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736> . Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

poderes. Viola os princípios constitucionais da participação popular, da informação e da precaução e ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição, expresso no inciso XXXV do art. 5º²¹⁰.

A PEC nº 65, de 2012, colide frontalmente com o disposto no caput e nos incisos IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição, eis que a execução de toda e qualquer obra potencialmente poluidora prescindirá de apreciação e controle pelos órgãos ambientais competentes, prerrogativas estas do Poder Público.

O inciso IV do § 1º art. 225, institui o EIA como o instrumento de avaliação ambiental exigido para obras ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Trata-se de um estudo apresentado durante o procedimento do licenciamento ambiental e ao qual será dada publicidade. Dessa forma, a apresentação do EIA não dispensa o licenciamento, mas é a ele inerente. A PEC nº 65, de 2012, tampouco é compatível com o regime constitucional de proteção do meio ambiente, ao autorizar a execução da obra sem a devida publicidade e análise do EIA pelo órgão ambiental.²¹¹

Ainda, outra inconstitucionalidade levantada pelo senador, foi, igualmente, da ofensa ao princípio da vedação do retrocesso ambiental, da preservação da integridade ambiental como direito fundamental e limitação constitucional explícita às atividades econômicas, conforme dispõe o inciso VI do art. 170 da Constituição.²¹²

Ademais, o relator mencionou também, o princípio constitucional do *desenvolvimento sustentável*, expresso na conjugação do art. 225 e o art. 170 da Constituição²¹³. Tal princípio determina a atuação do Estado por meio do controle estatal das atividades potencialmente poluidoras, consolidada pelo devido processo legal do licenciamento ambiental.

A *prevenção*, princípio constitucional base do Direito Ambiental, encontra-se consagrada no inciso V do § 1º ao art. 225, também foi citado pelo relator, afirmando ele que este princípio “estabelece como incumbência do poder público, controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”²¹⁴.

Com isso, ao dispensar o licenciamento ambiental, e autorizar a execução de obra mediante a mera apresentação do EIA, a PEC nº 65, de 2012, cria exceção incompatível com os diversos dispositivos constitucionais, além de violar o interesse público da proteção ambiental. O projeto depõe todo o arcabouço normativo e valorativo de defesa do ambiente para tornar regulares situações fáticas de desrespeito à norma, e facilitar empreendimentos que

²¹⁰ RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012**. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²¹¹ RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012**. ... Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²¹² RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012**. ... Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²¹³ RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012**. ... Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²¹⁴ RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012**. ... Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

lesarão direitos e destruirão o ambiente, como atesta o desastre inominável de Mariana/MG e tantas outras situações de lesividade menos divulgadas nas grandes mídias.

Como explicado no primeiro tópico deste trabalho, a PNMA criou os instrumentos da avaliação de impactos ambientais e do licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (incisos III e IV do art. 9º do PNMA). O EIA, como um dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental, e o licenciamento, instrumento de planejamento ambiental, foram regulamentados por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), as Resoluções Conama nos 1, de 23 de janeiro de 1986, e 237, de 19 de dezembro de 1997, respectivamente. Ademais, o art. 10 da PNMA, condiciona a execução da obra à concessão de licença ambiental.

Como o EIA possui caráter preventivo, esse precisa ser elaborado antes da concessão da licença ambiental, de modo a auxiliar e orientar os gestores públicos na tomada de decisão, segundo determinam os incisos I e II do art. 10 da Resolução Conama no 237, de 1997. Tal estudo objetiva prever não só os riscos e os impactos ambientais negativos a serem prevenidos, corrigidos ou minimizados, bem como, trazer alternativas ao empreendimento, ou, caso haja altos custos sociais e ambientais envolvidos, advertir a sua não realização.

Salienta-se que a elaboração do EIA pelo interessado não é garantia de que a obra ou atividade poderá ser instalada ou iniciada, e nem teria como ser diferente, posto o caráter preventivo do instrumento. No caso de haver deferimento da implantação do projeto, ou seja, da concessão da licença, deve ser afirmada a adoção das medidas e das condicionantes verificadas pelo órgão licenciador para a imprescindível salvaguarda ambiental. Portanto, o controle quanto a preservação ambiental propriamente dita, que garante a sustentabilidade e torna efetiva a ação preventiva, deriva da expedição da licença ambiental e não da mera apresentação do EIA ou de sua aprovação.

Pelo exposto, a PEC no 65, de 2012, colide com dispositivos e princípios constitucionais, e, também, praticamente acaba com as normas infraconstitucionais que regem o licenciamento ambiental de obras ou atividades que possam causar significativa degradação ambiental.

Outro aspecto trazido no relatório do senador da PEC 65, é quanto a:

a previsão de que a obra não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente impede o questionamento de vícios ou falhas no licenciamento ambiental ou na apresentação do estudo de impacto ambiental, por medidas administrativas e judiciais. Tal previsão fere o direito constitucional

fundamental ao acesso à justiça, em ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, expresso no inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna.²¹⁵

Importante referir que o texto da PEC foi objeto de inúmeras críticas e ganhou repercussão nacional. Houve manifestação de diversas instituições nacionais, além das já citadas a cima, também o Ministério Público Federal, por meio de Nota Técnica do Grupo de Trabalho Intercameral se manifestou, com fundamentos fortes pela inconstitucionalidade da proposta. Além destas, demais entidades ambientalistas, sociedade civil, academia e conselhos de classe, também emitiram notas de repúdio ao projeto com ênfase no retrocesso ambiental originário da proposição. Destaca-se da nota de repúdio do Conselho de Arquitetos e Urbanistas do Brasil (CAU/BR) a relação entre o retrocesso proposto pela PEC no 65, de 2012, e a recente tragédia de Mariana, no Estado de Minas Gerais:

É paradoxal, e sobretudo gravíssimo, que a PEC 65 prospere com celeridade, após longa hibernação, poucos meses após a tragédia do rompimento das barragens de Fundão e Santarém, da mineradora Samarco, no município de Mariana, em Minas Gerais. Se aprovada, a emenda constitucional terá efeitos devastadores.²¹⁶

Salienta-se, ainda, a participação social no sentido de incondicional rejeição desta matéria, a partir da análise nos dados do Portal e-Cidadania, do Senado Federal. No e-Cidadania, que é atualmente um instrumento de suma importância, que permitiu aos cidadãos darem opinião em relação às proposições em trâmite no Senado Federal, de um total de 30.153 pessoas que se manifestaram em relação à PEC n o 65, de 2012, 29.848 são contra a PEC. Apenas 305 pessoas opinaram a favor de sua aprovação.²¹⁷

Por todo o exposto, seria inadmissível que esta PEC fosse aprovada, resumidamente os pontos negativos são, diversos vícios de constitucionalidade, o desmantelamento do devido processo legal ambiental, a ofensa aos princípios da precaução e da prevenção, a ofensa aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, aludindo alguns em caráter puramente exemplificativo: a Declaração de Estocolmo, de 1972; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário; o Protocolo Adicional à Convenção, chamado Protocolo de San Salvador, que estabelece que os Estados devem promover a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e

²¹⁵ RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012**. ... Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²¹⁶ BRAGA, Arnaldo Mascarenhas. –Presidente do CAU/GO. **Carta de repúdio a PEC 65/2012**. Goiânia, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

²¹⁷ SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

Desenvolvimento; a Agenda 21; a Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

Com isso, o voto do senador foi pela inconstitucionalidade da PEC 65/2012, não prosperando, portanto, tal projeto. Porém os demais projetos, trazidos acima, estão em andamento, e podem ir à votação muito brevemente. A tendência é de que sejam aprovados, pois a crise econômica e política vivenciada no Brasil atualmente levam a crer que, cada vez mais, o governo buscará flexibilizar os direitos socioambientais em busca de uma miragem de crescimento econômico, atendendo a interesses corporativos e oligárquicos.

Prosperando quaisquer dos projetos de lei, a tendência é o aumento da incidência de novas calamidades, tal como se verificou no município de Mariana-MG, cujos danos ambientais se estenderam a boa parte do território mineiro e capixaba, e condenaram o Rio Doce à morte, com infinitos danos socioambientais.

É pertinente lembrar que o licenciamento ambiental de obras e empreendimentos potencialmente poluidores tem como objetivo, em última análise, harmonizar o interesse público ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o desenvolvimento econômico sustentável. A livre iniciativa nas formas de produção e desenvolvimento econômico tem que estar conectada ao respeito ao meio ambiente, compreendido como bem de uso comum do povo, necessário à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Sendo então, tratado como bem difuso e gravado com o ônus da indisponibilidade, seja por parte de agentes públicos (de natureza política ou técnica), seja por agentes particulares, tal como previstos na Carta Magna, a exemplo do disposto nos artigos 170 e 225.

Os projetos de lei aqui analisados, feitos sobre o pretexto da celeridade do procedimento do licenciamento, enfraquecem demasiadamente o cuidado técnico-científico e o cuidado na proteção dos recursos naturais, replicando-se ao pensamento atual por um maior grau de sustentabilidade socioambiental nos processos produtivos.

Esta morosidade existente deve ser rebatida de outra forma, com a necessária estruturação material e pessoal dos diversos órgãos ambientais para que possam cumprir tempestivamente seus objetivos, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, além de determinadas adaptações na legislação administrativa para aprimoramento do sistema, e não com a fragilização do processo de análise da viabilidade ambiental de grandes empreendimentos que passam pelo procedimento do licenciamento.

Em resumo, no período em que a sociedade dita pós-moderna e grande parte dos países desenvolvidos debatem, em fóruns e encontros internacionais, como travar o processo

civilizatório fundamentado no consumo irrefletido, predatório e insustentável dos recursos naturais, é inconcebível que o Brasil baseie seu processo de licenciamento para empreendimentos altamente impactantes, fundado em uma premissa declaradamente errônea: que sua celeridade deve ser buscada de maneira a comprometer a realização dos princípios da prevenção e precaução, da participação democrática e da supremacia do interesse público sobre o particular.

Por derradeiro, considerando os estes problemas relacionados aos projetos propostos, far-se-á uma breve análise sobre o princípio do não-retrocesso ecológico. Tal princípio, cujo valor moral e jurídico são absolutamente justificáveis, e que encontra resistência infundada das nossas instituições, representa exatamente o que se busca com o presente estudo: apontar como o recuo para níveis inferiores aos anteriormente consagrados em se tratando de proteção ambiental é inadmissível.

4.3 Princípio do não-retrocesso ecológico

A proteção de nossos recursos naturais é de suma importância; porém, não menos verdadeira é a relevância da atividade econômica como meio propulsor de gerar riquezas, inquietação esta que é de maior relevância nos países com níveis ainda não satisfatórios de desenvolvimento, haja vista a degradação ambiental verificada em grande parte da atividade econômica nessas regiões, notadamente primária e extrativista.

Dessa maneira, a sadia qualidade de vida é posta em risco, não apenas de dano, mas de retrocesso, isso porque os avanços conquistados para proteção ambiental podem ser alvo de alterações que materializam um atraso normativo, quando deveria ser um avanço, a vulnerar o piso mínimo de proteção ecológica para a qualidade da vida. Isto, resultado das pressões pela atividade econômica, assim também porque corroborado por preceitos e interesses individuais e imediatistas.

Assim, para proteger a sociedade da própria sociedade, seja por representantes do povo no poder legislativo ou por interesses de classe, o princípio do não retrocesso serve como instrumento para a proteção dos avanços socioambientais conquistados, seara em que se insere a qualidade ambiental, pois sem esta não se viabiliza uma sadia qualidade de vida para garantir uma existência digna.

Dentro desse contexto e atento às reformas legislativas já estudadas anteriormente, e que se delineiam na direção oposta da qualidade ambiental, discorre-se sobre a aplicação do

princípio de proibição de retrocesso ou princípio da não regressão no direito ambiental como fundamento para a proteção do direito fundamental à vida digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado capitulados como direito fundamental na Constituição Federal.

Quando a Constituição Federal, de 1988, colocou como dever de o poder público preservar o meio ambiente para as “presentes e futuras gerações” impôs uma cláusula de barreira temporal: não serão admitidos mais retrocessos ambientais. Nas palavras de Alexandra Aragão:

“No âmbito interno, o princípio da proibição de retrocesso ecológico, espécie de cláusula rebus sic stantibus, significa que, a menos que as circunstâncias de facto se alterem significativamente, não é de se admitir o recuo para níveis de protecção inferiores aos anteriormente consagrados. Nesta vertente, o princípio põe limites à adoção de legislação de revisão ou revogatória. As circunstâncias de facto às quais nos referimos são, por exemplo, o afastamento do perigo de extinção antropogénica, isto é, a efetiva recuperação ecológica do bem cuja protecção era regulada pela lei vigente, desde que cientificamente comprovada; ou a confirmação científica de que a lei vigente não era a forma mais adequada de protecção do bem natural carecido de protecção.”²¹⁸

Assim, não é admissível, a não ser que se comprove a necessidade através das circunstâncias de fato, que haja alteração ou revogação de lei que regula a proteção ambiental. O princípio da vedação do retrocesso ambiental (ou ecológico, ou outra nomenclatura que possa vir a ter) é um direito coletivo com reflexos individuais e, assim, cláusula pétrea segundo o art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

O princípio do não-retrocesso socioambiental vincula o legislador infraconstitucional ao poder originário da Constituição, não podendo a norma infraconstitucional retroceder em matérias de direito ambiental. Apesar disso, é preciso ter cuidado com os limites do princípio, sob pena de se prejudicar a autonomia legiferante do Poder Legislativo. Molinaro²¹⁹ defende que o princípio do não-retrocesso ambiental, ou princípio da vedação da retrogradação, como ele opta por denominar, não é absoluto, dirigindo-se apenas à porção que se considera como núcleo duro do direito fundamental, vale dizer, “a fronteira que o legislador não pode ultrapassar, delimitando o espaço que não pode ser invadida por uma lei, sob o risco de ser declarada inconstitucional”.

²¹⁸ ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 57-58.

²¹⁹ MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental: proibição do retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 100.

No Brasil, um dos primeiros doutrinadores a tratar do tema do princípio do não-retrocesso ambiental, mesmo que indiretamente, foi José Afonso da Silva²²⁰, ao trazer na obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* que as imposições constitucionais advindas na obra dão ao legislador a indicação de qual caminho não seguir, de modo que sejam inconstitucionais a lei que percorrer o caminho vedado pela Constituição e a lei que voltar atrás na execução da norma constitucional, não podendo a lei nova rescindir o grau de efeitos da norma constitucional já obtido através de lei anterior.

Luís Roberto Barroso explica que o que se veda, com o princípio do não-retrocesso ambiental, é o ataque à efetividade da norma constitucional, que foi alcançada a partir da sua regulamentação, não podendo a lei que deu concretude a essa norma ser revogada:

Merece registro, ainda, neste capítulo dedicado à garantia dos direitos, uma ideia que começa a ganhar curso na doutrina constitucional brasileira: a vedação do retrocesso. Por esse princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídicoconstitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.²²¹

Um dos doutrinadores que tem mais aprofundamento no tema é Ingo Sarlet, que argumenta que o princípio do não-retrocesso não se restringe aos direitos fundamentais sociais, mas se estende a todos os direitos fundamentais. O autor na obra “*A Eficácia dos Direitos Fundamentais*” avaliou quais seriam os principais princípios e argumentos de matriz jurídico-constitucional dos quais decorreria o princípio implícito do não-retrocesso ambiental:

a) do princípio do Estado Democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de continuidade da ordem jurídica, além de uma segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral; b) Do princípio da dignidade humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e, portanto, de direitos fundamentais sociais) – de uma existência condigna para todos, tem como efeito na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar; c) Do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, contido no artigo 5º, § 1º, e que necessariamente abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais. Com efeito, a

²²⁰ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6 Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 158.

²²¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira** – 9. Ed – Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p.45.

indispensável otimização da eficácia e efetividade do direito à segurança jurídica (e, portanto, sempre também do princípio da segurança jurídica) reclama que se dê ao mesmo a maior proteção possível, o que, por seu turno, exige uma proteção também contra medidas de caráter retrocessivo, inclusive na acepção aqui desenvolvida; d) As manifestações específicas e expressamente previstas na Constituição, no que diz com a proteção contra medidas de cunho retroativo (na qual se enquadra a proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito) não dão conta do universo de situações que integram a noção mais ampla de segurança jurídica, que, de resto, encontra fundamento direto no artigo 5º, caput, da nossa Lei Fundamental e no princípio do Estado social e democrático de Direito; e) O princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além de sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao poder público – inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares – o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas; f) Os órgãos estatais, especialmente como corolário da segurança jurídica e proteção da confiança, encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infraconstitucional, mas estão sujeitos a uma certa auto-vinculação em relação aos atos anteriores. Esta, por sua vez, alcança tanto o legislador, quando os atos da administração e, em certa medida, dos órgãos jurisdicionais, aspecto que, todavia, carece de maior desenvolvimento do que o permitido pelos limites do presente estudo; g) Negar reconhecimento ao princípio da proibição do retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte. (...).²²²

Nessa seara, pode-se completar que o princípio do não-retrocesso ambiental se refere a um princípio constitucional implícito, que tem por fundamentos constitucionais o princípio do Estado Democrático e Social de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais e o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, entre outros.

Ou seja, este princípio não está explícito na legislação, porém, é a partir de sua utilização que pode-se dar eficácia a diversos princípios constitucionais, citados anteriormente. Assim, caso não observado tal princípio, estar-se-ia deixando que os órgãos legislativos, dispusessem livremente, e, atendendo aos seus interesses políticos, de direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral.

Com isso, extrai-se, da análise de todos esses fundamentos, a ideia de que o legislador não pode, uma vez efetivado determinado direito no plano da legislação infraconstitucional, voltar atrás, suprimindo ou reduzindo esse direito, de forma a comprometer a garantia da dignidade humana. Salienta-se que, mesmo que se reconheça a impossibilidade de se regredir no reconhecimento desses direitos, não se pode ignorar o fato de que o Poder Legislativo tem

²²² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 445.

autonomia legiferante e não é mero órgão executor das decisões constitucionais. De tal maneira, é preciso aferir os limites da aplicação do princípio da vedação do retrocesso.

Existe uma característica específica quanto à questão ambiental que consiste no fato de que atualmente já se verifica um déficit nos níveis de proteção solidificados, dado o avançado estágio em que se encontra a degradação ambiental. Com isso, muitos doutrinadores, como vêm sustentando a necessidade de se vedar o retrocesso jurídico das condições ambientais existentes na atualidade. Nesse sentido, Molinaro assevera:

Ao falarmos do princípio de proibição da retrogradação, como já referido, queremos afirmar uma proposição empírica, que através de uma eleição valiosa de nossa existência e de uma avaliação intergeracional, não permite ou impede que se retroceda a condições ambientais prévias àquelas que desfrutamos na atualidade.²²³

Seguindo este entendimento, Canotilho²²⁴ defende que a água, os solos, a fauna, a flora, não podem ver aumentado o seu grau de esgotamento, surgindo os ‘limites do esgotamento’ como limite jurídico-constitucional da liberdade de conformação dos poderes públicos.

A proteção do meio ambiente por meio da legislação sofre constantes ameaças, entre elas o autor Michel Prieur cita as seguintes:

No atual momento, são várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à “deslegislação” em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.²²⁵

Neste sentido para evitar que estas ameaças de regressam sejam maiores que a urgente e imprescindível preservação ambiental princípio do não retrocesso ambiental surge como um instrumento de suma importância. O Direito Ambiental tem de estar preparado para resistir às poderosas investidas de alteração da legislação para flexibilizar os direitos socioambientais já consolidados, e o princípio da proibição do retrocesso representa um mecanismo de defesa

²²³ MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental**: proibição do retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 99-100.

²²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O direito ao ambiente como direito subjetivo**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 177-189.

²²⁵ PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2> Acesso em: 25 de janeiro de 2017.

contra elas.

O que o direito ambiental objetiva proteger, promover e evitar é a degradação do ambiente, portanto, intensamente deve coibir o retrocesso que representa uma violação dos direitos humanos, e uma transgressão a direitos fundamentais. Por certo, ao atingir-se um estado superior não se deve retornar a estágios inferiores, expressa a máxima central do primado da evolução dos seres e das coisas.

No exposto, pode-se extrair que o Estado tem uma atuação máxima como interventor e propulsor dos ideais neoliberais, e mínima em se tratando de direitos sociais e coletivos, estando esses norteados pela mercantilização, tornando a efetivação do que deveria ser de responsabilidade e direito de todos restrita a medidas notadamente ajustadas pelo setor privado.

As pontuações empreendidas neste trabalho fazem referência a um contexto histórico característico, de tal maneira que aquilo que se pugna não é o emprego de mecanismos de mercado, contudo aquilo que seu uso representa, no conjunto em que foram traçados. De tal maneira, o que se condena é o esvaziamento da proteção ambiental constitucional, e a *secundarização* da proteção do meio ambiente na prática das instituições públicas e privadas, decorrente do imperativo da criação de oportunidades de investimento lucrativo para um capital altamente concentrado e financeirizado – cujos benefícios para a ampla maioria da população são altamente questionáveis, mesmo do ponto de vista estritamente econômico.

Assim, assegura-se que as alterações pretendidas na legislação sobre licenciamento cumprem sua finalidade, pensando do ponto de vista político e econômico do neoliberalismo. Essas alternativas refletem a visão dos governantes, empreendedores, e financiadores, de maneira que a adoção de medidas diversas necessita revestir-se de uma força de contraposição ao modelo hegemônico, o que implica um caminho cujas diretrizes teórico-práticas a presente pesquisa não possui condições de oferecer. O exemplo do desastre de Mariana, nos deixou claro as perdas socioambientais que empreendimentos desprovidos de todas as precauções para o cuidado do meio ambiente podem ocasionar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como pretensão verificar o potencial de efetividade do instrumento do licenciamento na proteção e garantia dos direitos socioambientais. Para tanto, três capítulos foram elaborados. O primeiro, teve como escopo a análise do marco regulatório sobre licenciamento, o segundo de ordem mais teórica-conceitual; e o terceiro, que traz a análise

do desastre de Mariana como exemplo de como posso ser grande o preço socioambiental a se pagar por falha no procedimento licitatório, e contém, também, a análise de projetos de lei que trazem a flexibilização do licenciamento, demonstrando como o interesse econômico prospera sobre o socioambiental, e por último a explicitação e análise do princípio do não retrocesso ambiental como uma das maneiras de se frear o avanço dos interesses econômicos na flexibilização ou extinção do licenciamento, com isso pode-se atingir os objetivos do trabalho.

No estudo, o Direito, a ciência e a política foram (re)pensadas como criadoras de um cenário problemático, cercado por incoerências originárias do sistema capitalista neoliberal, que produz antagonismos sociais e ambientais para manter os processos de acumulação e expansão do capital, que depende de um recíproco favorecimento entre as elites econômicas e políticas do país. Como resultado dessa política, há um constante enfraquecimento da concepção de bem comum e da proteção desse bem.

Dessa forma, a característica de bem comum ambiental é corrompida para tornar-se objeto de interesses individuais que, ilusoriamente, são vistos como algo a ser perseguido por todos como um meio de alcance a satisfação das mais variadas demandas sociais.

Para compreender esse cenário, foi necessário realizar a leitura legislativa do licenciamento ambiental, e a partir do aparato teórico e conceitual empregado, estabeleceu-se uma discussão em torno da ideologia neoliberal, e as consequências ocasionadas e que podem ser nitidamente observadas nos exemplos utilizados no trabalho.

Nesse cenário, o capítulo 1 foi responsável por trazer o marco teórico sobre licenciamento ambiental no Brasil. Neste sentido, pode-se identificar que o licenciamento ambiental antecede a emissão ou rejeição da licença ambiental almejada, a qual se trata do ato administrativo discricionário de controle preventivo, podendo ser cassada ou suspensa se as condições originais que permitiram a sua concessão se modificarem, pois, são emitidas por prazo determinado.

O processo prevê a emissão, em momentos diversos, de três licenças ambientais. A primeira é a Licença Prévia, que é concedida na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo os requisitos básicos a serem acolhidos quanto à localização, instalação e operação da atividade a ser realizada; a segunda é a Licença de Instalação, que cede o direito de iniciar a implantação do projeto de acordo com as especificações trazidas no projeto aprovado; e a terceira é a Licença de Operação, que concede ao interessado o direito de iniciar a atividade licenciada e o funcionamento dos equipamentos de controle da poluição ou mitigação dos danos ambientais conforme o estabelecido nas licenças prévias e de instalação.

Assim, a Licença Ambiental é o ato administrativo pelo qual a administração pública, por meio do órgão ambiental competente, institui as condições para que a atividade ou o empreendimento ocasionem o menor impacto possível ao meio ambiente. Portanto, qualquer alteração deve ser submetida a novo licenciamento, com a solicitação das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação. Para a validade da concessão da licença ambiental, é indispensável a realização da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que é composta pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e pelo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), quando o empreendimento for de maior potencial danoso.

O EIA traz a análise dos impactos ambientais e, o RIMA, os resultados objetivos do primeiro. Apesar de úteis à administração na tarefa de avaliar a viabilidade do projeto, não vinculam o ato administrativo de licenciamento, sendo necessária a avaliação criteriosa de seu conteúdo para definir a conveniência de sua aprovação.

Com isto, cumpriu-se o objetivo deste primeiro tópico, de identificar as fases do licenciamento e a importância deste instrumento para a garantia dos direitos socioambientais, e por isso, no Capítulo 2, passou-se a análise dos direitos socioambientais e as lesões a estes direitos por construções de grandes empreendimentos, buscou-se inicialmente uma reflexão jurídica sobre a tutela dos direitos socioambientais. Para posteriormente concluir o capítulo, demonstrando de que forma a lógica neoliberal está por trás das lesões a estes direitos.

E, é neste ponto que se verifica a atuação máxima do Estado como interventor e propulsor dos ideais neoliberais, e mínima em relação a direitos sociais e coletivos, sendo esses guiados pela mercantilização, tornando a efetivação do que deveria ser de responsabilidade e direito de todos condicionada a medidas filantrópicas e principalmente promovidos pelo setor privado. Esta pesquisa bibliográfica que permitiu conhecer o cenário de conflito entre os ideais neoliberais e a garantia de direito socioambientais, compreendendo-se como se desenha o poder político em favor dos interesses econômicos, fazendo o Estado e os governos responderem a imperativos outros, que não de ordem pública, diversas vezes, contra o bem comum.

Este aporte teórico, serve para “explicar” o fenômeno apontado no capítulo 3, e traz elementos que além disso auxiliam a interpretação do cenário político/econômico em que as decisões sobre licenciamento são tomadas. As tendências notadas no diagnóstico brasileiro sobre licenciamento, não são substancialmente diferentes das tendências de outros países ou mesmo em outras matérias ambientais. O que a teoria de Harvey proporciona de melhor ao estudo, é a compreensão da geografia histórica do capital, de como ele precisa se apropriar de

bens, sempre diversas, para expandir, o que permite entender o porquê da apropriação do bem comum ambiental.

O capítulo 3 apresentou os resultados da pesquisa documental que permitiram verificar na prática os apontes teóricos do capítulo anterior. O estudo se debruçou sobre dois eventos que escancaram como os ideais econômicos sobressaem-se a garantia de direitos socioambientais, um deles é o desastre ocorrido em Mariana/MG em novembro de 2015, e o outro é os projetos de lei que fazem parte da Agenda Brasil, uma agenda elaborada para solucionar a crise econômica vivenciada no país.

Avaliado por diversos meios de comunicação e especialistas, como um dos maiores desastres ambientais já ocorridos no Brasil, o rompimento das barragens de armazenamento dos resíduos da mineradora Samarco, no município de Mariana-MG, nos faz refletir sobre qual o papel do poder público e suas ferramentas legais de controle e monitoramento nas multinacionais que exploram os recursos naturais.

Da análise feita sobre o procedimento de licenciamento da barragem em Mariana/MG, pode-se concluir que este estava defasado, com desconformidades quanto as exigências legislativas atuais, elaborado com diversas falhas, e concluindo-se que este foi certamente o fato mais relevante a motivação do desastre ocorrido.

O Licenciamento Ambiental tem como principal objetivo a prevenção e a precaução de impactos ambientais. Sua concretização de forma imprópria, bem como o mau uso dos conceitos ambientais, mascaram determinadas situações e apontam para um resultado de permissividade e abandono. Os projetos de lei analisados, demonstrou que este pacote de medidas legislativas assevera os retrocessos em questões socioambientais, ceifando os direitos territoriais indígenas e de toda população possivelmente afetada, e a regulação ambiental e colocando o país na contramão das respostas que exige a crise ambiental mundial.

Por fim, analisa-se o princípio do não retrocesso ecológico, pois, tal princípio representa exatamente o que se buscou com o presente estudo, apontar como o recuo para níveis inferiores aos anteriormente consagrados em se tratando de proteção ambiental é inadmissível. Avigora-se, assim, que este estudo não tem como ambição trazer a solução para o problema político-jurídico envolvendo a proteção dos direitos socioambientais, senão somente elementos, formados a partir de um posicionamento teórico característico, para se fazer pensar criticamente, permitindo uma leitura crítica deste problema e subsidiando a argumentação jurídica em torno de sua pertinência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Émerson Luiz Nunes. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente e do PECMA - **Ofício contra a PEC56/2012**. Brasília, 10 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7 ed. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2005.

ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 57-58.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. 2 ed. São Paulo: RT, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira** – 9. Ed – Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEZERRA, Ana Keuly Luz; NETO, José Machado Moita. **Justiça ambiental: uma análise à luz da Constituição Federal**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 4, n. 2, 2014 (p. 93-115). Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/1940/2254>>. Acesso em 25 jun. 2016.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOTELHO, Tiago Resende. **O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental**. Publica Direito. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ab73f542b6d60c4d> >. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

BRAGA, Arnaldo Mascarenhas. –Presidente do CAU/GO. **Carta de repúdio a PEC 65/2012**. Goiânia, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 jun. 2016.

_____. **Decreto 8.437/2015**. Regulamenta o art. 7º, *caput*, XIV, “h”, e § único da LC 140/2011 para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 97.632/89** de 10 DE ABRIL DE 1989. Dispõe sobre a regulamentação do Artigo 2º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97632.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

_____. **Declaração do Rio de Janeiro. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 26 jun.. 2016.

_____. **Lei 9.605 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 20 julho de 2016.

_____. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 23 jul. 2016.

_____. **Lei 8.666 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 20 julho de 2016.

_____. **Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 30 julho de 2016.

CÂMARA DE DEPUTADOS. PL 3729/2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In:

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. Revista. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O direito ao ambiente como direito subjetivo**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CAPRA, Frijot. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAUBET, Christian Guy. **Apresentação**: As raízes de um contexto caótico. IN: Além de Belo Monte e das outras barragens: o crescimentismo contra as populações indígenas (org.) CAUBET, Christian Guy; BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ihu/047cadernosihu.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2017.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. **Audiência pública ambiental: um instrumento democrático para a gestão compartilhada do risco ambiental**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 54-90, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/56/55> . Acesso em: 25 de jul. de 2016.

CONECTAS. **Desenvolvimento para as pessoas?** O financiamento do BNDES e os direitos humanos. São Paulo, Conectas, 2014.

CORRÊA, Hudson; LIMA, Samantha; GOMIDE, Raphael. **Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia**. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/11/mariana-os-dramas-e-culpas-pela-tragedia.html>> Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

DAIBERT, Arlindo. **Notas sobre proteção ambiental e o Direito de propriedade no Direito Brasileiro**. In:TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. (Org.) O Direito e o tempo: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

DA SILVA, Cintia Tavares Pires. **A audiência pública do licenciamento ambiental aplicada ao princípio da precaução, da participação e da função social da propriedade**. Disponível em:<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/962/Dissertacao%20Cintia%20Tavares%20Pires%20da%20Silva.pdf?sequence=1>> Acesso em: 03 de ago. de 2016.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. Revista Direito e Liberdade - ESMARN – Mossoró – v. 2, n.1, p. 421 – 448 – jan/jun 2006. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/261/297> . Acesso em 22 de jul. de 2016.

_____. **Da licença ambiental e sua natureza jurídica.** Revista Eletrônica de Direito do Estado - REDE – Salvador - Número 9 – janeiro/fevereiro/março de 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-9-JANEIRO-2007-TALDEN%20FARIAS.pdf>> . Acesso em 22 de jul. de 2016.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FONTES, Vera Cecília Gonçalves; SEGATTO, Antônio Carlos. **Legiferação do poder executivo:** as resoluções do conama. Revista jurídica da UniFil, Ano V - nº 5. Disponível em: <http://web.unifil.br/docs/juridica/05/ARTIGO_2.pdf> Acesso em: 25 de jul. de 2016.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de direito ambiental.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. Science, 13 de dezembro de 1968, V. 162 n. 3859, p. 1243-1248. Disponível em <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em 20 out. 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações.** Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2012.

_____. **O novo imperialismo.** Trad. Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. 7 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

IBAMA. **Barragem de Fundão** - Desastre da Samarco em Mariana/MG. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=117> Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

IBAMA. **Onda de rejeitos da Samarco atingiu 663 km de rios e devastou 1.469 hectares de terras.** Disponível em: http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=205:onda-de-rejeitos-da-samarco-atingiu-663-km-de-rios-e-devastou-1-469-hectares-de-terras&catid=66&Itemid=271 Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

ICMBio. **ATO INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04 DE 02 DE SETEMBRO DE 2009.** Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/sisbio/images/stories/instrucoes_normativas/in042009.pdf> Acesso em 16 junho de 2016.

KASSMAYER, Karin. **Cidades, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justice socioambiental.** Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2009.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. Tradução de Carlos Alberto Molinaro. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. **Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, poder.** Tradução Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental.** Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental.** Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LUCIA, Ana – Dep. Estadual. Frente Parlamentar Mista de meio ambiente, segurança alimentar e comunidades tradicionais: **Moção de repúdio a PEC 65/2012.** Aracajú-SE, 08 de junho de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2007.

_____ **Direito Ambiental brasileiro.** 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARÉS, C. F. 2002. Introdução ao direito sócio-ambiental. In: LIMA, A. (org). **O direito para o Brasil socioambiental.** Porto Alegre: SAFE, 2002.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Livro I. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno.** 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.** Tese de doutorado. Florianópolis, UFSC 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 16 junho de 2016.

_____. **Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. **Resolução CONAMA n.9, de 3 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em 25 jul. 2016.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**- 2º ed. Revista e aumentada – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

MOLINARO, Carlos Alerto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. 2006. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MONTE, Marcos Antonio Lorencette. **O pluralismo jurídico e os povos indígenas no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

MORIN, Edgar; et. al. **Terra pátria**. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Tradução de Joana Chaves. Lisboa:Piaget, 1997.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2> Acesso em: 25 de janeiro de 2017.

RODRIGUES, Randolfe. **Parecer sobre a PEC 65/2012.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736> . Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **NOTA TÉCNICA Nº 31/2016.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. **O desastre de Mariana e a fragmentação do licenciamento ambiental.** Disponível em: <<https://jota.info/artigos/o-desastre-de-mariana-e-fragmentacao-licenciamento-ambiental-05112016>> Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos.** São Paulo: Peiropólis, 2005.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; LAMARE, Julia Macedo de; KLOS, Viviane Damato Otto. **Regulação ambiental e a tragédia dos antibens comuns: análise da eficiência e efetividade aplicáveis ao regime de competência em matéria de licenciamento ambiental.** Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 6, n. 1, 2016 (p. 177-200). Disponível em:< <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3758/2517>>. Acesso em 20 jun. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SENADO FEDERAL. **AGENDA BRASIL.** Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2016/10/acompanhe-a-tramitacao-dos-projetos-da-agenda-brasil>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

SENADO FEDERAL. **PL nº 654 de 2015.** Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** 6 Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável.** Caxias do Sul: EducS, 2014.

SOUZA FILHO. **O renascer dos povos indígenas para o direito.** Curitiba: Juruá, 1998.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Introdução ao direito socioambiental**. In: LIMA, André (org.). O direito para o Brasil socioambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 5 ed. Niterói: Impetus, 2013.

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Senac, 2007.

WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. **Desastre da samarco/vale/ bhp no vale do rio doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais**. Disponível em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2016/06/Wanderley-2016-Desastre-da-Samarco-Vale-BHP.pdf> Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

ZUCARELLI, Marcos. **Estratégia de Viabilização Política da Usina de Irapé: o descumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas**. 2006. 237 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ANEXO I

PROJETO DE LEI Nº 3729 DE 2004 (Do Sr. Luciano Zica e outros)

Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina o processo de licenciamento ambiental e sua aplicação pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e regulamenta o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), previsto pelo art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal. Art. 2º A implantação, ampliação e operação de empreendimento potencialmente causador de degradação do meio ambiente depende de prévio licenciamento pelo órgão competente integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras exigências legais.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - empreendimento: obra ou atividade, ou conjunto de obras ou atividades, de caráter transitório ou permanente;

II - empreendedor: o responsável por empreendimento, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado;

III - efeito sobre o meio ambiente: qualquer alteração das propriedades dos componentes físicos, biológicos ou socioeconômicos do meio ambiente, ou de suas interações;

IV - degradação do meio ambiente: efeito sobre o meio ambiente que, de forma definitiva ou temporária, caracterize-se por uma ou mais das seguintes situações:

- a) dano à ecossfera;
- b) impossibilidade ou dificuldade de reprodução da biota;
- c) eliminação ou redução da qualidade ou da capacidade produtiva dos recursos ambientais;
- d) mutagênese;
- e) dano à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população, ou às atividades socioeconômicas;
- f) dano aos componentes físicos, biológicos ou socioeconômicos do meio ambiente, ou a suas interações;

V - impacto ambiental: a resultante de todos efeitos sobre o meio ambiente, prejudiciais ou benéficos, causados por um empreendimento;

VI - ecossfera: reunião da biosfera, da geosfera (litosfera e hidrosfera) e da atmosfera;

VII - licença ambiental: ato administrativo pelo qual o licenciador estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser obedecidas pelo empreendedor para implantar, ampliar ou operar empreendimento potencialmente causador de degradação do meio ambiente;

VIII - licenciamento ambiental: processo administrativo pelo qual o licenciador concede licença ambiental para empreendimento;

IX - licenciador: o órgão integrante do SISNAMA responsável pelo licenciamento ambiental. Parágrafo único. Considera-se que a degradação ambiental atinge interesses difusos de toda a coletividade, mesmo que não se associe a dano direto para pessoas determinadas.

Art. 3º Os órgãos seccionais do SISNAMA aos quais competem o controle e a fiscalização de empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente são os responsáveis pelo licenciamento ambiental, ressalvado o disposto no art. 4º.

§ 1º No licenciamento ambiental, o órgão seccional do SISNAMA deve considerar o exame técnico feito pelos órgãos locais do SISNAMA, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º Cabe ao órgão local do SISNAMA atuar como licenciador, em substituição ao órgão seccional do SISNAMA, no caso de empreendimento cujo impacto ambiental circunscreva-se ao território do Município.

Art. 4º Cabe ao órgão federal executor do SISNAMA atuar como licenciador no caso de empreendimento com impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º Consideram-se empreendimentos com impacto ambiental de âmbito regional ou nacional:

I - os desenvolvidos:

- a) em dois ou mais Estados;
- b) conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- c) na plataforma continental e na zona econômica exclusiva;
- d) em terras indígenas;
- e) em Unidades de Conservação instituídas pela União;

II - os destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar ou dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações;

III - os que envolvam organismo geneticamente modificado;

IV - os desenvolvidos pelas Forças Armadas, no âmbito de suas atividades finalísticas, observadas as normas específicas estabelecidas em regulamento.

§ 2º No licenciamento de que trata este artigo, o órgão federal executor do SISNAMA deve considerar o exame técnico feito pelos órgãos seccionais e locais do SISNAMA, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 5º Decreto Presidencial deve estabelecer prazos máximos para a manifestação conclusiva do licenciador sobre o pedido de licença ambiental, não superiores a 6 (seis) meses.

§ 1º Os Estados e o Distrito Federal podem estabelecer normas e critérios próprios para o processo de licenciamento ambiental, respeitado o disposto nesta Lei e em resoluções do CONAMA, e os prazos de que trata o caput.

§ 2º O licenciador pode estabelecer procedimentos administrativos próprios para o licenciamento ambiental, respeitado o disposto nesta Lei e em resoluções do CONAMA, os prazos de que trata o caput, bem como as normas e os critérios estabelecidos na forma do § 1º.

Art. 6º Para os efeitos desta Lei, consideram-se empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente:

I - os assim considerados pelo licenciador;

II - os incluídos na relação de empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente estabelecida por resolução do CONAMA;

III - os incluídos na relação de empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente estabelecida pelos Estados ou pelo Distrito Federal, a qual pode conter:

- a) empreendimentos não compreendidos na relação estabelecida pelo CONAMA;
- b) critérios mais rígidos relativos aos empreendimentos constantes da relação estabelecida pelo CONAMA.

Art. 7º No caso de empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definido na forma do art. 6º, o licenciamento ambiental consiste na obtenção das seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP): concedida com base no Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), autoriza o desenvolvimento do projeto executivo, o qual deve incluir os programas e as ações compensatórias da degradação do meio ambiente esperada para o empreendimento, os programas de monitoramento e, quando exigido, o plano de controle ambiental;

II - Licença de Instalação (LI): concedida com base no projeto executivo aprovado, autoriza a instalação do empreendimento de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes;

III - Licença de Operação (LO): concedida após a verificação da compatibilidade da instalação com as obrigações estabelecidas na LP, na LI, no EPIA e no projeto executivo aprovado e com as normas, critérios e padrões ambientais, bem como com os condicionantes determinados para a operação do empreendimento.

§ 1º A LP e a LI são concedidas por prazo determinado, podendo ser renovadas ou revogadas.

§ 2º A LO é concedida por prazo determinado ou indeterminado, sem prejuízo da eventual declaração de desconformidade do empreendimento por motivo superveniente de ordem ambiental.

Art. 8º Os empreendimentos não incluídos nas disposições dos arts. 6º e 7º devem submeter-se a processo simplificado de licenciamento ambiental, na forma estabelecida:

I - pelo órgão federal executor do SISNAMA, no que se refere ao licenciamento realizado nos termos do art. 4º;

II - pelos Estados e pelo Distrito Federal, nas esferas de suas competências.

Parágrafo único. De acordo com as peculiaridades do empreendimento e respeitadas as normas estabelecidas na forma deste artigo, o licenciador deve definir os estudos ambientais necessários para subsidiar o processo simplificado de licenciamento ambiental.

Art. 9º No caso de planos e programas que envolvam vários empreendimentos, o licenciador pode exigir que os próprios planos e programas sejam submetidos a processo de licenciamento ambiental.

§ 1º O licenciamento ambiental de planos e programas deve ser realizado em etapa única, não se lhe aplicando o disposto no art. 7º.

§ 2º O licenciamento ambiental de planos e programas não dispensa a necessidade de licenciamento de cada um dos empreendimentos que os compõem, observadas, para esses empreendimentos, as licenças previstas no art. 7º e as demais exigências desta Lei.

Art. 10. Na concessão de licença ambiental, o licenciador deve exigir que o empreendedor adote medidas capazes de assegurar que as matérias-primas e outros insumos, os processos de produção e os bens produzidos tenham padrão de qualidade e procedimentos técnicos que eliminem ou reduzam os efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente.

Parágrafo único. Além do disposto no caput, o licenciador pode exigir:

I - a realização periódica de auditorias ambientais;

II - a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental.

Art. 11. Devem ser publicados em jornal oficial do Estado, se o licenciador for o órgão seccional do SISNAMA, ou no Diário Oficial da União, se o licenciador for o órgão federal executor do SISNAMA:

I - às custas do empreendedor, os pedidos de licença, bem como de sua renovação, sem prejuízo, se prevista a exigência pelo CONAMA ou por legislação estadual, da publicação em periódico local ou regional de grande circulação;

II - os atos de indeferimento, concessão e renovação de licença. Parágrafo único. O indeferimento de licença deve ser justificado com parecer técnico do licenciador, garantido o direito de recurso para a autoridade competente.

Art. 12. O empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definido na forma do art. 6º, depende, para obter a Licença Prévia do órgão competente integrante do SISNAMA, de elaboração e aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA).

§ 1º O EPIA compreende o conjunto de atividades com o objetivo de prever, interpretar, mensurar, qualificar e estimar a magnitude e a amplitude espacial e temporal do impacto ambiental de empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, realizadas nos termos dos arts. 14 a 19.

§ 2º O anúncio de recebimento do EPIA pelo licenciador deve ser publicado em Diário Oficial do União, se o licenciador for o órgão federal do SISNAMA, no Diário Oficial do Estado, se o licenciador for o órgão seccional do SISNAMA, ou no Diário Oficial do Município, se o licenciador for o órgão local do SISNAMA.

Art. 13. Devem ser realizados às expensas do empreendedor:

I - o EPIA;

II - os estudos ambientais previstos no parágrafo único do art. 8º.

Art. 14. A elaboração do EPIA deve ser confiada a equipe multidisciplinar, habilitada nas respectivas áreas de atuação.

§ 1º A equipe técnica deve ter um ou mais coordenadores, registrados no Cadastro Técnico Nacional de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, os quais serão os responsáveis técnicos pelo EPIA.

§ 2º O trabalho de coordenação de que trata o § 1º deve ser registrado nos respectivos conselhos profissionais.

Art. 15. O EPIA deve ser elaborado de forma a contemplar:

I - a definição dos limites geográficos da área a ser direta e indiretamente afetada pelo empreendimento, considerando, em qualquer caso, a bacia hidrográfica em que este localizar-se-á;

II - o diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento, com completa análise dos componentes físicos, biológicos e socioeconômicos do meio ambiente, e de suas interações, de modo a caracterizar a situação ambiental da região antes da implantação do empreendimento;

III - a identificação e a análise de todas as alternativas tecnológicas e locacionais do empreendimento, confrontando-as entre si e com a hipótese de não implantação;

IV - a identificação e a avaliação sistemática dos efeitos sobre o meio ambiente gerados pelo empreendimento nas suas fases de planejamento, implantação e operação;

V - a identificação dos indicadores de efeitos sobre o meio ambiente e o estabelecimento de metodologia para avaliá-los ao longo das diversas etapas do empreendimento;

VI - o prognóstico da evolução do meio ambiente na área de influência do empreendimento, nas hipóteses de sua implantação ou não;

VII - a identificação dos planos e programas governamentais existentes, propostos e em implantação na área de influência do empreendimento e sua compatibilidade com este;

VIII - a proposição de programas e ações compensatórias dos efeitos prejudiciais do empreendimento, constando de:

- a) definição dos programas e ações, e sua correspondência com os efeitos sobre o meio ambiente identificados;
- b) definição dos responsáveis pela implementação dos programas e ações;
- c) definição dos recursos humanos e materiais necessários para implementação e operação dos programas e ações;
- d) estimativa dos custos de implementação e operação dos programas e ações;

IX - os programas de acompanhamento e monitoramento dos efeitos prejudiciais e, opcionalmente, benéficos para o meio ambiente, coerentes com os indicadores identificados.

§ 1º A critério do licenciador, podem ser exigidos outros itens, de acordo com as características específicas do empreendimento, bem como do meio ambiente em que está inserido.

§ 2º No diagnóstico ambiental e no prognóstico da evolução do meio ambiente, os componentes físicos, biológicos e socioeconômicos do meio ambiente devem ser analisados de forma integrada, ressaltando-se suas interações.

Art. 16. No caso de empreendimentos de mesma natureza localizados numa única bacia hidrográfica, o licenciador pode exigir que o EPIA envolva o conjunto dos empreendimentos. Parágrafo único. O EPIA integrado previsto no caput:

- I - dispensa a elaboração de EPIA específico para cada um dos empreendimentos envolvidos;
- II - não dispensa a necessidade de licenciamento ambiental específico para cada um dos empreendimentos envolvidos, segundo as exigências estabelecidas por esta Lei.

Art. 17. Dos documentos resultantes do EPIA, deve ser feito um resumo, o qual constitui o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

§ 1º O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva, com informações em linguagem acessível ao público em geral, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e outras técnicas de comunicação visual que assegurem a plena compreensão das efeitos sobre o meio ambiente derivados da implementação do empreendimento.

§ 2º O RIMA deve ter o seguinte conteúdo mínimo:

- I - delimitação da área de influência do empreendimento;
- II - resumo e conclusões do diagnóstico ambiental;
- III - explicitação, qualificação e mensuração, em termos de magnitude e amplitude espacial e temporal, dos efeitos e impacto ambientais detectados pelo EPIA;
- IV - descrição dos indicadores de efeitos sobre o meio ambiente e das formas de mensurá-los e avaliá-los;

V - conclusões do estudo comparativo entre as alternativas tecnológicas e locacionais do empreendimento;

VI - relação das medidas compensatórias dos efeitos prejudiciais do empreendimento sobre o meio ambiente, explicitando seus custos estimados e os responsáveis pela implementação das mesmas;

VII - conclusão objetiva sobre a viabilidade ambiental do empreendimento.

Art. 18. A aprovação do EPIA só pode ser efetuada após, no mínimo, uma audiência pública a ser convocada pelo licenciador, cujos resultados, quando tecnicamente pertinentes, devem ser incorporados ao estudo.

§ 1º O edital de convocação para a audiência pública prevista no caput deve ser publicado no diário oficial do Estado em que esta se realizará e em pelo menos um jornal local e regional de grande circulação, no mínimo 30 (trinta) dias antes da sua realização.

§ 2º Durante o período entre a publicação do edital e a realização da audiência pública, o RIMA e os documentos integrantes do EPIA devem ficar à disposição do público interessado.

§ 3º No caso de empreendimento cujo licenciamento seja de competência do órgão federal executor do SISNAMA, devem ser realizadas audiências públicas em Brasília e nas localidades mais afetadas pelo empreendimento, em datas não coincidentes.

§ 4º Além das audiências públicas convocadas pelo licenciador, deve ser realizada audiência pública sempre que solicitado pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos.

§ 5º A licença concedida com inobservância do disposto neste artigo, inclusive no que se refere à realização das audiências convocadas na forma do § 4º, é nula de pleno direito.

Art. 19. O ato de aprovação do EPIA deve ser publicado em diário oficial do Estado, se o licenciador for o órgão seccional do SISNAMA, ou no Diário Oficial da União, se o licenciador for o órgão federal executor do SISNAMA.

Parágrafo único. Deve constar do ato de aprovação do EPIA o prazo de validade do mesmo, fixado a critério do licenciador.

Art. 20. Sem prejuízo da imposição de outras sanções na esfera administrativa e penal, bem como da responsabilização civil por seus atos, fica o empreendedor obrigado a cumprir integralmente as condições, restrições e medidas de controle ambiental contidas na licença e, quando exigidos, o projeto executivo e o EPIA aprovados, sob pena de suspensão ou cancelamento da licença ambiental.

Art. 21. O licenciador pode suspender ou cancelar a licença concedida quando ocorrer:

I - violação de normas legais ou da obrigação prevista no art. 20;

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a concessão da licença;

III - superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública.

Art. 22. As entidades financeiras de um modo geral e as instituições governamentais de fomento devem condicionar à licença ambiental a concessão de financiamentos e incentivos de qualquer natureza a empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente.

Parágrafo único. Iniciada a implantação ou a operação antes da expedição das respectivas licenças, o licenciador deve comunicar o fato às entidades financiadoras do empreendimento, sem prejuízo da imposição de sanções administrativas e outras medidas cabíveis.

Art. 23. A concessão de quaisquer incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros por parte do Governo Federal para empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definido na forma do art. 6º, subordina-se à aprovação do respectivo EPIA.

Parágrafo único. No caso de comprovada transgressão às resoluções, recomendações e conclusões do EPIA, cabem medidas de efeito suspensivo de atividades e cancelamento dos recursos financeiros correspondentes, sem prejuízo da imposição de outras sanções administrativas, devendo o empreendedor arcar civil e penalmente por seus atos.

Art. 24. As concessões de serviços e de obras públicas e as permissões de serviços públicos relacionadas a empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definido na forma do art. 6º, não podem ser outorgadas sem a aprovação do respectivo EPIA.

Parágrafo único. No caso previsto neste artigo, os contratos de concessão ou permissão devem conter previsão de penalidades a serem aplicadas em razão do descumprimento das resoluções, recomendações e conclusões do EPIA que, conforme a gravidade da infração, poderão incluir a extinção da concessão ou permissão.

Art. 25. O licenciador é responsável pelo sigilo das informações caracterizadas como segredo industrial ou militar obtidas no processo de licenciamento ambiental.

Art. 26. O licenciador deve disponibilizar, para consulta por meio da rede mundial de computadores, informações completas sobre os licenciamentos sob sua responsabilidade, incluindo, no mínimo:

I - requerimento de licença apresentado pelo empreendedor;

II - RIMA, nos casos em que o mesmo é exigido;

III - ata das audiências públicas realizadas no licenciamento ambiental;

IV - análises, estudos e planos apresentados como subsídio para a licença ambiental requerida, cuja colocação em meio digital seja técnica e economicamente possível;

V - a licença ambiental concedida, incluindo os pareceres técnicos elaborados pelo licenciador;

VI - o ato de indeferimento de licença ambiental;

VII - a renovação da licença ambiental;

VIII - as sanções administrativas aplicadas ao empreendedor em razão do descumprimento de obrigações constantes da licença ambiental;

IX - o termo de compromisso de ajuste de conduta firmado com o empreendedor e relacionado, direta ou indiretamente, à licença ambiental concedida ou requerida.

Art. 27. Fica instituída a Taxa de Licenciamento Ambiental Federal (TL).

§ 1º A TL tem como fato gerador o licenciamento de empreendimento pelo órgão federal executor do SISNAMA, realizado nos casos previstos no art. 4º.

§ 2º É sujeito passivo da TL todo empreendedor, pessoa física ou jurídica, cujo empreendimento seja submetido ao licenciamento previsto no art. 4º.

§ 3º Os valores da TL são os fixados no Anexo desta Lei. § 4º Os valores arrecadados em razão da TL devem ser destinados à cobertura das despesas administrativas das atividades de licenciamento realizadas pelo órgão federal executor do SISNAMA.

Art. 28. O disposto no art. 26 aplica-se, também, a procedimentos administrativos de autorização de ações potencialmente capazes de causar degradação do meio ambiente efetivados no âmbito de órgãos integrantes do SISNAMA.

Art. 29. As infrações às disposições desta Lei sujeitam os infratores às sanções administrativas e penais previstas pela Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, sem prejuízo da obrigação da reparação dos danos causados ao meio ambiente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 31. Revogam-se:

I - os §§ 1º e 2º do art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

II - o item 1.1 - Licença Ambiental ou Renovação, da seção

III - Controle Ambiental, do Anexo VII da Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000.

ANEXO

TAXA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL EMPREENDIMENTO DE
PEQUENO PORTE Baixo Impacto Ambiental Médio Impacto Ambiental Alto Impacto
Ambiental LP R\$ 2.000,00 R\$ 4.000,00 R\$ 8.000,00 LI ou licença única R\$ 5.600,00 R\$
11.200,00 R\$ 22.400,00 LO R\$ 2.800,00 R\$ 5.600,00 R\$ 11.200,00 EMPREENDIMENTO

DE MÉDIO PORTE Baixo Impacto Ambiental Médio Impacto Ambiental Alto Impacto Ambiental LP R\$ 2.800,00 R\$ 5.600,00 R\$ 11.200,00 LI ou licença única R\$ 7.800,00 R\$ 15.600,00 R\$ 31.200,00 LO R\$ 3.600,00 R\$ 7.800,00 R\$ 15.600,00 EMPREENDIMENTO DE GRANDE PORTE Baixo Impacto Ambiental Médio Impacto Ambiental Alto Impacto Ambiental LP R\$ 4.000,00 R\$ 8.000,00 R\$ 16.000,00 LI ou licença única R\$ 11.200,00 R\$ 22.400,00 R\$ 44.800,00 LO R\$ 5.600,00 R\$ 11.200,00 R\$ 22.400,00 15

JUSTIFICAÇÃO

Em 1988, a Constituição brasileira inovou ao introduzir como matéria constitucional a questão ambiental. Para tanto, trataram os constituintes de criar um capítulo próprio para o tema consubstanciado no artigo 225. O caput do artigo 225 determina que “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”. Para que este direito seja assegurado, trataram os constituintes de estabelecer a obrigação para que os órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA, exigissem, na forma da lei, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, EPIA, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Passados 16 anos da promulgação da Constituição de 1988, este dispositivo ainda não foi regulamentado, ensejando insegurança jurídica nos atos de licenciamento ambiental e, por conseguinte, estabelecendo uma demanda jurídica sem precedentes no Ministério Público no que concerne aos atos administrativos públicos relacionados com o licenciamento ambiental. O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990, é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, com a seguinte estrutura estabelecida no artigo 6º da Lei: Órgão Superior: O Conselho de Governo Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA Órgãos Seccionais: Os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso dos recursos ambientais, bem assim os órgãos e entidades

estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental: e Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades referidas no inciso anterior, nas suas respectivas jurisdições. Esta lei estabelece, em seu artigo 9º, que dentre os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente temos a “avaliação de impactos ambientais” e o “licenciamento ambiental”. O instrumento legal para dar início ao processo de licenciamento ambiental é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental estabelecido pelo inciso IV, do § 1º, do artigo 225 da CF que determina: “§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: (...)”. IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”; O renomado jurista e professor Paulo Afonso Leme Machado em sua clássica obra "Direito Ambiental Brasileiro" assim leciona sobre os dispositivos constitucionais em comentário: “Quatro pontos podem ser destacados no mandamento constitucional: 1º) o Estudo de Impacto Ambiental deve ser anterior à autorização da obra e/ou autorização da atividade. Assim, esse estudo não pode ser concomitante e nem posterior à obra ou atividade. Contudo, a cada licenciamento da atividade poder-se-á exigir um novo estudo; 2º) o EIA deve ser exigido pelo Poder Público. A regra da CF não prevê casuisticamente os Estudos de Impacto, nem estabelece o procedimento desse instituto jurídico; deixa essa tarefa para a legislação ordinária; 3º) a norma constitucional diferencia instalação de obra e funcionamento de atividade. Para ambas pode ser exigido o EIA, desde que haja possibilidade de degradação significativa do meio ambiente. A CF exigiu o mínimo mas, evidentemente, não proibiu maior exigência da legislação ordinária. É a primeira CF do mundo que prevê o EIA, o que é uma conquista, pois o legislador ordinário (e, via de consequência, o Poder Executivo e o Poder Judiciário) não poderão abrandar as exigências constitucionais. Acentuamos que a legislação ordinária validamente já exige o EPIA não só para instalação, como para a operação de obra ou atividade. "Significativa" é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo; 4º) o EIA tem como uma de suas características a publicidade. A CF não aboliu o segredo industrial e comercial. Naquilo que não transgredir o segredo industrial - devidamente constatado - o EIA deverá ser informado ao público. Dar publicidade do estudo transcende o conceito de tornar acessível o estudo ao público, pois passa a ser dever do Poder Público levar o teor do estudo ao conhecimento público. Deixar o estudo à disposição do público não é cumprir o preceito constitucional, pois, salvo melhor juízo, o

sentido da expressão “dará publicidade” é publicar - ainda que em resumo- o EIA em órgão de comunicação adequado. Aceitar o contrário levaria ao entendimento de que se dá publicidade a uma lei simplesmente com seu depósito na biblioteca do Congresso Nacional”. Valer ressaltar que o princípio da precaução, invocado sempre na análise de empreendimentos com significativo potencial de degradação ambiental, consiste em uma relação intensa com a avaliação prévia das atividades humanas. E neste sentido o inciso IV, do § 1º, do artigo 225 da CF, que determina a elaboração do EPIA, é de uma clareza solar quanto à obrigatoriedade do princípio da precaução, pois o EPIA é o único instrumento de prevenção ambiental do SISNAMA. A licença Ambiental¹ é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão 1 In Dicionário de Direito Ambiental, editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Destarte, o licenciamento ambiental é o instrumento mais forte que têm os órgãos ambientais para controle dos empreendimentos causadores de poluição e degradação do meio ambiente. As normas sobre licenciamento ambiental presentes em lei federal, todavia, não estão hoje à altura da relevância desse instrumento. A Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) limita-se a prever a realização do processo de licenciamento no âmbito do órgão ambiental estadual e, nos casos de impacto de âmbito regional ou nacional, do IBAMA. Os tipos de licença exigíveis e o conteúdo do estudo de impacto ambiental são temas hoje encontrados apenas em Decretos e Resoluções do CONAMA. Sabemos que o executivo federal nunca teve a preocupação de investimento na máquina de gestão ambiental. Dados do IBAMA nos dão conta que no área de licenciamento ambiental, no ano de 2002, havia apenas 7 funcionários de carreira e 68 consultores contratados por convênio com o PNUD, Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento Sustentado. Vale ressaltar que os contratos de convênio com o PNUD estão sob judicío, tendo o IBAMA assinado Termo de Ajustamento de Conduta, TAC, com o MPF para proceder a troca por funcionários concursados. Desde 2003, o IBAMA vem procedendo uma reestruturação na área de Licenciamento Ambiental. O quadro de analistas ambientais saltou de 7 para 72 com prognóstico de atingir o total de 155 ainda em 2004. Estão ocorrendo investimentos em infra-estrutura, informatização e ampliação de acesso por usuários sobre o andamento dos processos de licenciamento, bem como, a edição de

manuais com instruções de procedimentos de licenciamento. A diretoria de licenciamento foi reestruturada com a criação de áreas específicas para o licenciamento ambiental do setor de energia elétrica, gás e petróleo, transporte e mineração. Ressaltamos que o IBAMA é responsável por 1% do total dos licenciamentos de empreendimentos considerados de grande porte no Brasil e que os órgãos estaduais de meio ambiente são os principais responsáveis pelo licenciamento ambiental no país. Além da questão relativa à estrutura operacional há, também, a questão da blindagem jurídica nos atos do administrador público no ato do licenciamento ambiental. A resolução CONAMA 237 de 1997, que estabelece procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, tem sua legalidade contestada em várias instâncias do judiciário. Esta resolução prevê a possibilidade de licenciamento municipal, entrando em confronto com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Quanto a essas contestações, o renomado jurista Paulo Affonso Leme Machado em sua clássica obra “Direito Ambiental Brasileiro”, comentando a Resolução CONAMA 237 de 1997, dá sua opinião sobre a legalidade de alguns dispositivos da resolução: “O Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA, através da Resolução 237/97, procurou partilhar a competência ambiental administrativa, dispondo sobre o licenciamento ambiental a ser feito pelo IBAMA (art. 4º), estabeleceu as competências dos estados e do distrito federal (art.5º), determinou a área de competência dos Municípios (art.6º) e estabeleceu que os empreendimentos e atividades serão licenciados em nível de competência (art. 7º). Sobre a atuação do CONAMA em matéria de licenciamento, há o preceito do art. 8º, I, da Lei 6938/81, que diz que compete ao CONAMA “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.” O inciso é claro em sua redação, mostrando que instituir “normas e critérios para o licenciamento” não se confunde com atribuir competências para entes federativos licenciarem. Tanto é que o mencionado art. 8º liga a instituição de normas e critérios com o licenciamento “a ser concedido pelos Estados”. Da mesma forma o art. 10, caput, da mencionada lei indica que o licenciamento será feito pelo “órgão estadual competente”. Uma resolução federal não pode alterar uma lei federal. Sob todos os ângulos em que se vejam esses quatro artigos, constata-se invasão de competência e quebra de hierarquia administrativa, acarretando o vício de inconstitucionalidade e ilegalidade dos artigos 4º a 7º da resolução inquinada.” Ainda no aspecto da blindagem legal, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, editou em 29 de junho de 2001 a Resolução CONAMA 279. Tal resolução tem o objetivo de atender o disposto na MP 2152-2 de 2001, reeditada como Medida Provisória nº 2.198-3, de 28 de junho de 2001, que “Cria e

instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, que estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências”. Essa Resolução estabeleceu que, em determinados casos, o EIA/RIMA seria trocado por um Relatório Ambiental Simplificado, RAS, e as audiências públicas do EIA/RIMA em Reunião Técnica Informativa, reunião promovida pelo órgão ambiental competente, às expensas do empreendedor, para apresentação e discussão do Relatório Ambiental Simplificado, Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais e demais informações, garantidas a consulta e participação pública. Ressaltamos que, diferentemente da audiência pública, essa reunião não poderá ocorrer quantas vezes forem necessárias para o esclarecimento do projeto, mas apenas uma vez. Quanto à mudança de EIA/RIMA para RAS temos a ressaltar que o legislador constituinte determinou (e determinar não é autorizar!), no artigo 225, IV que: “para assegurar a efetividade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida fosse exigido, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental a que se dará publicidade”.(grifo nosso) Ressaltamos que há estados que consideram a lista dos casos que demandam EPIA constante da Resolução 01/86 do CONAMA apenas exemplificativa. Em algumas situações, o relatório ambiental preliminar, RAP, tem sido usado para afastar a necessidade de EPIA, exigido pela própria Constituição Federal. Neste diapasão constatamos que tão grave quanto a falta de estrutura operacional pública para o setor de licenciamento ambiental é a notória insegurança jurídica em que vive o referido setor. Diante do exposto, faz-se extremamente importante a aprovação de uma lei específica sobre o tema. O presente projeto de lei traz uma proposta ampla nesse sentido, que procura dar uma base consistente para o instituto jurídico do licenciamento ambiental. O conteúdo da proposta aqui apresentada procura refletir e consolidar tecnicamente o resultado dos debates sobre o tema que já vêm ocorrendo nesta Casa há alguns anos, no âmbito do processo relativo ao já antigo PL 710/88, levando em consideração, em especial, o substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Foram inseridos no texto vários aperfeiçoamentos importantes para adequar as proposições existentes na Casa ao tempo. As adequações refletem sobre: 9 o licenciamento ambiental de planos e programas que não elimina a necessidade de licenciamento de cada um dos empreendimentos que os compõem; 9 a possibilidade de o licenciador exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental; 9 a possibilidade de o licenciador exigir o EPIA integrado, envolvendo um conjunto de empreendimentos; 9 a obrigatoriedade de divulgação das informações sobre os

licenciamentos ambientais pela Internet, medida inspirada em projeto de lei de autoria do nobre Senador Aloizio Mercadante; 9 a taxa de licenciamento ambiental federal, para a qual foram utilizados valores hoje previstos pelo anexo da Lei 9.960/00, diante da impossibilidade de serem fixados por regulamento. Acredita-se que, com a transformação dessa proposta em lei, estaremos assegurando um avanço significativo em nosso corpo de leis ambientais. Com regras claras, racionais, sobre o tema, serão, inclusive, esvaziadas as críticas comuns de parte dos representantes dos setores produtivos, que colocam a licença ambiental, numa visão míope, como um empecilho ao desenvolvimento. O licenciamento ambiental e os estudos e análises que o compõem são, na verdade, os únicos meios de garantir que os empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente sejam implantados com os devidos cuidados técnicos ou, quando necessário, terão sua negação por parte do órgão licenciador ambiental em prol do interesse coletivo social de qualidade de vida e ambiental. E como já dissemos, o EPIA é o único instrumento de prevenção ambiental do SISNAMA. Na mesma rota de entendimento, o Professor Paulo Affonso Leme Machado assim leciona sobre a matéria: "No caso da aplicação do princípio da precaução, é imprescindível que se use um procedimento de prévia avaliação, diante da incerteza do dano, sendo este procedimento o já referido Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Outras análises, por mais profundas que sejam, não podem substituir esse procedimento".² Vale ressaltar que a não observância do princípio da precaução poderá fazer com que o dano ambiental atenda ao princípio da irreversibilidade. Diante da extrema relevância do tema tratado, contamos, desde já, com o pleno apoio de nossos ilustres Pares para a rápida aprovação da proposta. Sala das Sessões, em de junho de 2004. Luciano Zica PT/SP Luiz Alberto PT/BA Ivo José PT/MG César Medeiros PT/MG João Alfredo PT/CE Leonardo Monteiro PT/MG Iriny Lopes PT/ES Anselmo PT/RO Assis Miguel do Couto PT/PR Nazareno Fonteles PT/PI Edson Duarte PV/BA Fernando Gabeira s. part./RJ Walter Pinheiro PT/BA Dr. Rosinha PT/PR Luiz Eduardo Greenhalg PT/SP João Grandão PT/MS Mauro Passos PT/SC Ivan Valente PT/SP 2 In Direito Ambiental Brasileiro Paulo Affonso Leme Machado 8º edição pg. 61 23 Iara Bernardi PT/SP Angela Guadagnin PT/SP Luci Choinacki PT/SC Maria do Carmo Lara PT/MG Orlando Desconsi PT/RS Orlando Fantazini PT/SP Zezéu Ribeiro PT/BA

ANEXO II

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654, DE 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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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.

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;
- 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.

CAPÍTULO II DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESPECIAL

Art. 3º O procedimento de licenciamento ambiental especial, orientar-se-á pelos princípios de celeridade, cooperação, economicidade e eficiência, com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável, por intermédio de empreendimentos de infraestrutura estratégicos.

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;

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.

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.

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.

CAPÍTULO III 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;

§ 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.

CAPÍTULO IV 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.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

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 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.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2015

Senador Otto Alencar,

Presidente Senador Blairo Maggi, Relator

ANEXO III

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65, DE 2012

Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º.

Art. 225.

§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR)

Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Uma das maiores dificuldades da Administração Pública brasileira, e, também uma das razões principais para o seu desprestígio, que se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência, consiste nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas mediante decisão judicial de natureza cautelar ou liminar, resultantes, muitas vezes, de ações judiciais protelatórias. Como Senador da República, ouvimos diuturnamente as reclamações de prefeitos municipais, governadores de estados e mesmo representantes do Poder Executivo federal no sentido de que uma obra fundamental para atender às necessidades da sociedade brasileira se encontra paralisada por muito tempo, resultando muitas vezes em severo prejuízo para a prestação de serviços públicos fundamentais, como educação e saúde, como também em obras importantes para a sociedade, como pontes e rodovias. Nesses procedimentos, perde-se muito tempo e desperdiçam-se recursos públicos vultosos, em flagrante desrespeito à vontade da população, à soberania popular, que consagrara, em urnas, um programa de governo, e com ele, suas obras e ações essenciais. Um chefe de Poder Executivo, como um prefeito municipal, tem quatro anos de mandato. Caso não consiga tornar ágeis as gestões administrativas respectivas, inclusive as licitações, licenças ambientais e demais requisitos para a realização de uma obra pública de vulto, encerrará o seu mandato sem conseguir realizar as medidas que preconizara em seu programa de governo, por maior que seja a boa vontade que o anima. Pior do que isso: muitas vezes chega a iniciar a obra, mas a conclusão é frustrada por uma decisão judicial que, não raro, resulta da inquietude da oposição diante dos possíveis efeitos positivos, junto à cidadania, de uma dada obra pública. Tudo isso ocorre em flagrante prejuízo não ao prefeito ou à prefeitura, apenas, mas para todos os

habitantes do lugar. Ademais disso, é sabidamente custoso manter uma obra pública paralisada, e esses custos são muito mais do que financeiros, pois até mesmo a democracia e a representação são desgastadas quando estamos diante de quadros dessa natureza. Por isso, a proposta que ora apresentamos assegura que uma obra uma vez iniciada, após a concessão da licença ambiental e demais exigências legais, não poderá ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos novos, supervenientes à situação que existia quando elaborados e publicados os estudos a que se refere a Carta Magna. Estamos convencidos de que a adoção desta medida contribuirá para a afirmação dos mais respeitáveis princípios da administração pública, a eficiência e a economicidade inclusive.

Sala das Sessões, 10 de dezembro de 2012

Senador ACIR GURCACZ PDT/RO