



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE LAVRAS
CURSO DE GRADUAÇÃO DE DIREITO**

THIAGO PEREIRA MACIEL

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CRÍTICA À PROPOSTA DE
FLEXIBILIDADE PELO GOVERNO FEDERAL.**

**LAVRAS-MG
2019**

THIAGO PEREIRA MACIEL

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CRÍTICA À PROPOSTA DE
FLEXIBILIDADE PELO GOVERNO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Lavras, como parte das
exigências do curso de Bacharelado em
Direito.

Orientador: Prof. Pós-Dr. Denilson Victor
Machado Teixeira.

**LAVRAS-MG
2019**

Ficha Catalográfica preparada pelo Setor de Processamento Técnico da Biblioteca
Central do UNILAVRAS

M152l Maciel, Thiago Pereira.
Licenciamento ambiental: crítica à proposta
de flexibilização pelo Governo Federal / Thiago Pereira
Maciel; orientação de Denílson Victor Machado -- Lavras:
Unilavras, 2019. 36 f.

Monografia apresentada ao Unilavras como parte
das exigências do curso de graduação em Direito.

1. Licenciamento ambiental. 2.
Propostas governamentais. 3.
Inconstitucionalidade. I. Machado, Denílson Victor
(Orient.). II. Título.

THIAGO PEREIRA MACIEL

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CRÍTICA À PROPOSTA DE
FLEXIBILIDADE PELO GOVERNO FEDERAL.**

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Lavras, como parte das
exigências do curso de bacharelado em Direito.

APROVADO EM: 15/10/2019

ORIENTADOR(A)

Prof. Pós-Dr. Denilson Victor Machado Teixeira/Unilavras

MEMBRO DE BANCA

Prof. Me Giovani Gomes Guimaraes/Unilavras

**LAVRAS-MG
2019**

RESUMO

Introdução: O presente estudo tem como finalidade a análise da inconstitucionalidade das propostas governamentais de flexibilização do licenciamento ambiental. **Objetivo:** Com objetivo de demonstra os meios de conter a devastação do meio ambiente, como estabelece o artigo 225 capítulo VI da constituição federal de 1988, no qual criou um capítulo para tratar do meio ambiente, visando a proteção da vida na terra. **Metodologia:** Utilizando uma metodologia qualitativa que através de pesquisas bibliográficas compostas de doutrinas jurídicas atuais e leis, contendo discussões contundentes do respectivo assunto explorado. **Resultados:** Apresentando relatos e casos mostrados em toda mídia, a negligencia ocorrida nesses casos, que devastou com duas cidades onde causou um grande estrago, seja do ponto material, ambiental e social. Nesse caso ficou demonstrado pelo Ministério Público e os órgãos ambientais competentes, que ouvi uma de interferência de grandes empresários e políticos conhecidos dos chefes das grandes mineradoras, com isso negligenciaram e omitiram fatos, dos quais poderiam ter evitado esses danos. Meses depois que ocorreu a tragédia de Mariana-MG, que foi a primeira barragem a estourar e causar todo o dano, o senador Acir Gurgaz, enviou uma proposta de flexibilização das normas. Projeto de lei (PL), o senador já era conhecido por ter um dos grandes empresários do ramo pecuário e de exploração de minério, tal projeto ficou conhecido como “PEC DA SAMARCO”, “PL 65/2012” “por conta da rapidez que chegou ao congresso e vindo depois do acontecimento trágico em Mariana. Seguindo os mesmos passos veio o senador Romero Juca com propostas de mudanças da norma ambiental, “PL 654/2015” projeto que tem como pretexto facilitar o licenciamento ambiental, quando se tratar de obras estratégicas e para o desenvolvimento sustentável, e desigualdade social. Desculpas que sempre foram usadas para iludir a população. diferente, o deputado Mauro Pereira, o qual escreveu um projeto de lei em que o ministério do meio ambiente pegou uma carona e mandou para o congresso, essa PL que foi a que mais avançou na câmara dos deputados, a PL de nº 3729/2004, que ficou conhecida como “licença flex” essa PL tinha como escopo a dispensa do licenciamento quando a atividade fosse agropecuária, e a licença auto declaratória. **Conclusão:** Por fim mostrando inconstitucionalidade dessas leis, as quais ferem diretamente a carta magna, onde está previsto em seus artigos e princípios como no artigo 225 da CF/88 capítulo VI, artigo 170, IV, onde trata da proteção do meio ambiente, e também a proposta de não haver retrocesso socioambiental, os quais estão elencados no princípio da segurança jurídica e na confiança.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental; Propostas Governamentais; Inconstitucionalidade.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REVISÃO DE LITERATURA	7
2.1 A Ordem Constitucional do Meio Ambiente.....	7
2.1.1 Antecedentes Legais da Constituição Federal de 1988.....	7
2.1.2 A Constituição de 1988 como principal fonte formal do Direito Ambiental....	9
2.2 Licenciamento Ambiental	10
2.2.1 Conceito	11
2.2.2 Natureza Jurídica	11
2.2.3 Licenciamento Ambiental e Licença Ambiental	12
2.2.3 Procedimentos do Licenciamento	13
2.2.4 Etapas	13
2.2.4.1 Licença Prévia.....	14
2.2.4.2 Licença de Instalação	16
2.2.4.3 Licença de Operação	17
2.2.5 Revisão das Licenças	18
2.2.5.1 Retirada	19
2.2.5.2 Suspensão	19
2.2.5.3 Anulação	20
2.2.5.4 Revogação.....	20
2.2.5.5 Cassação	21
2.3 Caso Brumadinho/MG	26
2.4 Proposta Governamental de Flexibilização do Licenciamento Ambiental e sua	27
3 CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	32
4 CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade analisar as propostas do governo sobre a flexibilização do licenciamento ambiental, buscando demonstrar através do presente estudo, a importância que o licenciamento ambiental tem para a proteção do meio ambiente.

Primordialmente, para compreender a essência dessa pesquisa, faz-se necessário analisar toda a estrutura do licenciamento ambiental, vez que este deve ser considerado como prioridade para o Poder Público em prol da sociedade como um todo.

Ademais, neste estudo, será observado que o licenciamento ambiental não se trata de mera burocracia, mas sim, necessária para garantir a proteção do meio ambiente, o qual é direito fundamental previsto no art. 225, da Constituição Federal, vez que um exemplo claro de sua importância, está no rompimento das barragens ocorridas não só em Minas Gerais, como também nos demais Estados.

Dessa forma, será dada ênfase no caso Brumadinho/MG, vez que já havia sido alertado ao Poder Público, desde o rompimento da cidade de Mariana/MG, o risco que esta cidade corria com as barragens, restando evidente a negligência tanto da empresa Vale, a qual era responsável pelas duas barragens, como também do Poder Público, ao não darem maior importância para o caso.

Neste contexto, o presente estudo utilizou-se de pesquisas bibliográficas compostas de doutrinas jurídicas atuais e leis, contendo discussões contundentes do respectivo assunto explorado.

O primeiro capítulo busca uma análise do meio ambiente frente à Constituição Federal de 1988. O segundo capítulo traz um estudo acerca do licenciamento ambiental, buscando tratar sobre os seguintes pontos: conceito, natureza jurídica, licença ambiental e licenciamento ambiental, procedimentos, etapas, revisão retirada, suspensão, anulação, cassação e, por fim, competência.

No terceiro capítulo irá ser tratado sobre o caso da cidade de Brumadinho/MG, local onde ocorreu o rompimento da barragem neste ano e, por último, o quarto capítulo que trata a respeito da proposta governamental de flexibilização do licenciamento ambiental e sua inconstitucionalidade.

Assim sendo, o presente trabalho foi desenvolvido para analisar sobre a inconstitucionalidade das propostas governamentais de flexibilização do licenciamento ambiental, buscando apresentar quais artigos da Constituição estariam sendo violados, caso essas propostas fossem aceitas no Congresso.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A Ordem Constitucional do Meio Ambiente

A princípio, é importante estabelecer que a principal fonte formal do Direito Ambiental é a Constituição Federal, sendo que esta aprimorou a proteção ao meio ambiente. Paulo de Bessa Antunes (2017, p. 63) acrescenta que:

Nas Constituições anteriores as referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção ao meio ambiente.

Dessa forma, observa-se que mesmo havendo já danos ao meio ambiente antes de 1988, foi somente após a Constituição Federal de 1988 que se passou a dar maior importância a esse fato, criando-se normas que buscam a proteger o meio ambiente, bem como punir aqueles que as descumprirem.

2.1.1 Antecedentes Legais da Constituição Federal de 1988

Inicialmente, faz-necessário mencionar as palavras do autor Machado Horta (*apud* ANTUNES, 2017, p. 64), o qual falou a respeito da primeira fase do regime político que ocorreu no Império do Brasil, veja-se:

[...] o tema ambiental se confundia com a autorização conferida à União para legislar sobre defesa e proteção da saúde ou com a proteção aos monumentos históricos, artísticos e naturais, às paisagens e aos locais particularmente dotados pela natureza [...].

Percebe-se que no Império do Brasil, o meio ambiente era meramente citado de forma superficial, não sendo tratado com tanto afinco como ocorre nos dias de hoje.

Após a Proclamação da República, surgiram os estados, os quais adquiriram autonomia, fazendo com que os municípios perdessem seu alto índice de autonomia adquiridos no antigo regime.

Contudo, é importante estabelecer que a autonomia não foi concretizada plenamente, tendo em vista que “a federação que foi estabelecida era altamente centralizadora” (ANTUNES, 2017, p. 64).

Observa-se que na Constituição Federal de 1891, traz em seu texto, mais precisamente no art. 34, n. 29, a respeito da competência da União para legislar sobre suas minas e terras, dessa forma, a partir dessa época já pode-se observar que a competência estadual era mais residual, ou seja, as minas e terras não pertencentes à União seriam da alçada dos Estados (ANTUNES, 2017).

Em seguida, tem-se os dizeres do autor Paulo de Bessa Antunes (2017, p. 64) sobre a Constituição de 1934, veja-se:

Em 1934, como fruto da Revolução de 30 e da Revolução Constitucionalista de 1932 – ocorrida em São Paulo -, foi elaborada uma nova Constituição Federal, que, dentro do espírito da época, tinha características intervencionistas na ordem econômica e social. A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 5º, inciso XIX, já atribuía à União competência legislativa sobre “bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração” (ANTUNES, 2017, p. 64).

Pode-se notar que foi a partir da Constituição de 1934 que se estimulou a criação de normas infraconstitucionais que tivessem por objetivo a proteção do meio ambiente, buscando a conservação dos recursos econômicos, tendo como exemplo, o Código de Águas e Código Florestal, ambos criados em 1934 (ANTUNES, 2017)

Já na Constituição de 1937, pode-se notar que em seu texto trouxe a proteção ambiental, dando a competência privativa para União, conforme se observa no art. 16, inciso XIV:

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] XIV - os bens de domínio federal, minas metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração (BRASIL, 1937).

É importante salientar que na Constituição de 1946 permaneceu as mesmas normas a respeito da proteção ambiental estabelecida na Constituição passada, sendo que, faz-se necessário trazer considerações acerca do Regime Político de 1964, conforme descreve o autor Paulo de Bessa Antunes (2017, p. 65):

Com a implantação do regime político de 1964, e a exacerbação dos poderes do Executivo federal, que passou a exercê-los de forma discricionária e autoritária, mediante a imposição de uma ditadura cívico-militar, houve uma hipertrofia dos Poderes da União que, como se viu, não eram pequenos.

No que tange a competência da União estabelecida pela Constituição de 1967, pode-se atribuir como principais:

[...] direito agrário; normas gerais de segurança e proteção da saúde; águas e energia elétrica; jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; floresta, caça e pesca; regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre (ANTUNES, 2017, p. 65).

Por fim, a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 manteve em seu texto as competências previstas anteriormente, sendo que apenas trouxe uma pequena mudança no que tange as competências relacionadas à energia, vez que agora, subdividiu-se em elétrica, térmica, nuclear ou de qualquer natureza (ANTUNES, 2017).

2.1.2 A Constituição de 1988 como principal fonte formal do Direito Ambiental

Antes demais nada, é importante estabelecer que por mais que já houvesse tido constituições anteriores que trouxesse a proteção ao meio ambiente, a atual Constituição de 1988 foi a primeira a ter um capítulo que trata somente do assunto, conforme explica Terence Trennepohl (2019, p. 68):

Inovando brilhantemente, a nossa Carta Magna trouxe um capítulo específico voltado inteiramente para o meio ambiente, definindo-o como sendo direito de todos e dando-lhe a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo ao poder público e à coletividade o dever de zelar e preservar para que as próximas gerações façam bom uso e usufruam livremente de um meio ambiente equilibrado.

Ademais, o doutrinador José Afonso da Silva (MELO, 2017, p. 87) dividiu o art. 225 da Constituição Federal em três conjuntos de normas, veja-se:

A **norma-matriz** é o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A interpretação e a efetivação das determinantes ambientais em todo o sistema jurídico brasileiro norteiam-se pela garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para a **efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado**, o §1º do art. 225 da CF estabelece incumbências, deveres estabelecidos para o Poder Público. As **determinações particulares**, previstas nos §§2º ao 6º do art. 225 da CF, são temáticas que o constituinte entendeu conferir proteção constitucional imediata, como a definição das macrorregiões consideradas patrimônio nacional, a responsabilidade em matéria ambiental, entre outras. (grifos não originais).

Pode-se observar que a Constituição Federal de 1988 confere maior proteção ao meio ambiente e garantia para gerações futuras, sendo que foi a partir dela que passou a surgir outras normas que pudesse reforçar a importância de se pensar não só no agora, mas também no futuro, vez que a vida como direito fundamental assegurado pela nossa Carta Magna, também é previsto e reafirmado pelo Direito

Ambiental, demonstrando claramente que tais direitos se complementam e se fortificam conjuntamente.

Ademais, é importante mencionar o *caput* do art. 225 da Constituição Federal, para reafirmar tudo que foi acima mencionado:

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. (BRASIL, 1988).

Com a presente norma, nota-se que diferente de alguns direitos previstos na Constituição Federal, o meio ambiente não tem que ser protegido apenas pelo Poder Público, mas sim toda a coletividade, ou seja, cabe a cada um dos seres humanos assegurarem a sua preservação evitando danos irreversíveis, afinal, o meio ambiente também pertence a população que surgirá nas próximas gerações.

No parágrafo 1º do dispositivo supramencionado, tem-se a forma como o Poder Público fará para garantir a efetividade do direito trazido em seu *caput*:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- 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;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Portanto, percebe-se claramente que a Constituição Federal de 1988 é a principal fonte formal do Direito Ambiental, pois é nela que se tem a base para o surgimento de várias outras leis capazes de assegurar a proteção ao meio ambiente.

2.2 Licenciamento Ambiental

2.2.1 Conceito

Inicialmente, a Lei Complementar n. 140/2011 traz em seu texto o conceito de licenciamento ambiental, veja-se:

Art. 2º. [...]: I – licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (BRASIL, 2011).

A Resolução n. 237/97 do Conama também traz o conceito de licenciamento ambiental, veja-se:

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

Ademais, Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 314) complementa que:

O licenciamento ambiental destina-se a licenciar atividade ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, isto é, a atmosfera, as águas superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

Por fim, nota-se que o licenciamento ambiental é uma forma de fiscalizar e garantir que não explorem de forma exacerbada os recursos ambientais, bem como não ocorra efetiva poluição e degradação ambiental.

2.2.2 Natureza Jurídica

A natureza jurídica do Licenciamento Ambiental é um ato administrativo que visa a prevenção da proteção do meio ambiente, conforme explica Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2013, p. 222):

O licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário.

O autor Fabiano Melo (2017, p. 284) de forma mais sintetizada estabelece que:

O licenciamento ambiental – um dos instrumentos da Política Nacional do Meio

Ambiente – consiste em procedimento administrativo decorrente do poder de polícia ambiental, com a finalidade de avaliar os possíveis impactos e riscos de uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental ou poluição.

Com base nos autores supramencionados, observa-se que o licenciamento ambiental atua como forma de evitar danos futuros, por isso, pode-se afirmar que se trata de uma natureza fiscalizatória, a qual busca prevenir que sejam utilizados os recursos naturais de maneira errônea, como também resguardar a ocorrência do menor impacto ambiental possível.

2.2.3 Licenciamento Ambiental e Licença Ambiental

Antes de analisar os procedimentos do licenciamento, é importante traçar a diferença entre licenciamento ambiental e licença ambiental.

A princípio, Talden Farias, Francisco Seráfico da Nóbrega Coutinho e Geórgia Karênia R. M. M. Melo (2015, p. 131) complementam o conceito de licença ambiental:

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.

A Resolução do CONAMA n. 237/97, também traz o conceito de licença ambiental:

Art. 1º. [...] II – ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (BRASIL, 1997).

Licenciamento ambiental, conforme já tratado anteriormente é o processo administrativo, no qual poderá ser ou não concedida a licença ambiental, ou seja, trata-se do percurso necessário para que seja permitido ou não início de um novo empreendimento que fará uso dos recursos ambientais.

Nesse sentido, esclarece Talden Farias, Francisco Seráfico da Nóbrega Coutinho e Geórgia Karênia R. M. M. Melo (2015, p. 132):

Ao se falar em licença ambiental, está-se referindo ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, que é o ato de concessão do pedido feito ao Poder

Público. Não se deve confundir o licenciamento com a licença, 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 a atividade.

Portanto, percebe-se que apesar de coisas distintas, o licenciamento ambiental é o caminho a ser percorrido em busca de se conseguir uma licença para exercer a atividade pretendida.

2.2.3 Procedimentos do Licenciamento

Inicialmente, faz-necessário mencionar qualquer procedimento de licenciamento ambiental deverá ser realizado sobre o prisma do princípio do devido processo legal, sendo importante estabelecer que:

Dez aspectos principais estão ligados ao respeito pleno do *due process* na área do EIA/RIMA: a) um órgão neutro; b) notificação adequada da ação proposta e de sua classe; c) oportunidade para apresentação de objeções ao licenciamento; d) o direito de produzir e apresentar provas, aí incluindo-se o direito de apresentar testemunhas; e) o direito de conhecer a prova contrária; f) o direito de contraditar testemunhas; g) uma decisão baseada somente nos elementos constantes da prova produzida; h) o direito de se fazer representar; i) o direito à elaboração de autos escritos para o procedimento; j) o direito de receber do Estado auxílio técnico e financeiro; l) o direito de uma decisão escrita motivada (FIORILLO, 2013, p. 223).

Após os dizeres do autor supramencionado, nota-se que haverá a presença de outros princípios, tais como: moralidade, legalidade, publicidade, finalidade, supremacia do interesse difuso sobre o privado etc.

2.2.4 Etapas

A licença ambiental, conforme já abordado em momento oportuno, pode ocorrer tanto no percurso do processo de licenciamento quanto ao final.

É importante estabelecer que essa licença é concedida para que se permita desenvolver uma atividade econômica que poderá vir a causar impactos ambientais.

Édis Milaré (*apud* BURMANN, 2012, p. 17) aduz que:

Não existe apenas uma única espécie de licença ambiental, já que o licenciamento ambiental está dividido em diversas etapas e a cada etapa corresponde um tipo de licença ambiental diferente. O desdobramento da licença é uma das peculiaridades que pode ser enxergada de forma a distinguir a licença ambiental das demais licenças administrativas.

Os tipos de licença ambiental estão previstos no art. 19 do Decreto n. 99274, veja-se: “O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I – Licença Prévia (LP) [...]; II – Licença de Instalação (LI) [...]; III – Licença de Operação [...]”. (BRASIL, 1990). Dessa forma, Alexandre Burmann (2012, p. 17) assevera que:

O processo administrativo de licenciamento ambiental em regra se desdobra em três etapas, devendo cada uma dessas três etapas culminar com a concessão da licença ambiental compatível com o andamento processual.

Em complemento ao presente autor, tem-se os dizeres do autor Luis Enrique Sánchez (*apud* BURMANN, p. 17):

[...] há uma lógica na sequência de licenças. A licença prévia é solicitada quando o projeto técnico está em preparação, a localização ainda pode ser alterada e alternativas tecnológicas podem ser estudadas. O empreendedor ainda não investiu no detalhamento do projeto e diferentes conceitos podem ser estudados e comparados. A licença de instalação somente pode ser concedida depois de concedida a licença prévia; o projeto técnico é detalhado, atendendo às condições estipuladas na licença prévia. Finalmente, a licença de operação é concedida depois que o empreendimento foi construído e está em condições de operar, mas sua concessão é condicionada à constatação de que o projeto foi instalado de pleno acordo com as condições estabelecidas na licença de instalação.

Assim, nos próximos capítulos serão estudados sobre os tipos de licença para melhor compreender cada um deles.

2.2.4.1 Licença Prévia

A licença prévia será a primeira licença a ser analisada, vez que ela faz parte da fase preliminar, a qual chamada de planejamento, e tem como função aprovar qual local será realizado o projeto (MELO, 2017).

A Resolução do CONAMA n. 237/97 estabelece em seu art. 8º, o conceito de licença prévia, veja-se:

Art. 8. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I – Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. (BRASIL, 1997).

Nesse sentido, tem-se a explicação de Alexandre Burmann (2012, p. 18):

É nessa primeira fase que o empreendedor manifesta a intenção de realizar determinada atividade, devendo ser avaliadas a localização e a concepção do empreendimento, de maneira a atestar a sua viabilidade ambiental e a estabelecer os requisitos básicos para as próximas fases, e devendo ser também elaborados os estudos de viabilidade do projeto.

É nessa fase que deverá também constar no procedimento de licenciamento a certidão expedida pela Prefeitura Municipal, conforme depreende o art. 10, §1º da Resolução do CONAMA n. 237/97:

Art. 10. [...] §1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Percebe-se que é na licença prévia também será estipulada a forma como ocorrerá a execução do empreendimento, a fim de garantir que sejam respeitadas as normas ambientais.

Alexandre Burmann (2012, p. 18) estabelece que:

As exigências que resultarem da avaliação de impactos ambientais devem constar na licença prévia, principalmente aqueles referentes aos pontos básicos a serem observados no Projeto Executivo que será examinado na fase seguinte, tendo em vista que esta licença não autoriza do início das obras nem o funcionamento da atividade.

Somente após de toda a análise, discussão e, principalmente, aprovação da viabilidade ambiental é que o órgão responsável pela gestão ambiental irá conceder a licença prévia, sendo que esta, como sendo a primeira, deverá ser a base para a execução de todo empreendimento (BURMANN, 2012).

Ademais, a Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União (BURMANN, 2017, p. 18) estabelece que:

[...] a licença prévia possui extrema importância no atendimento ao princípio da prevenção. Esse princípio se desenha quando, diante da ineficácia ou pouca valia em se reparar um dano e da impossibilidade de se recompor uma situação anterior idêntica, a ação preventiva é a melhor solução. Nesse conceito se encaixam os danos ambientais, cujo impacto negativo muitas vezes é irreversível e irreparável.

No que tange a validade da licença prévia, tem-se os dizeres da Resolução do CONAMA n. 237/97:

Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: I – O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos. (BRASIL, 1997).

Com isso, nota-se que a licença prévia é o momento crucial para se determinar os detalhes iniciais para o início ou não do empreendimento, será analisado tanto o local, como também estipular a forma como será executada tal atividade.

2.2.4.2 Licença de Instalação

A definição da licença de instalação está acostada no art. 8º, II, da Resolução do CONAMA n. 237/97:

Art. 8º - [...]: II – Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Alexandre Burmann (2012, p. 19) explica que:

É nessa segunda fase que se elabora o Projeto Executivo, que é uma reestruturação do projeto original com muito mais detalhes e no qual são fixadas as prescrições de natureza técnica capazes de compartilhar a instalação do empreendimento com a proteção do meio ambiente por meio de medidas técnicas adequadas.

Somente após a análise e aprovação do projeto de execução que será fornecido a licença de instalação, sendo que esta conterá especificações legais e técnicas para garantir a proteção ambiental.

Desta feita, somente após a concessão da licença de instalação que poderá dá início a implantação do empreendimento.

A Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União estabelece que:

[...] inicia-se então o detalhamento do projeto de construção do empreendimento, incluindo nesse as medidas de controle ambiental determinadas. Antes do início das obras, deverá ser solicitada a licença de instalação junto ao órgão ambiental, que verificará se o projeto é compatível com o meio ambiente afetado. Essa licença dá validade à estratégia proposta para o trato das questões ambientais durante a fase de construção.

Alexandre Burmann (2012, p. 19) extrai os seguintes trechos da Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União, os quais estabelecem que após a concessão da licença de instalação, o órgão responsável terá:

- a) autorizado o empreendedor a iniciar as obras; b) concordado com as especificações constantes dos planos, programas e projetos ambientais, seus detalhamentos e respectivos cronogramas de implementação; c) verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia;
- d) estabelecido medidas de controle ambiental, com vistas a garantir que a fase de implantação do empreendimento obedecerá aos padrões de qualidade ambiental estabelecidos em lei ou regulamentos; e) fixado as condicionantes da licença de instalação (medidas mitigadoras e/ou compensatórias).

O art. 18, II, da Resolução do CONAMA estabelece que o prazo da licença de instalação não poderá ser superior a 6 anos (BRASIL, 1997).

Portanto, nota-se que é nessa fase que se autoriza o início da construção da obra, garantindo que a licença de instalação somente foi concedida, pois perceberam com o projeto de execução que o empreendimento não causaria grandes impactos ambientais.

2.2.4.3 Licença de Operação

Inicialmente, o conceito de licença de operação pode ser facilmente encontrada na lei, conforme pode-se observar o art. 8º, III, da Resolução do CONAMA n. 237/97:

Art. 8º. [...] 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 (BRASIL, 1997).

Nesse sentido, Alexandre Burmann (2012, p. 20) explica que:

Trata-se do ato administrativo conclusivo pelo qual o órgão licenciador autoriza o início das atividades, depois da verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriormente concedidas, por meio da avaliação dos sistemas de controle e monitoramento ambiental proposto e considerando as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao caso específico.

Insta salientar que após da instalação do empreendimento, o órgão ambiental fará vistoria no local, com o intuito de pode garantir que todas as exigências feitas pelas licenças prévia e de instalação estejam sendo cumpridas, sendo que somente após essa fiscalização que haverá a liberação da licença de operação.

Além do mais, Alexandre Burmann (2012, p. 20) acrescenta que:

Nas restrições da licença de operação estão determinados métodos de controle as condições de operação, apontando as medidas de controle e padrões de qualidade ambiental que servirão de limite para funcionamento da atividade, e especifica as condicionantes que devem ser cumpridas pelo responsável pela atividade licenciada sob pena de suspensão ou cancelamento da licença ambiental.

No que tange a solicitação, tem-se as explicações acostadas no Tribunal de Contas da União (*apud* DULINSKI, 2012, p. 37):

Para a solicitação da licença de operação, o empreendedor deve comprovar junto ao mesmo órgão ambiental que realizou todos os programas ambientais previstos durante o período da licença de instalação, executou o cronograma físico-financeiro do projeto de compensação ambiental e cumpriu todos os requisitos estabelecidos na licença de instalação e na licença prévia. Testes pré-operacionais só podem ser realizados com a devida autorização do órgão ambiental.

Sobre o prazo de validade, faz-se necessário descrever o art. 18, III da Resolução do CONAMA n. 237/97, veja-se: “Art. 18. [...]; III – O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos” (BRASIL, 1997).

Importante mencionar também o art. 18, §§ 3º e 4º da Resolução do CONAMA n. 237/97:

Art. 18. [...]: §3º - Na revolução da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III. §4º - A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Portanto, a licença de operação serve para autorizar que seja iniciada a obra ou empreendimento.

2.2.5 Revisão das Licenças

A Revisibilidade consiste na possibilidade de modificar ou exclusão em determinadas situações, conforme explica Talden Farias, Francisco Seráphico da Nóbrega Coutinho e Geórgia Karênia R. M. M. Melo (2015, p. 143):

A licença ambiental tem como uma de suas importantes características a possibilidade de modificação ou de retirada em determinadas situações. Tal

licença é o ato administrativo resultante do processo administrativo, e poderá sofrer modificações posteriormente caso se descubra algum erro ou omissão relevante ou caso haja algum motivo superior que o justifique.

Importante salientar que os termos revisão e renovação não tratam da mesma coisa, vez que a “revisão do licenciamento implica adequar, anular, cassar, revogar ou suspender a licença concedida em pleno prazo de validade” (FARIAS; COUTINHO; MELO, 2015, p. 143).

Além do mais, existem três razões para haver a possibilidade de se revisar a licença ambiental, veja-se:

A primeira é a velocidade com que a ciência e a tecnologia evoluem, fazendo com que os órgãos ambientais em questão não tenham como se precaver em face dos riscos e perigos ambientais que a cada dia podem surgir. A segunda é que os órgãos ambientais dispõem de estrutura insuficiente em termos de recursos humanos e materiais e são muito suscetíveis a ingerências de ordem pessoal, política e econômica. A terceira é que dados técnicos relevantes podem ser omitidos ou apresentados de forma distorcida ou mesmo falsa, comprometendo no todo ou em parte o entendimento e a decisão dos órgãos administrativos de meio ambiente (FARIAS; COUTINHO; MELO, 2015, p. 144).

Em seguida, será tratado sobre o que venha ser retirada, suspensão, anulação, revogação e cassação da licença ambiental.

2.2.5.1 Retirada

Importante salientar que a licença ambiental não é definitiva, ou seja, a partir do momento em que se perceber que está havendo uma ameaça contra o meio ambiente, a licença poderá ser retirada, seja ela de forma definitiva ou temporária.

Nesse sentido, pode-se estabelecer que “a retirada temporária da licença é a suspensão, e a retirada definitiva pode ser a anulação, a cassação ou a revogação”. (FARIAS; COUTINHO; MELO, 2015, p. 144).

2.2.5.2 Suspensão

Primordialmente, é importante trazer o conceito de suspensão, veja-se o que determina Talden Farias, Francisco Seráfico da Nóbrega Coutinho e Geórgia Karênia R. M. M. Melo (2015, p. 144):

A suspensão estabelece uma espécie de sustação ou da sobreposição de atividade até que ocorra a adequação à legislação ambiental ou às condicionantes ambientais impostas pelo órgão ambiental. A suspensão ocorre quando houver suspeita fundamentada de risco ou de emissão de

licença em desacordo com a legislação, quando houver omissão ou falseamento de informações relevantes durante o procedimento licenciatório e quando houver riscos de danos supervenientes ao meio ambiente e à saúde pública corrigíveis pela adoção de medidas de controle e adequação.

Ademais, quando a realidade é temporária faz-necessário ter em mente que trata-se de uma forma de precaução em razão de algum risco ou dano que venha a atingir o meio ambiente ou à saúde pública, como também pela necessidade de se adequar a atividade aos moldes das exigências feitas (FARIAS; COUTINHO; MELO, 2015).

2.2.5.3 Anulação

A licença ambiental será anulada quando possuir conteúdos ilegais, conforme explica Fabiano Melo (2017, p. 298): “A licença ambiental é passível de anulação quando a omissão ou falsa descrição estavam presentes no momento da concessão da licença”.

Sobre o assunto é importante mencionar a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, veja-se:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, 1969).

Portanto, mesmo que se descubra a ilegalidade somente durante a execução do empreendimento, ainda assim, a licença poderá ser anulada.

2.2.5.4 Revogação

Diferente da anulação, para que haja a revogação da licença ambiental é importante haver relevante interesse público, conforme explica Fabiano Melo (2017, p. 298):

Ainda que o empreendimento observe todos os condicionantes e medidas ambientais estabelecidos pelo órgão competente, é possível a revogação de sua licença pela superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Um exemplo que melhor elucida o presente caso, trata-se de uma empresa que após conseguir a licença ambiental e vir cumprindo as exigências formuladas pelos órgãos competentes, por fato natural, passa a atingir área considerada de risco, tem sua licença revogada (MELO, 2017).

2.2.5.5 Cassação

A cassação ocorre quando a empresa que possui a licença ambiental descumpre com as cláusulas determinadas pelo órgão competente, como exemplo tem-se a situação em que o empreendedor que mesmo sabendo do limite de gás que poder se liberado na atmosfera, ultrapassa esse limite (MELO, 2017).

2.2.6 Competência

Inicialmente, antes de adentrar no mérito do presente tópico, é de suma importância mencionar que a competência em matéria ambiental é comum a todos os entes federativos (Municípios, Estados, DF e a União), conforme estabelece o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL, 1988).

O autor Romeu Thomé (2016, p. 246) assegura que: “No que tange ao licenciamento ambiental, as três esferas de governo (União, Estados, DF e Municípios) estão habilitadas a licenciar empreendimentos impactantes”.

Insta salientar que apesar da competência ser comum entre os entes, é de suma importância que a atuação de um dos entes não atrapalhe do outro, vez que não se permite o licenciamento ambiental produzido por dois entes distintos, conforme depreende o art. 7º da Resolução do CONAMA n. 237/97, veja-se: “Art. 7. Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores” (BRASIL, 1997). Romeu Thomé (2016, p. 246) explica que:

Caso haja interesse de mais de um ente federado no licenciamento de determinada atividade ou empreendimento, pode(m) o(s) interessado(s) até mesmo se manifestar(em) no procedimento de licenciamento ambiental. Todavia, tal manifestação deverá observar os prazos previstos para o licenciamento e não terá caráter vinculante, mas apenas opinativo.

No que tange saber qual ente será competente para o licenciamento, faz-necessário utilizar critérios que irão definir a competência, contudo, trata-se de um

tema bastante controverso não só na doutrina, como também na jurisprudência (THOMÉ, 2016).

Sobre as controvérsias existentes no que diz respeito a definição de competência do licenciamento ambiental, tem-se os dizeres da Terence Trennepohl (2019, p. 130):

As próprias normas eram contraditórias, como já visto. Algumas utilizavam a localização do empreendimento ou da atividade como critério para definir a competência. Outras, a abrangência do seu impacto. A Resolução CONAMA n. 237/97 utilizava vários critérios, ao mesmo tempo. No art. 4º, dizia que era competência do IBAMA o licenciamento de empreendimentos e atividades localizados no mar territorial ou na plataforma continental (critério geográfico). Ainda, estabelecia, como competência do órgão federal, o licenciamento de atividades cujos impactos ambientais diretos ultrapassassem os limites territoriais do domínio da União (critério da dominialidade) e, por fim, atividades que envolvessem a exploração de energia nuclear ou empreendimentos militares (critério da especialidade ou da segurança nacional).

Nota-se que cada critério mencionado na citação acima, demonstra haver suas particularidades, sendo que possuem em cada um deles, vantagens e desvantagens, tendo em vista que, com isso, fazia necessário ter um critério que abrangesse mais tal situação, sendo ele o critério da prevalência do interesse (TRENNEPOHL, 2019).

Dessa forma, complementa Terence Trennepohl (2019, p. 130):

Assim, o licenciamento para a construção de uma base naval (segurança nacional), localizada no mar territorial (geográfico), com impacto sobre um bem da União (dominialidade), cujos impactos não fossem restritos a uma determinada unidade da federação (abrangência do impacto), devia ser do órgão federal de meio ambiente. Eis que estão presentes unicamente elementos de interesse predominante da União.

Já quando se tratar de empreendimento particular, como por exemplo, a marina de um clube náutico, é importante estabelecer que seria afastado o critério da segurança nacional, mas estaria presente a competência federal, tendo em vista que nesse caso estaria presente os critérios da dominialidade, localização no mar territorial e, por fim, o impacto além dos limites do Estado-membro. Nesse caso, nota-se a presença do interesse particular e da União, sendo que os últimos prevalecem em relação ao primeiro (TRENNEPOHL, 2019).

Terence Trennepohl (2019, p. 131) também traz em sua obra outro exemplo:

No caso da instalação de determinado empreendimento turístico particular, em terreno de marinha, afastaria a competência da União por estar fora da área

geográfica indicada expressamente, com impacto ambiental localizado e adstrito ao seu entorno imediato? Estão presentes, neste caso, interesses particulares (atividade econômica), da União (alteração adversa de um bem da União) e, possivelmente, do Estado (geração de receitas) e do Município (geração de empregos. Pelo critério da dominialidade, a competência seria do órgão federal; pela abrangência do impacto, a competência seria do órgão estadual e, pelo interesse local, poderia o órgão municipal efetuar o procedimento de licenciamento. Poderia ser questionado, neste caso, até que ponto o Município poderia conceder autorização para que características inerentes ao bem da União fossem alteradas, quiçá adversamente, pela construção em terreno de marinha.

Ademais, conforme foi estudado o critério mais abrangente para definir a competência do licenciamento ambiental seria o da prevalência do interesse, ou seja, o interesse nacional sobressairia ao interesse dos Estados e dos Estados prevaleceria sobre os Municípios. Contudo, a Lei Complementar n. 140/11, não recepcionou tal critério e, excepcionalmente, pode ser visto em algumas hipóteses do art. 7º, a presença do critério da localização da obra ou atividade (TRENNEPOHL, 2019).

Com a atual legislação a abrangência do impacto e o interesse nacional foram suplantados pela simples localização do empreendimento, o que poderá trazer sérios riscos para o desenvolvimento do País. Apenas para exemplificar, a maior parte das usinas hidrelétricas de grande porte cuja construção está prevista nos próximos dez anos e que são fundamentais para o desenvolvimento nacional, serão licenciadas pelos órgãos estaduais do meio ambiente, em muitos casos com carência de funcionários capacitados e, sempre, sob estreita vigilância do Ministério Público, permitindo prever sérias dificuldades e atrasos (TRENNEPOHL, 2019, p. 131).

Quando se estabelece que a competência será da União, tem-se que ter em mente que ela não será obrigatoriamente exercida pelo órgão federal do meio ambiente. Entretanto, a delegação não ocorre de maneira simples, vez que é necessário estipular algumas condições para garantir a prevalência do interesse nacional (TRENNEPOHL, 2019).

Terence Trennepohl (2019, p. 132) explica que:

Esta é a única maneira de evitar que elementos econômicos ou políticos se sobreponham à cautela e à precaução necessárias para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações.

Ademais, a autora supramencionada complementa que:

De igual forma, os órgãos estaduais de meio ambiente poderão utilizar os “instrumentos de cooperação institucional” previstos no art. 4º da Lei Complementar n. 140/11, notadamente a “delegação da execução de ações administrativas de um ente federado a outro”, prevista no inciso VI do referido, para remeter o licenciamento de empreendimentos de grande porte para o órgão federal. Isso poderá solucionar algumas questões como falta de

estrutura ou de equipes técnicas habilidades, restando, porém, a questão envolvida, pois a delegação é facultativa e eventuais diferença de orientação política podem, simplesmente, impedir a realização de obras de interesse nacional (TRENNEPOHL, 2019, p. 132).

Portanto, percebe-se que antes houveram múltiplos critérios para definir a competência do licenciamento ambiental, sendo importante estabelecer que apesar da Lei Complementar 140/11 trazer em seu texto, algumas hipóteses de incidência do critério da localização da obra ou atividade, pode-se, *data venia*, estabelecer que por traz desse critério há necessidade de se garantir a prevalência do interesse nacional sobre o estadual e, do estadual sobre o municipal, como forma de resguardar e manter a organização da competência comum entre os entes federativos (TRENNEPOHL, 2019).

2.2.6.1 Competência da União

Quando se trata de competência federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, mais conhecido como IBAMA, é competente para tratar do licenciamento ambiental (MELO, 2017).

O art. 7º, inciso XIV da Lei Complementar n. 140/2011 aduz sobre a competência da União, veja-se:

Art. 7º. São ações administrativas da União: [...]; XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizam energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; (BRASIL, 2011).

É importante também mencionar o que aduz o art. 7º, §único, da Lei Complementar n. 140/2011:

Art. 7º. [...]. Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (BRASIL, 2011).

Nos próximos tópicos, serão tratados sobre as demais competências do licenciamento ambiental, sendo elas, dos estados, municípios, Distrito Federal e, por fim, das áreas de proteção ambiental.

2.2.6.2 Competência dos Estados

Inicialmente, faz necessário trazer os dizeres do autor Fabiano Melo (2017, p. 295):

Compete aos Estados-membros promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvadas as competências da União e dos municípios (art. 8º, XIV, da LC nº 140/2011). Ademais, compete promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs).

Com base no exposto acima, percebe-se que a princípio a ideia era de que a competência dos Estados possuía caráter residual, ou seja, não sendo competência da União e nem dos Municípios, será dos Estados (MELO, 2017).

Fabiano Melo (2017, p. 295) traz em sua obra um exemplo, veja-se:

Cabe ao Estado-membro o licenciamento de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um município nessa unidade federativa. Isso, porque se o licenciamento ultrapassar os limites do Estado-membro, essa competência será da União; se for circunscrito aos limites territoriais de um município, com impacto local, a ele caberá esse mister.

Por fim, nota-se que o Estado, na verdade, não desempenha um papel residual no que diz respeito a competência do licenciamento ambiental, devido ao fato que o Estado-membro exerce um papel importante na efetivação do instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (MELO, 2017).

2.2.6.3 Competência dos Municípios

A competência dos municípios para tratar do licenciamento ambiental está prevista no art. 9º, XV, alínea “a” e “b”, da Lei Complementar n. 140, veja-se:

Art. 9º [...]; XV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município (BRASIL, 2011).

2.3 Caso Brumadinho/MG

Inicialmente, convém ressaltar que há três anos, ocorreu o rompimento da barragem na cidade de Mariana/MG, sendo que desta pode-se concluir que:

Parece que pouco ou nada se aprendeu em matéria de gestão de riscos ou de educação ambiental em relação à atividade de mineração, em especial a observância dos princípios constitucionais de precaução e da prevenção, consagrados em nosso sistema jurídico (WEDY, 2019, p. 01).

No ano de 2019, novamente a tragédia se repete, contudo, dessa vez ocorreu na cidade de Brumadinho/MG, situação que ocasionou grandes prejuízos não só humanos, como também ambientais, econômicos e sociais. E o mais importante de toda história que a empresa envolvida é a mesma que era responsável pela barragem rompida na cidade de Mariana, ou seja, trata-se da empresa Vale (WEDY, 2019).

Importante salientar que sobre já havia ocorrido um aviso em 2015 que a barragem de Brumadinho estava com o mesmo risco previsto em Mariana/MG, conforme explica Syglea Rejane Magalhães Lopes (2019, p. 01):

Embora o licenciamento ambiental seja considerado na atualidade um dos instrumentos mais importantes para possibilitar o Poder Público analisar as atividades econômicas e mensurar os impactos prevendo as medidas mitigadoras para trabalhá-los, observa-se que sua implementação vem sendo negligenciada conforme as evidências apontadas: a) a liberação das licenças está relacionada a condicionantes ambientais, ou seja, as licenças são concedidas com pendências; b) falta de servidores públicos suficiente para as análises, vistorias e fiscalizações, além de muitas vezes, os órgãos manterem quadros com servidores temporário; c) o aporte insuficiente de recursos

financeiros para as ações de vistorias e fiscalização; d) a forte pressão exercida diretamente pela classe empresarial que apoiou candidatos eleitos, estejam eles no poder executivo ou do legislativo, as visitas frequentes da classe empresarial e de membros do poder legislativo aos órgãos ambientais constataram essa interferência política.

O que mais é impressionante ao analisar essa tragédia é notar que tanto em Mariana quanto em Brumadinho, as atividades possuíam licenças ambientais concedidas pelo Poder Público, deixando claro o quanto está frágil a implementação do licenciamento ambiental, vez que se o órgão ambiental responsável tivesse analisado e seguido a risca o que está previsto na norma, a construção das barragens seriam feitas corretamente e, evitaria assim as tragédias (LOPES, 2019).

Mas, depoimentos indicam a forte pressão havida durante a liberação da última licença em Brumadinho, confirmando que fatores políticos interferem na implementação das normas ambientais no Brasil. Ademais, embora com previsão de vistoria para liberação das licenças e fiscalizações, todas incumbências do Poder Público, detentor único do poder de polícia ambiental, há informações da própria Vale realizando vistorias e indicando não existir qualquer falha, além de contratar auditoria independente que concluiu pela estabilidade das barragens (CERIONI *apud* LOPES, 2019, p. 02).

Ademais, não basta apenas a empresa fazer a vistoria e auditoria, é necessário que o órgão competente também fiscalize, para garantir que tudo está sendo realizado corretamente. Nesse sentido tem-se o exemplo trazido pelo Jornal Globo (*apud* LOPES, 2019, p. 04):

O exemplo evidencia os riscos de autolicenciamento apresentado como alternativa prevista no PL 3729/2004, pois serão as próprias empresas a afirmarem que está “tudo certo”, como a Vale o fez. Porém, os resultados apresentados pela empresa em suas vistorias/auditorias, caíram literalmente por terra, levando além do patrimônio ambiental nacional, vidas que até a presente data somam 65 mortes e 279 pessoas desaparecidas.

Com isso, tem-se que ter em mente que as duas tragédias ocorridas em Minas Gerais (Mariana e Brumadinho), apenas reforçam a necessidade do Poder Público dar maior atenção para as questões ambientais, deixando de lado como prioridade o lado econômico e, passando preservar e proteger não só o meio ambiente, mas também os seres humanos como um todo, afinal quando se rompe uma barragem a tragédia afeta pessoas, animais, meio ambiente e etc (LOPES, 2019).

2.4 Proposta Governamental de Flexibilização do Licenciamento Ambiental e sua Inconstitucionalidade

No que tange a proposta governamental tem-se os dizeres de Antônio Silveira Marques (2019, p. 03):

A proposta do governo para “flexibilizar” o licenciamento ambiental por meio da criação da figura da “autodeclaração” do empreendedor é mais uma dentre muitas outras propostas que tencionam alterar o regramento do licenciamento ambiental no Brasil. Conquanto tal proposta seja extremamente perigosa para toda a sociedade brasileira ela não é a primeira a procurar mitigar o rigor do licenciamento ambiental. Outras propostas tramitam no Congresso Nacional com esse mesmo objetivo.

Nota-se que a ideia de flexibilização do licenciamento ambiental não é algo de hoje, sendo que já possuem várias propostas tramitando no governo, sendo que estas surgem com o intuito de acabar com a morosidade para se conseguir o licenciamento ambiental, prejudicando, assim, os empreendedores (MARQUES, 2019).

Proposta no sentido de flexibilizar ou mesmo de eliminar o licenciamento ambiental tramitam há bastante tempo no Congresso Nacional Brasileiro. Uma dessas propostas, por exemplo, foi a PEC nº 65/2012 que ganhou o nome de “PEC da Samarco” por chegar ao plenário do Senado apenas seis meses após a tragédia de Mariana (AMARAL *apud* MARQUES, 2019, p. 03).

A proposta apresentada pelo Senador Acir Gurgacz tinha por escopo estabelecer que um empreendimento não poderia ser suspenso caso tenha sido apresentado o estudo prévio de impacto ambiental (MARQUES, 2019).

A PEC acrescentaria assim ao art. 225 da CF/88, o §7º que disporia da seguinte forma: “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”. (MARQUES, 2019, p. 03).

Analisando a proposta da PEC, observa-se que quem realizaria o estudo prévio de impacto ambiental seria o empresarial e, após isso, o empreendimento não poderia ser interrompido, tornando o licenciamento ambiental sem qualquer utilidade. Este provado chegou a ser aprovado, contudo, posteriormente acabou sendo engavetado (MARQUES, 2019).

Ademais, Antônio Silveira Marques (2019, p. 03) acrescenta que:

Não surpreendentemente, também da autoria do Senador Acir Gurgacz, conhecimento por ser o terceiro parlamentar mais rico do Brasil e possuir interesses diretos na discussão sobre o licenciamento ambiental conforme apurou reportagem da BBC42, é o projeto de Lei nº 168/2018. Por meio desse projeto de lei, pretende-se regulamentar o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do art. 225 da CF/88 mediante a criação da Lei Geral de Licenciamento Ambiental e com o estabelecimento de normas gerais para o

licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais (SENADO FEDERAL *apud* MARQUES, 2019, p. 03).

O Projeto de Lei supramencionado traz uns pontos controversos, conforme explica Antônio Silveira Marques (2019, p. 03):

O projeto traz disposições controvertidas como aquela em que suprime a obrigação dos Estados de adotarem as mesmas regras de aplicação nacional no que diz respeito ao licenciamento ambiental. Conforme o texto da PL, o licenciamento também terá seu alcance limitado, visto que ele deverá se restringir a área direta de empreendimentos e não também as indiretas.

Também tramita o Projeto de Lei n. 654/2015, o qual foi criado pelo Senador Romero Jucá, o qual estabelece que o procedimento do licenciamento ambiental tem por objetivo facilitar o licenciamento ambiental, no que tange as obras consideradas estratégicas para o desenvolvimento sustentável e, também na redução da desigualdade social e regional (MARQUES, 2019).

Estariam abarcados por esse procedimento, as obras relacionadas ao sistema viário, hidrovial, ferroviário e aerovial; como também os portos e instalações portuárias, energia, telecomunicações e, por fim, explorações de recursos naturais (MARQUES, 2019).

Segundo o texto do PL a motivação maior para a proposição de um “licenciamento ambiental especial” seria a “morosidade” do atual procedimento, assim com a “previsão de etapas repetitivas de complementação de informações pelo empreendedor, sem critérios razoáveis e sem a adequada motivação”. A proposta seria justamente a de criar um “licenciamento ambiental integrado, célere e eficaz, com o objetivo de emissão de uma licença única” (MARQUES, 2019, p. 03).

A proposta de Lei criada pelo Ministério do Meio Ambiente foi a que mais avançou no Congresso Nacional, sendo que ela foi refletida no Projeto de Lei n. 3729/2004, escrita pelo Deputado Mauro Pereira. Esse projeto recebeu o apelido de “licenciamento flex”, segundo o qual busca-se a dispensa de licenciamento quanto a atividade for agropecuária, como também a criação do licenciamento “autodeclaratório” e a possibilidade de flexibilizar as exigências ambientais (MARQUES, 2019).

Antônio Silveira Marques (2019, p, 03) explica que:

A proposta termina por ferir também direitos de povos indígenas e comunidades locais ao deixar o processo de licenciamento inteiramente nas mãos de Estados e Municípios que serão os únicos responsáveis pela atribuição do rigor a licença ambiental a ser concedida. O texto consiste na retomada de um projeto elaborado por representantes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) com contribuições da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.

Com base em tudo que foi analisado nesse tópico, percebe-se que tais propostas que estão sendo discutidas no Congresso, violam o art. 225 da Constituição Federal, o qual traz em seu texto, o direito fundamental ao meio ambiental ecologicamente equilibrado (MARQUES, 2019).

É importante também acrescentar que tais projetos violam o art. 170, IV da Constituição Federal, o qual trata sobre os princípios gerais da ordem econômica e financeira, os quais precisam estar pautados pela “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (MARQUES, 2019, p. 03).

Por fim, as propostas que visam a flexibilização do licenciamento ambiental também violam a garantia constitucional de não haver retrocesso socioambiental, o qual tem por fundamento os princípios da segurança jurídica e da confiança (MARQUES, 2019), ou seja, se foi necessário criar normas mais rígidas para proteger o meio ambiente como um todo, é sinal que quando não havia tal rigor, os empreendimentos eram feitos sem preocupar se estaria ou não degradando o meio ambiente, causando, assim, grandes prejuízos.

Portanto, faz-se necessário deixar claro que as normas ambientais que vierem a surgir futuramente, devem prezar sempre pela maior proteção do meio ambiente, devendo está em consonância com a Constituição Federal.

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Inicialmente, durante o presente estudo percebe-se claramente a importância que o licenciamento ambiental tem para garantir a preservação do meio ambiente.

O licenciamento ambiental é considerado um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o qual visa analisar o local onde será realizado o empreendimento a fim de avaliar quais possíveis danos e, também os riscos que essa atividade pode trazer para o meio ambiente.

Como se sabe, a Constituição Federal traz em seu artigo 225, o direito de toda população ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive tal direito é considerado como fundamental.

Apesar de haver o licenciamento ambiental aplicado de forma rígida com três etapas para garantir que tudo ocorrerá dentro das normas, percebe-se que o Poder Público se encontra omissos no que tange a fiscalização de alguns empreendimentos.

Um exemplo claro dessa situação, foi o rompimento da barragem em Mariana/MG, vez que naquela época após a tragédia, foi informado que a barragem de Brumadinho/MG, a qual também é de responsabilidade da empresa Vale, também corria riscos de rompimento, ou seja, passou-se três anos de um evento para outro e, ao invés do Poder Público tomar as devidas providências para se evitar um novo acidente, acabou se negligenciando, tendo por consequência o rompimento da barragem na cidade de Brumadinho em abril de 2019.

A despeito disso, mesmo após as duas tragédias, mais propostas de flexibilização do licenciamento ambiental sob o argumento de que os empreendedores sofrem prejuízo pela demora na concessão da licença vem surgindo no Congresso, inclusive, tendo como ideia a possibilidade de se tornar dispensável o licenciamento, caso as empresas viessem a apresentar um Estudo Prévio de Impacto Ambiental feito por elas.

Desta forma, não restam quaisquer dúvidas a respeito de que se tais propostas fossem aprovadas, se estaria diante de um regresso no Direito Ambiental, sendo inclusive também uma violação constitucional.

4 CONCLUSÃO

Primordialmente, a alvitre do presente trabalho está na análise da inconstitucionalidade das propostas governamentais de flexibilizar o licenciamento ambiental.

A despeito disso, percebe-se que as propostas apenas visam o cunho econômico dos empreendedores, afinal, tem-se como objetivo tornar mais fácil a realização de empreendimento, uma vez que o licenciamento ambiental trata-se de um procedimento bastante burocrático, uma vez que analisa detalhadamente todo o local e a forma que irá ser realizado a atividade, com o intuito de garantir que esta cause o menor dano possível ao meio ambiente.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que as propostas que estão sendo apresentadas ao longo dos anos, trata-se de um retrocesso socioambiental, sendo que também viola as normas constitucionais.

Ao fazer uma análise a respeito do licenciamento ambiental, nota-se que existem três etapas, sendo elas: licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

A licença prévia é a primeira etapa a ser realizada, sendo que consiste em fazer um planejamento e estudo de qual local é o mais adequado para a realização do projeto.

A licença de instalação, conforme o próprio nome já diz, trata-se da autorização para se instalar a atividade, sendo que, nessa etapa será analisada toda a viabilidade ambiental, bem como estabelecer os requisitos que a empresa deverá cumprir para pode realizar o empreendimento.

E a última etapa, é a licença de operação, a qual somente é concedida após verificar que a empresa cumpriu com tudo que foi determinado pelo órgão competente, sendo que este irá realizar uma vistoria no local para confirmar se as exigências foram cumpridas.

Entretanto, tais procedimentos não são vantajosos economicamente para os empreendedores, uma vez que tal licença não é concedida de maneira célere. Com

isso, vem surgimento no Congresso diversas propostas para flexibilizar o licenciamento ambiental para diminuir os prejuízos das empresas quanto a demora da liberação deste documento.

Contudo, tais propostas somente vêm pensando no lado econômico, sem priorizar a segurança, a proteção ambiental e demais riscos que estes empreendimentos podem vir causar, caso sejam realizados sem qualquer fiscalização.

No entanto, é importante estabelecer que ao invés de se buscar flexibilizar o licenciamento ambiental, deve-se ter em mente que é necessário aumentar a fiscalização de tais empreendimentos, uma vez que tanto a empresa quanto o Poder Público são responsáveis pelas tragédias que vem ocorrendo, tendo em vista que de um lado, a empresa deixa de prestar a devida manutenção dos empreendimentos e de outro, falta a cobrança e fiscalização do Poder Público sobre essas empresas.

Quando ocorreu a tragédia em Mariana/MG, constataram-se que a barragem realizada pela empresa Vale na cidade de Brumadinho/MG também corria o mesmo risco, contudo, nada foi feito, tanto a empresa, quanto o Poder Público se mantiveram inertes, tendo como prova disso, o rompimento desta barragem nesse ano.

Observa-se que se não houver um órgão ambiental fiscalizando tais empreendimentos, não só na fase preliminar, como também após a conclusão do projeto, as empresas irão sempre postergar tais empreendimentos e mais tragédias irão ocorrer, tornando-se inútil todo o procedimento realizado para se evitar maiores danos ao meio ambiente.

Inclusive, com o presente estudo, percebe-se que as propostas governamentais, buscam tornar-se o licenciamento ambiental dispensável se a própria empresa realizar e apresentar um Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Ora, não parece uma alternativa viável, uma vez que se o órgão público responsável deixar a mercê das empresas, facilmente será burlado a realização das atividades e, conseqüentemente, não teria controle do tamanho do dano ambiental.

Ao invés do Estado diante das tragédias analisar alternativas que tornem a concessão da licença ambiental mais rígida, percebe-se que ao longo dos anos está

ocorrendo ao contrário, vez que surgem cada vez mais, propostas para agilizar ou flexibilizar o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, tratando-se de um verdadeiro retrocesso socioambiental, o qual é proibido pela Constituição Federal.

Por fim, sob a perspectiva constitucional, nota-se clara violação dos artigos 170, inciso IV e 225, uma vez que o licenciamento ambiental se encontra implícito nesta norma, devendo ser mantido em proteção, sendo que tais propostas, também violam a proibição ao retrocesso socioambiental, cuja fundamentação está abarcada pelo princípio da segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 30 maio. 2019.

_____. **Decreto n. 99.274**, de 6 de junho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____, **Lei Complementar n. 140**, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. **Resolução CONAMA n. 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 473**, de 10 de dezembro de 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BURMANN, Alexandre. **Estudo Crítico do Licenciamento Ambiental Municipal no Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs_online/tcc/mestrado/avaliacao_de_impactos_ambientais/2012/aburmann.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

DULINSKI, Ana Paula. **Licenciamento Ambiental: Estudo da Inserção de seus Processos nas demais etapas de uma obra linear de engenharia.** Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79749/000896623.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. **Direito Ambiental.** 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães. **O Lado Averso do Licenciamento Ambiental: O caso de Brumadinho-MG.** Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2019/02/01/o-lado-averso-do-licenciamento-ambiental-o-caso-de-brumadinho-mg-2019-artigo-de-syglea-rejane-magalhaes-lopes/>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARQUES, Antônio Silveira. **Convite para um ecocídio.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/73403/convite-para-um-ecocidio/1>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental.** 2. ed. São Paulo: Método, 2017.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental.** 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

WEDY, Gabriel. **O rompimento da barragem de Brumadinho e a Justiça Ambiental.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-26/ambiente-juridico-tragedia-brumadinho-justica-ambiental#_ftn1>. Acesso em: 26 jul. 2019.