



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE DIREITO

PAULO RENATO MARQUES SOUZA

A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ
DA TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO
DEVER ESTATAL DE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO DO RISCO
AMBIENTAL

Florianópolis
2018

PAULO RENATO MARQUES SOUZA

A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ
DA TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO
DEVER ESTATAL DE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO DO RISCO
AMBIENTAL

Monografia submetida à banca examinadora da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação da Professora. Dra. Carolina Medeiros Bahia.

Florianópolis



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO
CAMPUS UNIVERSITÁRIO REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA - TRINDADE
CEP: 88040-900 - FLORIANÓPOLIS - SC
TELEFONE (048) 3721-9292 - FAX (048) 3721-9815
E-mail: ccgd@ccj.ufsc.br

TERMO DE APROVAÇÃO DE TCC

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO DEVER ESTATAL DE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO DO RISCO AMBIENTAL**”, elaborado pelo acadêmico **PAULO RENATO MARQUES SOUZA** defendido nesta data e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 9,5 (nove e meio), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 04 de julho de 2018.

Em Bahia

Carolina Medeiros Bahia
Professor orientador

Giorgia Sena Martins
Membro da Banca

Melissa Ely Melo
Membro da Banca



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO
CAMPUS UNIVERSITÁRIO REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA - TRINDADE
CEP: 88040-900 - FLORIANÓPOLIS - SC
TELEFONE (048) 3721-9292 - FAX (048) 3721-9815
E-mail: ccgd@ccj.ufsc.br

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno: PAULO RENATO MARQUES SOUZA

RG: 05832131-6 IFP - RJ

CPF: 962.116.527-04

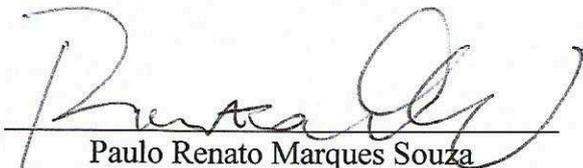
Matrícula: 14201260

Título do TCC: "A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO DEVER ESTATAL DE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO DO RISCO AMBIENTAL".

Orientadora: CAROLINA MEDEIROS BAHIA

Eu, PAULO RENATO MARQUES SOUZA acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, SC, 04 de julho de 2018.


Paulo Renato Marques Souza

RESUMO

A presente monografia situa-se na área do Direito Ambiental, e tem como tema o licenciamento ambiental especial, proposto na forma do Projeto de Lei do Senado 654/2015, aqui analisado a partir de sua constitucionalidade e do potencial agravamento dos riscos ambientais. Em uma etapa inicial, buscou-se investigar e identificar os principais conceitos que permitissem uma melhor compreensão do tema ora analisado a partir dos postulados da Teoria da Sociedade de Risco. Na sequência, partindo-se dos dispositivos constitucionais, tratados e convenções internacionais, e da Lei Complementar que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, buscou-se identificar os conceitos fundamentais bem como os princípios basilares do Direito Ambiental. Analisa-se também a Avaliação de Impactos Ambientais, com especial atenção ao Licenciamento Ambiental, sua função, peculiaridades e principais instrumentos para a construção, instalação e operação de atividades que fazem uso de recursos ambientais, e que são efetiva ou potencialmente poluidoras. Na esteira do Licenciamento Ambiental, e dentre os vários projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que propõem flexibilizá-lo, analisa-se de maneira detalhada e crítica o Projeto de Lei do Senado 654/2015, que dispõe sobre o Licenciamento Ambiental Especial, buscando identificar inconstitucionalidades em seu texto, bem como o potencial, ou efetivo, agravamento dos riscos ambientais e inobservâncias aos princípios estruturantes do Estado de Direito Ambiental, advindos do Projeto. Ao final, concluiu-se que a simplificação do licenciamento ambiental, que não apenas acelera a Licença, todavia também suprime essenciais etapas técnicas e sociais estabelecidas na Avaliação e Estudo de Impacto Ambiental, seguido de seu Relatório, bem como descumpre basilares normas e princípios do Direito Ambiental. Registra-se ainda que o método empregado é o dedutivo, o qual permite partir de princípios gerais do direito, especialmente os advindos da Constituição Federal de 1988, bem como aqueles encontrados na teoria da Sociedade de Risco e normas da Política Nacional do Meio Ambiente, alcançando o recorte proposto. A técnica de pesquisa utilizada foi a documental e bibliográfica, através do emprego de legislação, doutrina e demais produções pertinentes ao tema estudado.

Palavras-chave: Teoria da Sociedade de Risco; Direito Ambiental; Licenciamento Ambiental; Princípios do Direito Ambiental.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

EPIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

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

LC - Lei Complementar

LI - Licença de Instalação

LO - Licença de Operação

LP - Licença Prévia

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PLS - Projeto de Lei do Senado

PL - Projeto de Lei

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPF - Ministério Público Federal

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO.....	9
2.1 A Sociedade de Risco.....	10
2.1.1 Risco e Incerteza: demandas ambientais e limitação do conhecimento científico.....	19
2.2 O Bem Ambiental na Sociedade Contemporânea.....	21
2.2.1 Perspectiva Jurídica.....	21
2.2.2 Perspectiva Social.....	22
2.2.3 Perspectiva Política.....	23
3 A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO DEVER ESTATAL DE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO DO RISCO AMBIENTAL.....	26
3.1 Características jurídico-dogmáticas do Direito Ambiental.....	27
3.1.1 Princípios fundamentais do Direito Ambiental.....	29
3.2 A tutela constitucional do meio ambiente e a relevância do licenciamento em face da elevação do risco ambiental.....	45
3.3 Avaliação de impactos ambientais e o Licenciamento ambiental: conceitos e natureza jurídica.....	56
3.3.1 Avaliação de Impactos Ambientais (AIA).....	57
3.3.2 Licenciamento ambiental.....	66
3.4 Fases, procedimentos e abrangências do Licenciamento Ambiental.....	72
4 O PROJETO DE LEI DO SENADO 654/2015: CONSTITUCIONALIDADE E O POTENCIAL AGRAVAMENTO DOS RISCOS AMBIENTAIS.....	75
4.1 Projetos Legislativos e a flexibilização do Licenciamento Ambiental.....	76
4.2 Licenciamento Ambiental Especial: uma leitura crítica do PLS 654/2015.....	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
6 REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea foi profundamente marcada pelo rápido desenvolvimento científico que trouxe importantes inovações tecnológicas, resultando em grandes benefícios e novas possibilidades para a humanidade. Especialmente este macroevento grifou a passagem da modernidade para o momento atual, suscitando transformações paradigmáticas na hermenêutica e na produção científica, elementos até então irrefutáveis. Se, no período histórico anterior, a ciência possibilitou segurança quase que categórica e terminante, na sociedade contemporânea deixou de produzir certezas e passou a criar probabilidades. O profundo e intenso desenvolvimento científico e tecnológico é marcado pela incerteza, que produz consequências que já não podem ser verificadas com o rigor da ciência, resultando em riscos imprevisíveis e globais. Por decorrência dessas transformações, a sociedade passou a lidar com os conflitos intrínsecos ao risco e à incerteza, requerendo do Direito novos caminhos, no sentido de indicar alternativas, meios de identificação e gestão desses novos riscos.

Nesse contexto de efervescência tecnológica, imprevisibilidades e riscos globais, as degradações ambientais, naturais ou produzidas pelo homem por consequência de consumo e geração de bens, são verificáveis com mais frequência, extensão, danosidade, e difícil reversibilidade. Com o objetivo de mitigar os efeitos prejudiciais ao ambiente, o Licenciamento Ambiental surge, no nível do Direto, como ferramenta capaz de tornar mais sustentável a relação entre as necessidades humanas e a preservação da natureza e seus recursos. Assim, o problema que orientou o trabalho refere-se ao questionamento em torno da alteração desse instrumento de prevenção, precaução e controle ambiental, que surge como proposta de aperfeiçoamento dos mecanismos protetivos do meio ambiente, mas pode, por outra via, representar uma grave fragilização do Licenciamento Ambiental e sua eficácia em prevenir o dano, trazendo consequências prejudiciais para o Meio Ambiente e as populações atingidas.

O estudo parte da hipótese de que a simplificação do Licenciamento Ambiental, tal como proposto pelo Projeto de Lei do Senado 654/2015, prioriza elementos notadamente de valor econômico e de celeridade procedimental, especialmente contrários aos comandos constitucionais e aos princípios basilares do Direito Ambiental, elevando acentuadamente o risco de danos ao meio ambiente. Como se trata de proposta atualmente em tramitação no Senado, tem sido alvo de intensos debates entre empresários, políticos, ambientalistas e

juristas a cerca das consequências da aplicação das mudanças indicadas no Projeto de Lei, sugerindo que se refere a um recorte relevante e pertinente, justificando assim o estudo.

Como objetivo maior, a proposta é analisar as implicações decorrentes do PLS 654/2015, que, ao propor um procedimento simplificado, denominado Licenciamento Ambiental Especial, pode vir a suprimir etapas importantes do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, elevando assim os riscos de prejuízos e desastres ambientais. Para tanto, estudou-se a Sociedade de Risco frente ao Estado de Direito Ambiental, circunstanciados pelas incertezas científicas e o aumento dos riscos de acidentes ambientais, bem como a contribuição do Direito nesse cenário. Explorou-se também, os princípios fundamentais do Direito Ambiental, a tutela constitucional do meio ambiente e a relevância do Licenciamento Ambiental como instrumento integrante da Política Nacional do Meio Ambiente.

Adotou-se o método dedutivo, partindo dos princípios gerais do Direito Ambiental, da Teoria da Sociedade de Risco, e das premissas do Estado de Direito Ambiental, alcançando o texto constitucional, bem como apontamentos, doutrinas, legislação infraconstitucional, e artigos relevantes ao tema, fazendo uso de uma técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Com o fim de alcançar os objetivos indicados, o trabalho foi estruturado em três capítulos, seguido de um texto conclusivo e bibliografias. No primeiro deles apresenta-se a Teoria da Sociedade de Risco, principalmente segundo as elaborações doutrinárias de Ulrich Beck, adotada como referencial teórico de base, visando compreender o contexto das transformações ocorridas na passagem da modernidade para a atualidade, denominada também pós-modernidade. A Teoria da Sociedade de Risco permite elucidar a complexidade dos riscos e incertezas advindas das profundas transformações científicas e tecnológicas ocorridas na sociedade contemporânea, bem como a ineficácia dos instrumentos empregados no gerenciamento desses riscos, revelando um grande desafio para as instituições definirem normas de proteção ambiental, visando a reduzir os efeitos poluidores do ambiente natural, bem como o comprometimento dos recursos naturais, fonte de bens e sustento para a humanidade. Na sequência do capítulo, é feito o estudo do bem ambiental na sociedade contemporânea, e sua inserção no Estado de Direito Ambiental como forma de se criar instrumentos que permitam nova forma de proteção e gestão de riscos ambientais. O bem ambiental é analisado a partir de uma perspectiva jurídica, onde a proteção da qualidade de vida e do próprio ambiente são abordados como bem difuso, que atinge

relevância para os Estados, na medida que o processo de degradação ambiental ameaça o desenvolvimento econômico e a disponibilidade de recursos naturais. A análise também se faz sob uma perspectiva social, a partir da qual o meio ambiente, em conformidade a lei federal que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, deve ser considerado como um patrimônio público a ser assegurado e protegido para uso coletivo, consagrando assim um sentido comunitário do espaço social, bem como dos recursos naturais. Segundo essa perspectiva, não cabe discutir a propriedade dos bens ambientais, ou suas formas de apropriação, pois, seja qual for a forma ou o título de propriedade que gravam os bens ambientais ou recursos naturais, pesa sobre estes a “hipoteca social”, não podendo-se deles dispor livremente se interesses mais abrangentes da coletividade forem violados ou restringidos. Pela via da perspectiva política, o bem ambiental foi considerado a partir de uma mudança de tomada de decisão. No Estado moderno a ordem era centralidade política, ao passo que na segunda modernidade os mecanismos de tomada de decisão são cada vez mais diversos e plurais. Uma sociedade formada por sistemas funcionalmente distintos, não proporciona planejamentos baseados em causalidade, resultando em uma fragmentação do poder político, de modo a surgir novos atores em condição e pretensão de decidir. Atores sociais como ONGs e organizações transnacionais desenvolvem uma função indispensável na proteção do meio ambiente, revelando uma “ecodemocratização do sistema político”, e repercutindo em uma reestruturação do Estado e suas funções.

No segundo capítulo abordou-se a importância do licenciamento ambiental, seus aspectos constitucionais e o dever do Estado na tarefa de liderar os processos de prevenção e precaução do risco ambiental. É feita uma abordagem sobre os princípios que permitem que o Direito Ambiental seja instrumento para o alcance dos objetivos elencados pelo Estado, em face da amplitude da legislação ambiental, e recorrentes pontos controversos e dissonantes na norma, o que não proporciona uma adequada interpretação do direito em tela. Nesse tópico analisou-se também a base constitucional do Direito Ambiental a partir do art. 225. da Constituição de 1988, denominada de “verde” em face da proeminência e relevância com que aborda a proteção ambiental. A tutela ao meio ambiente abrange, igualmente, vários outros dispositivos inseridos ao decorrer do texto, em vários outros títulos e capítulos, evidenciando uma natureza multidisciplinar do tema. Em seguida se introduziu-se o estudo da Avaliação de Impacto Ambiental, do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, do Relatório de Impacto Ambiental, e na sequência o Licenciamento Ambiental

no ordenamento jurídico brasileiro, analisando-se a legislação específica e seu fundamento constitucional, seus principais objetivos, função, conceitos, fases, procedimentos e competências.

No terceiro capítulo, alcançando o ponto focal da pesquisa, examinou-se o PLS 654/2015, que dispõe “[...] sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional”. Este Projeto de Lei propõe o “Licenciamento Ambiental Especial” com o objetivo de promover desenvolvimento sustentável a partir dos empreendimentos estratégicos de infraestrutura, orientando-se pelos princípios da celeridade, cooperação, economicidade e eficiência. Para que fosse feita uma leitura crítica da PLS, foi realizado um breve levantamento dos projetos que tramitam Câmara do Deputados Federais e no Senado Federal, destacando os Projetos que visam a flexibilização do Licenciamento Ambiental. Como resultado dessa leitura crítica, apontou-se no documento aspectos sensíveis aos mecanismos legais de proteção ambiental.

2 TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO

Para que se alcance de forma fundamentada e segura às análises finais da pesquisa, considerando a excepcionalidade do Licenciamento Ambiental Especial, proposto na forma da PLS 654/2015, em face dos princípios constitucionais, se faz necessária a introdução de conceitos e referenciais teóricos base. Nesse intuito, busca-se apresentar, de maneira concisa e objetiva, as noções e enunciados essenciais da Teoria da Sociedade de Risco apresentada no livro “La Sociedad del Riesgo Global”, desenvolvida por Ulrich Beck¹. Nesse tópico, pretende-se reunir definições úteis e relevantes para o presente estudo, não havendo a pretensão de apresentar em exaustivo a multiplicidade de conceitos e implicações investigadas pelo autor.

¹ Não será dispensada a contribuição de outros autores que fizeram uso dos estudos de Beck.

2.1 A SOCIEDADE DE RISCO

Em sua introdução ao livro “La Sociedad del Riesgo Global”, Ulrich Beck reúne uma série de ensaios que formam a base do “manifesto cosmopolita”, quando evoca as diversas expressões elaboradas por estudiosos que analisaram a sociedade contemporânea e sua ruptura com as expectativas e projetos iniciais, frente às inesperadas formas sociais, políticas, econômicas e tecnológicas. Vários autores estudaram o que Beck chama de “término operativo” da modernidade: “pós-modernidade”, para Bauman, Lyotard, Harvey, Harawy; “modernidade tardia” para Giddens; “era global” para Albrow; e “modernidade reflexiva”, para Beck, Giddens e Lash. Isto, para evidenciar que todos estão de acordo que a partir dessa ruptura, enfrentamos e enfrentaremos contradições globais, nas quais viveremos esperanças envoltas de desesperança (BECK, 2002, p. 01).

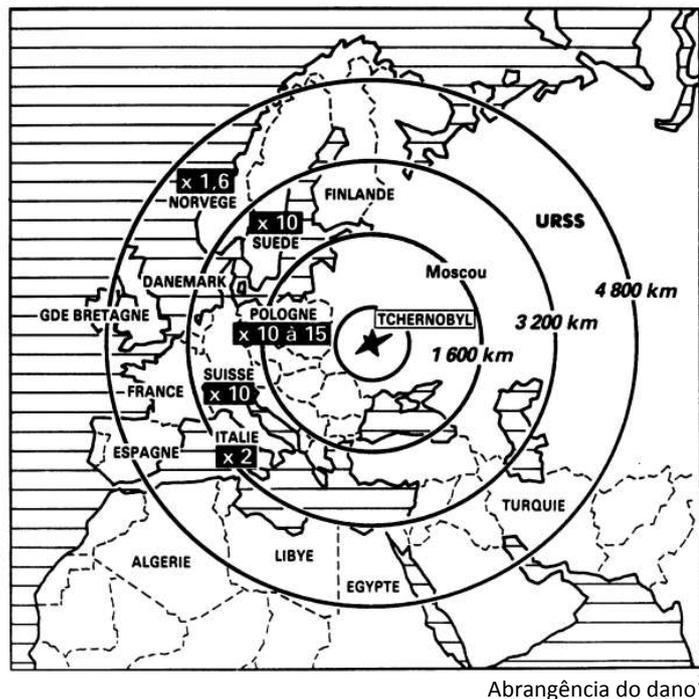
Na visão de Beck, essa nova ordem cria paradoxos. É senso comum que o mundo ocidental passou por uma guinada consistente ao avançar da sociedade agrária e feudal para a industrial e capitalista, desenvolvendo novas formas de produção e distribuição de riquezas, bem como estabelecendo novas formas de relações entre os homens, baseada na desigualdade. Essa etapa industrial se desenvolveu e se transformou em seus fundamentos e premissas, vindo a passar por outra transformação, na qual a “modernidade reflexiva” alcança algo como “consciência de si”², passando as instituições a terem um papel menos relevante, atingindo, contrariamente aos efeitos globais, certa descentralização, ou individualização. Essa individualização, específica para o estudo de Beck, torna-se um traço definidor da sociedade de risco, ao que vai chamar de “individualismo institucionalizado”, e que paradoxalmente implica um estilo coletivo de vida. Assim, no paradoxo da segunda modernidade, as noções de comunidade, grupo e identidade perdem seus fundamentos ontológicos (BECK, 2002, p. 14,15).

Em sua “teoria da sociedade de risco”, Beck analisa macro eventos que evidenciam a ruptura com esse modelo de sociedade, que, se em primeiro momento revelam-se fatos

² A sociedade industrial se percebe e se critica a si mesma como sociedade de risco. “Modernização reflexiva”, não significa, necessariamente, uma “reflexão”, mas uma “autoconfrontação” (BECK, 2002, p. 114). Pode-se diferenciar sociedade industrial de sociedade de risco, pelo conhecimento, ou auto reflexão, que esta elabora frente aos perigos que aquela desenvolve (BECK, 2002, p. 127).

Ainda, no sentido de melhor esclarecer o complexo e novo sentido de “reflexividade”, inferindo que, se por um lado, “reflexão” refere-se em essência (no sentido literal do termo) ao conhecimento dos fundamentos, consequências e problemas do processo de modernização, por outro lado, se vincula à consequências não desejadas da modernização. No primeiro sentido, e mais estrito, fala-se em “reflexão”; no segundo sentido, mais amplo, fala-se em “reflexividade” (BECK, 2002, p. 173).

isolados, na verdade ilustram os componentes constitutivos dessa sociedade identificada com a imponderabilidade (incertezas) futuras advindas do “risco”. Ao exemplificar aspectos básicos da sociedade de risco tecnológico, chama Beck de “comoção antropológica” o acidente nuclear ocorrido em Chernobyl, em 1986 na então União Soviética, hoje Ucrânia, que evidencia-se como evento transnacional, com projeções multifacetadas impondo riscos de forma global (BECK,2002, p.11).



Este evento (Chernobyl) em particular, é revelador de características fundamentais do que Beck chama de “sociedade de risco”, atribuindo a globalidade como “princípio axial”, visto que seus efeitos são os perigos produzidos pela civilização e que não se delimitam no tempo e espaço, alcançando geografias e gerações para além dos contextos catastróficos locais (BECK, 2002, p. 29). Assim, como no desastre atômico em Chernobyl, os perigos em uma sociedade de risco projetam-se para além das fronteiras nacionais (daí seu caráter global), e reverberam em gerações futuras⁴, posto que o risco está conceitualmente vinculado ao advento futuro, associado às noções de incerteza e probabilidade, e como resultado de decisões tomadas no presente (FERREIRA, 2010, p. 14 e 15).

³ Disponível em <https://www.msn.com/pt-br/noticias/fotos/chernobyl-30-anos-do-desastre-e-suas-consequencias/ar-BBsf0eB>, acessado em 27/03/2018 às 20:44

⁴ Corroborar: o risco seria uma forma específica de relação com o futuro (LEITE; AYALA, 2002, p. 17).

Beck, na busca de resumir e sistematizar as transformações ocorridas na passagem da modernidade, para o que ele chama de sociedade de risco, ou segunda modernidade, indica que esta está baseado no conceito de Estado-nação, na qual as relações estão essencialmente alicerçadas na territorialidade, coletividade, progresso, controle sobre os processos tecnológicos, pleno emprego e exploração racional dos recursos naturais. Todavia, na ruptura dessa modernidade, estas características fundantes foram atingidas por processos inter-relacionados que marcam essa segunda modernidade, sendo eles, a globalização, a individualização, a revolução dos gêneros, subemprego, e os riscos globais, como crises ecológicas⁵ e colapsos financeiros globais. Para Beck, estes processos têm em comum o fato de serem consequências imprevistas pela primeira modernidade linear, industrial e nacional, que tiveram seus marcos minados, e transformados de maneira que não se desejava, nem se previa, se colapsando a ideia de controle, certeza e segurança, fundamentais na primeira modernidade⁶ (BECK, 2002, p. 2).

Ainda, nesta etapa de compreensão dos fundamentos conceituais da sociedade de risco, vale ressaltar que “risco” é o indício de uma ameaça ou perigo. A definição e sentido do significado de risco passou por evoluções, conforme a dinâmica das transformações sociais, apesar de ser um conceito recente. Inicialmente, a noção de risco vinculava-se a uma consideração de perigos incertos e oportunidade almejadas, numa espécie de cálculo de “risco/benefício”. Esse conceito foi alargado a partir do desenvolvimento industrial e do capital, estabelecendo certa relação com o campo econômico, mantendo, contudo, certo distanciamento na noção de incerteza (FERREIRA, 2010, p 12 - 13).

Prossegue Ferreira, no entendimento que na sociedade contemporânea o risco encontra-se vinculado ao sentido de probabilidade e incerteza. Algumas características produzem unidade de termos (risco/probabilidade/incerteza): primeiro, é a possibilidade de se alcançar determinado resultado, não cabendo aqui predeterminações, pois o futuro indeterminado, e vinculado às ações humanas é o que define o sentido de risco; em segundo lugar, é a negação de que o evento ocorrerá com certeza previamente estabelecida; por último, unifica o sentido de risco, o impacto sobre os valores, ou realidades humanas. Assim, fundado nessas características, e tomado sob essa perspectiva “[...] o risco estabelece uma

⁵ Percebe-se assim uma forte conexão do sentido de sociedade de risco com a problemática ambiental (FERREIRA, 2010, p. 11).

⁶ Para Beck, aqui não se trata de uma pós-modernidade, mas de uma segunda modernidade, com mudança de paradigma social e político, na busca de um novo marco referencial (BECK, 2002, p. 3).

vinculação com o futuro”, e leva a sociedade a perder seus parâmetros de definição, sendo tomado, via de regra, como uma probabilidade de evento futuro e incerto (FERREIRA, 2010, p. 14).⁷

Outra importante consideração para compreendermos, ainda que linhas gerais, a noção de risco, nos auxiliando e dando segurança teórica na aproximação do objeto do presente estudo, é a de que o risco é resultado de ações humanas, ou escolhas sociais. A presente noção de risco marca uma forma de organização social que pretende tornar, ainda que não conhecidas, mas previsíveis as consequências imprevisíveis das suas decisões e escolhas no presente. Portanto, por ser de complexa natureza, o risco deve ser tomado a partir de uma perspectiva abrangente e inclusiva, devendo ser percebido como a “[...] representação de um acontecimento provável e incerto que se projeta no futuro através de determinações presentes” (FERREIRA, 2010, p. 17).⁸

Avançando na construção da noção de risco Carvalho desenvolve o tema analisando a “[...] sociedade contemporânea como produtora de riscos”, lembrando que esta sociedade encontra-se em fase de transição de macro conceitos, ou paradigmas; da modernidade à pós-modernidade; da modernidade simples à modernidade reflexiva. Ainda, é uma sociedade envolta em ambiente de alta complexidade, onde, não obstante ter-se desenvolvido múltiplas possibilidades de conhecimento, através dos avanços científicos, é um contexto multifacetado, e que pode ser tomada de inúmeras perspectivas teóricas, permitindo percepções distintas de um mesmo fenômeno, produzindo circunstâncias nas quais as perguntas precisam ser elaboradas corretamente, a fim de que respostas sejam obtidas (CARVALHO, 2008, p 11).

Os riscos, característicos dessa sociedade de riscos, resultam da própria evolução do modelo capitalista de industrialização. Todas as classes sociais são atingidas pelo excesso de produção em vários campos, não apenas âmbito direto da produção industrial, mas ainda, no excesso de conhecimento científico que permitem múltiplas intervenções humanas no ambiente, distribuindo espécies diversas, e novas, de riscos de forma indiscriminada. São riscos novos, pois superam a esfera da individualidade apresentando um elemento de

⁷ Aqui Ferreira indica que Beck percebe o risco sob uma “multiplicidade de lentes” sendo resistente a se fixar um conceito determinado, posto que, ao relacionar um amplo conjunto de elementos, sob perspectivas e circunstâncias diversas, a noção de risco não é uma formulação simples e concisa (FERREIRA, 2010, P.14).

⁸ Assim vamos consolidando um conceito de risco útil e necessário para o trabalho, construindo o conhecimento de seus elementos fundamentais: probabilidade, incerteza, determinações humanas no presente, resultado futuro.

“inerente globalidade, invisibilidade e transtemporalidade sem precedentes na história das relações sociais”, escapando à capacidade humana de percepção direta, sendo invisíveis e não perceptíveis às vítimas (CARVALHO, 2008, p 14).

[...] Em síntese, a sociedade de risco distribui riscos abstratos ou invisíveis produzidos tecnocientificamente, em contraposição à modernidade clássica, que, por meio da sociedade industrial, gerava riscos concretos (passíveis de demonstrações causais) na busca de distribuição de riqueza (entre as classes sociais em combate à pobreza e escassez de recursos).

A percepção e conceito de “risco” e “perigo”, ao longo da evolução das sociedades, podem ser compreendidos a partir das fases pelas quais se deu essa evolução, sendo, em cada uma delas, distintas as noções de “risco” e “perigo”.

Inicialmente, na fase pré-industrial (como pré-modernidade), os perigos incalculáveis são o elemento característico. Eventos como secas, enchentes pragas, e fome, eram via de regra atribuídos a fatores externos (como divindades por exemplo), ou como decorrências da própria natureza. Tais eventos não guardavam direta relação com as tomadas de decisão dos homens (sociedade), mas faziam parte natural do destino dos povos, enquanto organização de estado, cultura, ou etnia. Na fase da sociedade industrial houve uma mudança nessas características, quando passou a combinar dois aspectos de ameaça, compostos pelos perigos próprios da fase pré-industrial, mais os riscos resultantes das ações e decisões humanas. São os riscos fabricados pelo próprio homem, ou sejam, riscos concretos, calculáveis e de efeitos controláveis. Aqui, mecanismos diversos de seguro, transformam a sociedade em uma espécie de sociedade de “risco previdente”. Na sequência, conforme explanação de Ferreira, a sociedade de risco, apresenta-se como resultado da autolimitação gerada na fase da sociedade industrial, alavancada pelos avanços tecnológicos e desenvolvimento econômico. Nessa fase, “riscos” e “perigos”, podem ser previsíveis ou imprevisíveis (calculáveis ou incalculáveis), todavia, ambos denominados riscos ou perigos abstratos. Isso decorre do somatório dos elementos pelos quais eram caracterizados na sociedade industrial (primeira modernidade) e na própria sociedade de risco (segunda modernidade); assim, é fundante na sociedade de risco a compreensão de que riscos e perigos assumem contornos de abstração e incerteza, sempre advindos de

decisões e ações humanas, comprometendo seus modelos ou paradigmas de segurança⁹ (FERREIRA, 2010, p. 17-19).

[...] As variações qualitativas na natureza do risco, no entanto, evidenciam que se está diante de um modelo de desenvolvimento insustentável sob os mais variados aspectos, inclusive por que envolve riscos que solapam os padrões de segurança não apenas pela sua complexidade, mas também pela sua imperceptibilidade.

Há ainda mais dois importantes apontamentos para a compreensão da dinâmica pela qual passou a noção de “risco” e “perigo” nos processos de transformação das sociedades.

Primeiramente, para Leite e Ayala (2002), ao indicarem o fenômeno da “irresponsabilidade organizada”¹⁰, partem das nuanças conceituais entre “risco” e “perigo”. Inferem que perigo apresenta-se como “circunstâncias fáticas” que intimam as sociedades humanas, podendo ser naturais ou não, todavia somente podem ser tomados como riscos se forem conhecidos e previsíveis o evento, bem como calculada sua probabilidade. Desta forma, um perigo poderá admitir a configuração, ou constituição, de risco, alcançando os aspectos contemporâneos do problema, em face do fenômeno da irresponsabilidade organizada. Prossegue no entendimento que a problemática apresenta uma certa evolução sem desvios: inicialmente corre-se perigo; depois sabe-se de tal ocorrência conhecendo o estado de periculosidade, ou seja risco; finalmente assume-se um estado de impotência frente ao risco, não podendo evitar ou diminuir a possibilidade do evento danoso (a isto classifica de “irresponsabilidade organizada”) (LEITE; AYALA, 2002, p. 14).

Outra referência que se faz útil registrar, é a abordagem feita por Bahia (2012) em sua tese de doutoramento, quando aborda as distinções entre “risco” e “perigo”. Inicialmente aponta que os dois termos distinguem-se em função de seu grau de probabilidade. Se, por uma via, o risco caracteriza uma forma de perigo pressentido todavia não comprovado, por outra, o perigo seria “um risco de altíssima probabilidade”¹¹, depreendendo-se aqui, que o este apresenta-se como uma ameaça real e previsível. Sob esse referencial o preponderante elemento distintivo entre os conceitos de risco e perigo é a

⁹ Conclui Ferreira, na mesma análise, que os limites do desenvolvimento capitalista são tensionados nesse processo de transição da primeira para a segunda modernidade, visto que, se na primeira os riscos eram parte intrínseca do progresso, na segunda, eles não podem ser considerados benignos e inevitáveis.

¹⁰ Esse tema será tratado mais adiante na pesquisa.

¹¹ Para essa compreensão Bahia cita: GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

incerteza científica. Esta na origem dos riscos, o esforço humano de afastar os perigos, a partir da intervenção no meio ambiente, que acaba por produzir mais riscos colaterais, não obstante essas intervenções estarem fortemente vinculadas aos avanços tecnológicos e poderio econômico. Essa conjuntura qualifica a sociedade atual pela “progressiva diminuição do perigo e pelo incremento do risco” (BAHIA, 2012, p. 46).

[...] Verifica-se, assim, que as ameaças produzidas por forças externas tornam-se cada vez mais previsíveis e controláveis e que, em contraposição, na medida em que as possibilidades de decisão em relação aos nossos comportamentos aumentam, também se amplia o campo de incidência do risco.

A impotência frente ao risco, bem como a inevitabilidade do evento danoso, caracteriza, como apontado acima, e de acordo com Leite e Ayala (2002), a irresponsabilidade organizada.

Em sede de introdução, Leite e Ayala (2002) inferem que o modelo de sociedade de risco¹², não obstante conferir título à pesquisa, foi utilizado tão somente em função de sua vinculação ao conceito de “irresponsabilidade organizada”, sendo esta funcional ao estudo dos problemas de implementação do Direito do Ambiente (LEITE; AYALLA, 2002, p. 4). Corrobora nesse sentido Carvalho (2008), indicando que na sociedade de risco ocorre uma normalização¹³ da produção de riscos que são fomentados por interesses econômicos e/ou políticos. A intensificação potencial dos riscos decorrentes do desenvolvimento industrial, produziu uma crescente necessidade de o Estado transigir com o que Ulrich Beck classificou como “irresponsabilidade organizada” (CARVALHO, 2008, p 18).

Para Beck (2002), nesse ambiente de irresponsabilidade organizada, todas as instâncias e agências reguladoras¹⁴ podem desempenhar suas funções, respeitando-se todas as normas instituidoras, sem que isso resulte em nenhum tipo de segurança (BECK, 2002, p. 52). Isto evidencia um traço marcante nas sociedades de risco, que é uma inconsistência ontológica, posto que, se por um lado elevam-se os níveis de normatização, em face da crescente degradação ambiental, por outro, isso não produz efetiva responsabilização, quer seja a indivíduos ou a instituições (BECK, 2002, p. 236-237). Assim, entende a

¹² Para Bahia os conceitos de irresponsabilidade organizada estão vinculados à teoria da sociedade de risco no que tange a falência dos níveis de segurança e do potencial catastrófico da segunda modernidade (BAHIA, 2012, p. 54).

¹³ Nota do autor: entendo aqui como regulamentação, normatização.

¹⁴ Termo adaptado do autor a partir do texto original em espanhol.

irresponsabilidade organizada como um ciclo vicioso entre normatização e permanentes ameaças de destruição (BECK, 2002, p. 50).¹⁵

Cabe aqui, nesta fase do trabalho que visa expor as características da sociedade de risco que serão mais úteis ao presente recorte, finalizar indicando os principais elementos da sociedade de risco. Como já apontado, em face da natureza distinta das ameaças na segunda modernidade, o risco surge como um dos elementos essenciais para a compreensão da sociedade contemporânea.

Primeiramente, pode-se destacar que houve uma mudança na relação entre risco, espaço e tempo. Tempo e espaço vinculavam, e circunscreviam, as sociedades na fase industrial, mas, uma vez iniciado o processo de transição para a sociedade de risco, novos paradigmas foram somados, como elementos imponderáveis do risco, sobre-excedendo os contornos espaço-temporal, prolongando-se geografias¹⁶ distantes e gerações futuras¹⁷. (FERREIRA, 2010, p. 21)

Em segundo lugar, outro importante aspecto a ser considerado, é o elemento intrínseco do risco, ou seja, relativo a sua própria natureza. As ameaças, na segunda modernidade, são espécies de acontecimentos prováveis e incertos, que, como resultado de ações e decisões no presente, projetam-se no futuro com cinesia espacial e temporal. Essa conjuntura de fatores conceituais indica um “potencial de destruição historicamente desconhecido”, e que levanta a questão da precariedade das instituições em lidar com o evento catastrófico, ainda provável e previsível. Essa “debilidade” na gestão do evento fundamenta-se na compreensão de que “nem tudo o que é tecnicamente possível é também politicamente realizável” (FERREIRA, 2010, p. 24).

Há que se evidenciar, em terceiro lugar, a precariedade nos níveis de segurança presentes na sociedade de risco. As instituições que lidavam com os riscos na sociedade industrial (primeira modernidade) já não podem controlá-los com a mesma eficiência. Isso se deve ao nível de complexidade que atingiu os riscos em um ambiente de intenso processo

¹⁵ Bahia, concluindo a abordagem à irresponsabilidade organizada, registra que “como concebida por Beck, desenvolve-se por meio de dois desenvolvimentos históricos contraditórios da sociedade industrial, que seriam: a elaboração de padrões e sistemas de controle e segurança, por um lado, e o surgimento de ameaças e riscos produzidos pelo próprio industrialismo, por outro. Com isso, segurança e risco aparecem no bojo da sociedade industrial, como dois lados da mesma moeda” (BAHIA, 2012, p. 56).

¹⁶ Ferreira (2010) exemplifica com a epidemia de encefalopatia espongiforme (“doença da vaca louca”) diagnosticada inicialmente no Reino Unido em 1996, disseminando-se por vários países (FERREIRA, 2010, p. 22).

¹⁷ Exemplifica a imagem da anotação 2.

de modernização. Os padrões de segurança que conferiram estabilidade no modelo anterior já não se aplicam em decorrência da natureza das novas ameaças. Assim, a vulnerabilidade e instabilidade dos instrumentos de controle transforma-se em elementos fundamentais da sociedade de risco¹⁸, posto que, se na primeira modernidade os riscos eram estabelecidos e tomados por meio de procedimentos lineares, podendo ser antecipadamente estimados e tratados, aqui, definições reducionistas sucumbem ante a complexidade dos novos perigos. Infere-se daí, que na sociedade de risco, paradoxalmente, a proteção diminui na mesma esteira que elevam-se os riscos (FERREIRA, 2010, p. 25).

Um quarto fundamento refere-se ao padrão de interação das comunidades-estado que passaram, e passam, por importantes transformações em virtude dos novos perigos. Se na primeira modernidade os limites fronteiriços dos países tendiam a ser claros e definidos (ainda que o permaneçam no tocante às geografias), na sociedade de risco esses marcos se desvanecem ante a própria natureza das ameaças, agora globais e atemporais atingindo um universo não limitado ou politicamente reconhecido, oportunizando uma maior aproximação entre os povos¹⁹. Revela-se, portanto, que na sociedade de risco global, políticas sectárias e unilaterais mostram-se ineficazes, incapazes e improdutivas, devendo os Estados laborarem no consenso e na cooperação de normas transnacionais²⁰ (FERREIRA, 2010, p. 26).

¹⁸ Esses elementos compõem e fundamentam o conceito de “irresponsabilidade organizada”.

¹⁹ Ferreira (2010) fala em “riscos cujo potencial de destruição possibilita a suavização de algumas fronteiras erigidas pelo homem” (FERREIRA, 2010, p 25).

²⁰ Ferreira (2010) cita a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, reunindo representantes de 175 países, quando a questão-problema do aquecimento global foi tratado como um dilema a ser considerado por todas as nações do planeta (FERREIRA, 2010, p. 26).

2.1.1 Risco e Incerteza: demandas ambientais e limitação do conhecimento científico

Para Beck (2002) uma característica essencial do risco na sociedade globalizada, relaciona-se ao grau de imperceptibilidade do risco pelos sentidos humanos²¹. Os riscos incidem no tempo e espaço com crescente dificuldade de aferição e controle, operando fora da capacidade de percepção. Entendendo que a vida cotidiana é cega frente aos perigos que ameaçam a sociedade, não se tratando apenas de um dano potencial, todavia de uma “expropriação dos sentidos” frente aos riscos. Esses perigos invisíveis são, em geral, produtos dos avanços tecnológicos, como os associados às contaminações químicas, a radiação atômica e aos organismos geneticamente modificados (BECK, 2002, p. 86).

Corroborando também Bahia (2012) ao ver nessa relação, tecnologia/riscos invisíveis, um paradoxo onde esta mesma ciência que gera os riscos imperceptíveis à natureza humana, é a que é capaz de torná-los perceptíveis. Nesta sociedade, os atingidos, via de regra, vivem em um ambiente de incerteza, sem nem mesmo terem clara noção da origem, desenvolvimento ou ação dos perigos, que projetam-se no futuro alcançando outras gerações que terão que dispor de meios tecnológicos para tornarem esses danos potenciais perceptíveis e interpretáveis. Nesse contexto, os novos riscos assumem uma peculiaridade de indeterminação e precariedade na avaliação científica, resultando assim que são suscetíveis somente de uma “avaliação probabilística” com um elevado potencial de imponderabilidade quanto à extensão e lesividade do dano. Ainda, a título de exemplo dessas ameaças imponderáveis pode-se registrar a radioatividade e seu nível de contaminação imposta ao ambiente (ar, água, alimentos), produzindo danos sistemáticos e em geral irreversíveis²², baseados em aferições causais sujeitos ao conhecimento científico disponível, podendo ser esses efeitos maximizados, reduzidos ou dramatizados, conforme opções e conveniências na dinâmica social. Diante dessa imponderabilidade dos perigos, bem como a subjetividade na

²¹ Bahia (2012) ilustra: “antigos marinheiros do século XIX quando caíam no Tâmesis não morriam afogados, mas envenenados pelos 67 vapores fétidos e pela fumaça do esgoto londrinense. Do mesmo modo, a passagem pelas ruas estreitas de uma cidade medieval representava uma tortura para o nariz (BECK, 1998, p. 27). Desta forma, os perigos típicos da sociedade medieval, diferente do que acontece atualmente, afetavam o nariz ou os olhos, sendo perceptíveis aos sentidos humanos, enquanto que os riscos civilizatórios de hoje escapam a percepção, residindo em fórmulas físico-químicas (BECK, 1998, p. 28). Enquanto os perigos medievais poderiam ser atribuídos a uma falta de abastecimento da tecnologia higiênica, os novos riscos têm a sua origem atrelada à excessiva produção industrial” (BAHIA, 2012, p. 66).

²² Exemplifica aqui Bahia (2012) que dentre estas novas ameaças está a radioatividade e as substâncias nocivas e tóxicas presentes no ar, na água e nos alimentos, que causam degenerações e danos no nível sistêmico podendo subsistir invisíveis (BAHIA, 2012, p. 67).

avaliação da ocorrência dos riscos, tendem a não alcançar êxito os esforços para se determinar cálculos de probabilidade, custos e graus de impacto dos riscos na sociedade (BECK, 2002, p. 131). Diante desse cenário, o risco não carrega uma configuração claramente concreta e material, pois além de serem perigos potenciais e futuros, compreende e implica que suas ocorrências não raro abrangem certa privação dos sentidos humanos (BAHIA, 2012, p. 67).

É importante salientar que, no universo da modernidade, os perigos não são sintetizados como simples constatações sobre as ocorrências danosas, compreendendo, todavia, um elemento teórico como um componente normativo, que não prescinde de uma narrativa causal que façam esses fatos identificar uma consequência da industrialização e do transcurso da modernização. Entende-se daí que há, na generalidade e por via de regra, um liame direto entre as instituições, detentoras da interpretação dos fatos e ameaças, e os atores do processo de modernização. Na sociedade de risco, por outro lado, os danos e as ameaças estão plenamente separados das instituições e seus atores, num plano social, material, local e temporal, apontando assim que os perigos da modernização se mostram de uma forma universal, sendo simultaneamente específica e inespecífica no contexto local. Neste sentido, a compreensão das relações de causalidade dos riscos da modernização escapa às percepções humanas, pois estes apresentam uma natureza narrativo-especulativa, não especificamente vinculados aos fatos. Disso decorre que a causa dos eventos danosos seja de continuo eivada de incertezas, transitiva e precária (BAHIA, 2012, p. 67).

2.2 O BEM AMBIENTAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Tendo sido apontados objetivamente os elementos matriciais da Teoria da Sociedade de Risco, se faz adequado, para fundamentar a abordagem que será feita ao Licenciamento Ambiental, o registro de como se insere nessa segunda modernidade o bem ambiental a partir de uma perspectiva jurídica, social, e política.

2.2.1 Perspectiva Jurídica

Na sociedade de risco, o meio ambiente²³ como preocupação jurídica em vista a proteção da qualidade de vida e o próprio ambiente, como bem difuso, é recente. Essa preocupação somente atinge maior importância para os Estados à medida que o processo de deterioração ambiental começa a afetar o desenvolvimento econômico, em grande medida devido à escassez dos recursos naturais. Esse conjunto de elementos e fatores formam um todo mais abrangente que Canotilho e Leite (2007) denomina “nova cidadania ambiental” que tem por objetivo comum a proteção intercomunitária do bem difuso ambiental (LEITE; AYALA, 2002, p. 14) e (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 160).

É relevante ainda, ressaltar que nesse contexto de meio ambiente fragilizado frente aos avanços na sociedade de risco, e a necessidade de se estabelecer normatizações²⁴ capazes de resultarem em proteção ao bem ambiental, deve-se acentuar que a própria noção de meio ambiente é genérica, podendo ser apreendida a partir de diversos entendimentos, ou visões, teóricas a depender do viés científico adotado. Disso resulta considerar que o meio ambiente tem um caráter interdisciplinar²⁵ ou transdisciplinar, profundamente dinâmico e em permanente transformação, trazendo grandes desafios aos sistemas jurídicos. Para um entendimento da interação do conceito de meio ambiente com as disposições legais, pode-se partir do próprio elemento conceitual proposto no artigo 3º, I, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, onde se lê que “para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite,

²³ Leme Machado (1998) adverte que as palavras meio e ambiente são sinônimas e equivalentes, sendo um pleonasmo falar em “meio ambiente” pois uma subentende a outra (LEME MACHADO, 1998, p. 69).

²⁴ Leite; Ayala (2011) destaca que não é possível tomar o meio ambiente “fora de uma visão de cunho antropocêntrico, pois sua proteção jurídica depende de uma ação humana” (LEITE; AYALA, 2011, p. 75).

²⁵ Nota do autor: adicionaria aqui também que o meio ambiente apresenta um caráter multidisciplinar.

abriga e rege a vida em todas as suas formas. Assim, parece que o legislador pretendeu um conceito interativo realçando a interação entre o homem e a natureza, evidenciando a proteção jurídica do meio ambiente como um bem unitário (LEITE; AYALA, 2002, p. 75 e 81).

Considerando o complexo campo para o tratamento normativo²⁶, o conceito de meio ambiente, por si, pontua a amplitude de nuances e especificidades que devem ser elencadas no texto legal. Nesse sentido corrobora o conceito de Silva (1994):

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. (SILVA, 1994, p. 6)

Ainda que será detalhadamente analisado mais à frente na pesquisa, vale destacar, no nível de conclusão tópica, que no caso interno do Brasil, como Estado contingenciado pelos traços marcantes da sociedade de risco, que a concepção jurídica de meio ambiente é o que dispõe a Constituição Federal de 1998, em seu artigo 225. Na Carta o meio ambiente é bem de natureza jurídica difusa, definido pela legislação ordinária como bem indivisível, transindividual, tendo como titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (TAGLIAN, 2009, p 65).

2.2.2 Perspectiva Social

No que tange ao aspecto social, a noção de meio ambiente, de acordo com a lei federal que institui a Política Nacional de Meio Ambiente²⁷, deve ser considerada como um patrimônio público a ser assegurado e protegido para uso coletivo. Milaré (2007) registra que essa lei “consagra explicitamente” o sentido comunitário e coletivo do espaço social bem como certos recursos naturais²⁸, não cabendo discutir a propriedade dos bens ambientais, ou suas formas de apropriação. Pois, seja qual for a forma ou o título de propriedade que gravam os bens ambientais ou recursos naturais, pesa sobre estes a

²⁶ Milaré (2007) Destaca que as formulações jurídicas sobre o meio ambiente podem variar amplamente, a depender do tratamento que se der ao direito de propriedade (MILARÉ, 2007, p. 123).

²⁷ Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981.

²⁸ Esse tema tem sido motivo de discussões e experiências ao longo da história (MILARÉ, 2007, p. 122).

“hipoteca social”, não podendo-se deles dispor livremente se interesses mais abrangentes da coletividade forem violados ou restringidos ²⁹(MILARÉ, 2007, p. 122-123).

A preservação de um meio ambiente saudável é condição fundamental ao se tratar de sociodiversidade. Ensina Bruno Stacruz (2012):

A fim de que se possa falar em sociodiversidade e em bem-estar de povos que possuam hábitos socioculturais próprios, é necessário que o Estado assegure a eles o direito de ter um território devidamente reservado para sua vivência, com a, concomitante, proteção diuturna dos recursos naturais que lá se encontram, e que são essenciais para sua reprodução sociocultural [...] Ademais o ente Estatal deve intensificar, nos processos educacionais, a importância da sociodiversidade, a fim de que assim possa haver um despertar para sua exata compreensão do valor de se ter um país culturalmente diversificado, bem como da relevância do papel desempenhado por povos e comunidades tradicionais para a própria conservação do meio ambiente (STACZUK, 2012, p. 110).

A partir da aplicação de um pensamento sistêmico e holístico, pode-se adotar uma percepção ampliativa e integrativa, que permite uma leitura e interpretação do conjunto normativo capaz de alcançar a dimensão social do Estado de Direito Ambiental, consagrando a biodiversidade e sociodiversidade (STACZUK, 2012, p. 113).

Considerando essa forma de concepção do meio ambiente, em face da dimensão social, importa ainda uma compreensão diferenciada fundamentada no princípio constitucional de sustentabilidade social, que deve objetivar não apenas uma redução das desigualdades sociais, todavia ainda a preservação e relevância da diversidade étnico-cultural (STACZUK, 2012, p. 110).

2.2.3 Perspectiva Política

Na perspectiva política, o bem ambiental deve ser considerado a partir de uma mudança de tomada de decisão. Se no Estado moderno o fundamento é a centralidade política, na segunda modernidade os centros de tomada de decisão são cada vez mais diversos e plurais. Uma sociedade baseada em sistemas funcionalmente distintos, não proporciona planejamentos estabelecidos em racionalidade causal. Essa diversidade nas tomadas de decisão acarreta, nesse contexto, uma fragmentação do poder político,

²⁹ Milaré (2007) complementa ainda que nesse sentido os Estudos de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental, além de configurarem condicionantes legais ao uso e exploração dos recursos naturais, guardam também um ditame ético afeto ao bem comum (MILARÉ, 2007, p. 123).

permitindo o surgimento de novos atores em concorrência com o poder decidir. Os atores sociais como ONGs e organizações transnacionais desenvolvem uma função indispensável na proteção do meio ambiente, revelando uma “ecodemocratização do sistema político”, e repercutindo em uma reestruturação do Estado e suas funções. Assim, se, por um lado, na sociedade produtora de riscos globais, tem-se o enfraquecimento do Estado, por outro, e concomitantemente, a elevação na necessidade de controle dos riscos. Essa ampliação e aprofundamento do nível de segurança frente aos riscos, possibilitou a inserção da proteção ambiental como objetivo fundamental do Estado, contribuindo para o surgimento da “hipótese do Estado de direito ambiental”, que vai preconizar a defesa do ambiente e promoção da qualidade de vida (CARVALHO, 2008, p. 15).

Sobre a definição de meio ambiente, Leite e Ayala (2010) apresentam uma breve síntese, após laborar sobre as noções genéricas, sentido jurídico, meio ambiente como macrobem, e a questão do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. Por macrobem deve ser compreendido o ambiente como um todo, em sua concepção mais profunda e pertinente. O macrobem ambiental é o conjunto amplo de interações e fundamentos em sua máxima diversidade, em sua máxima dimensão, de modo que todas as formas de vida estão integradas em todas as suas manifestações e criações, perpassando, em última análise, tudo o que influencia diretamente a harmonia do meio ambiente. Assim, o meio ambiente não é algo que possa ser conceituado de forma isolada, pois, como a própria redundância da expressão “meio ambiente” revela, é um “espaço” de existência, interação e perpetuação entre seres através dos meios naturais e artificiais, sendo assim um conceito interdependente que evidencia a relação homem-natureza. Envolve ainda, um caráter interdisciplinar ou transdisciplinar, fundamentado em uma visão antropocêntrica alargada mais atual, reconhecendo a interação de outros elementos e valores³⁰. Sua proteção objetiva não somente o proveito humano, mas contribui para a preservação de um sistema ecológico em si. O sistema jurídico brasileiro adotou uma noção ampla de meio ambiente, considerando a vida em todas as suas formas naturais, artificiais e culturais, como macrobem unitário e integrado, e como tal, incorpóreo e imaterial, incluindo ainda uma configuração de microbem.

Microbem ambiental é todo o elemento que forma e integra o meio ambiente. Os microbens, ao interagirem, compõem o meio ambiente e, por consequência, o macrobem

³⁰ Esta concepção é a adotada pelo sistema jurídico brasileiro.

ambiental. Por serem individualmente considerados, alguns possuem amparo legislativo próprio, como bens ambientais individuais. São exemplos, a atmosfera, a água, o solo, a flora, a fauna, o patrimônio ambiental cultural e artificial, material e imaterial. É, ainda, bem de uso comum do povo, autônomo e de interesse público, e direito fundamental do homem, considerado de quarta geração, necessitando para sua consecução a participação e responsabilidade cooperativa do Estado e da coletividade. Por fim, é um direito fundamental intergeracional, intercomunitário, compreendendo a aplicação de uma política de solidariedade (LEITE; AYALA, 2002, p. 92,93).

Na busca de uma aproximação ao Direito Ambiental a partir de diversos ângulos, ou perspectivas, objetiva-se alcançar o núcleo do conceito, que no entender de Molinaro (2007) é “um produto cultural destinado a estabelecer um procedimento de proteção e correção dos defeitos de adaptação do ser humano ao habitat, numa relação inclusiva de condições bióticas e abióticas; está dominado por normas (princípios e regras) e técnicas que estabelecem um mínimo de segurança e que defendem, promovem, conservam e restauram o ‘meio ambiente’”. Completa ainda, que “tem que ser encarado desde uma perspectiva global, já que a contaminação e a degradação ambiental não obedecem às fronteiras políticas ou geográficas” (MOLINARO, 2007, p. 47).

É importante notar que, ao propor um conceito para Direito Ambiental, Molinaro (2007) acentua que se trata de um mecanismo de ajuste para reduzir os efeitos da intervenção humana no meio ambiente, que é inerente ao processo de estabelecimento do homem. Observa também, que o conjunto de regras e princípios alcança o meio natural e cultural, numa ação educativa que visa, não apenas preservar, mas recompor, mais proximamente possível às condições originais, o meio ambiente, independente de limites geográficos ou políticos.

3 A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO DEVER ESTATAL DE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO DO RISCO AMBIENTAL

Com o fim de se alcançar uma análise mais apropriada do Licenciamento Ambiental, e de modo especial da norma que o insere nos processos decisórios da administração pública, é relevante a compreensão do ambiente como sujeito de direito, que tem no licenciamento um importante instrumento de proteção ambiental e gestão da Política Nacional de Meio Ambiente, pois é através desse instrumento que o poder público busca exercer o adequado controle sobre as ações humanas que alteram as condições naturais do ambiente, de modo a garantir a sustentabilidade dos ecossistemas.

O ambiente é sujeito de direito e um bem juridicamente tutelado. A partir dessa afirmação, Molinaro (2007) infere duas compreensões dessa tutela: uma refere-se à proteção da relação objetiva “natural/cultural” enquanto um bem do e para o ser humano; e, outra enquanto um bem próprio da relação. A primeira concentra uma matriz notadamente antropocêntrica, unidimensional e instrumental da natureza, da qual serve genericamente as decisões jurídicas e econômicas. A segunda, compreende uma perspectiva mais alargada e integradora, tomando o subproduto da relação natureza/cultura, ou seja, o ambiente, como sujeito, conferindo-lhe uma dignidade autônoma, caracterizando uma visão ecocêntrica, visto que considera o homem parte integrante da natureza. “O princípio antropocêntrico é substituído por um princípio biocêntrico, não no sentido em que o valor da Natureza se substitua ao valor do Homem, mas sim no sentido que o valor radica na existência de uma comunidade biótica em cujo vértice nos encontramos” (MOLINARO, 2007, p. 48).

A tutela constitucional do bem ambiental se processa no âmbito do Estado de Direito Ambiental, que, não obstante ser um conceito de cunho teórico-abstrato que engloba elementos jurídicos, sociais e políticos, deve objetivar um contexto “ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas” (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 153).

Assim, a simples discussão do Estado de Direito Ambiental pode produzir os seguintes efeitos: 1) estabelecer formas mais produtivas para a gestão dos riscos, evitando a “irresponsabilidade organizada”, pois o Estado não pode garantir a eliminação do risco, em vez que este subjaz o próprio modelo de sociedade; 2) juridicizar mecanismos de prevenção

e precaução, “típicos do Estado pós-social”, de modo especial aqueles advindos do art. 225 da Constituição Federal, fazendo-se necessário deixar de considerar que ao Direito caiba apenas ocupar-se com o dano propriamente dito, pois diante da complexidade do bem ambiental, o Direito deve garantir a proteção ambiental de “danos e riscos abstratos, potenciais e cumulativos”; 3) transferir ao contexto Direito Ambiental a percepção de direito integrado, uma vez que a heterogeneidade do bem ambiental, o macrobem, demanda que se considere a amplitude multitemática do ambiente; 4) a construção de uma consciência ambiental, diante da impossibilidade de se conceber a prática de uma responsabilidade compartilhada e participação popular, sem que se construa concomitantemente uma “profunda consciência ambiental”; 5) oportunizar um mais acurada compreensão do que é bem ambiental, de forma que a humanidade perceba sua posição ecológica e integrada ao meio ambiente, a partir de um conceito aberto, em construção, e dinâmico (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 151).

Nesse sentido, Canotilho e Leite concluem que o Estado de Direito Ambiental “é um conceito de cunho teórico-abstrato que abarca elementos jurídicos, sociais e políticos”, não obstante que para sua formação seja imprescindível o elemento Constitucional, pois é no Texto Maior que são expressos valores e postulados básicos, que fundamentam a legalidade que representa racionalidade e objetividade (CANOTILHO; LEITE, 2007, 153).

3.1 CARACTERÍSTICAS JURÍDICO-DOGMÁTICAS DO DIREITO AMBIENTAL.

Um dos aspectos fundamentais do Direito Ambiental, e que o distingue essencialmente dos ramos tradicionais do Direito e a proteção de interesses individuais ou coletivos, diz respeito à tutela de interesses pluriindividuais, ou difusos. Estes são interesses juridicamente reconhecidos de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos. O Direito Ambiental é de caráter horizontal, e, se tomado como ramo do Direito, abrange outros, como Direito administrativo, civil, penal e internacional, qualificando-se como um Direito de interações e apresentando-se disperso em diversas regulamentações; se, por outro lado, não for considerado como ramo autônomo do Direito, o Direito Ambiental é particularizado como um conjunto de normas e institutos jurídicos inerentes a vários ramos do Direito, de aplicabilidade instrumental visando a disciplina da conduta humana frente ao meio ambiente (MUKAI, 1998, p. 6).

Ao abordarem o tema “Estado de Direito Ambiental”, Leite e Ayala (2002), questionam se é possível a construção de um Estado de Direito do Ambiente. No desenvolvimento de tal questionamento, observam que a resposta se faz complexa em face da complexidade dos desafios emergentes bem como das situações de constantes e profundas mudanças pelas quais passa a sociedade, acentuadamente os fenômenos da globalização. Para a concepção de um Estado de Direito Ambiental, se faz necessário que seja de fato um Estado de direito, um Estado Democrático e Social. Assim, os valores ambientais devem ser, por força de definição, tarefas prioritárias fundadas em normas constitucionais, considerando um contexto plural, diversificado e inerentemente concorrente ou conflitante, no qual o fundamento maior da harmonização de concordância prática não coaduna com qualquer concepção reducionista (LEITE; AYALA, 2002, p. 16).

Deve-se considerar ainda, que o ordenamento jurídico é substancialmente baseado nas elaborações legais, bem como nas diferentes fontes do Direito, formulações científicas e técnicas. Considera-se nessa linha os documentos oficiais da Organização das Nações Unidas, bem como as Agências OMS, OIT, Unesco³¹, entre outras. Nesse contexto, encontra-se o documento denominado “Agenda 21”³², que é uma peça de natureza programática, oficializado na “Cúpula da Terra”, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados. (ONU, 1992, princípio 11).

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à

³¹ OMS: Organização Mundial da Saúde; OIT: Organização Internacional do Trabalho; Unesco: Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

³² ONU, 1992, “A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar...”

responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle. (ONU, 1992, princípio 13).

Esse texto traz um conjunto amplo e diversificado de diretrizes, que permitiu à União, Estados e Municípios adotarem como base para ações no âmbito administrativo, político e legislativo, podendo ser considerado como uma “cartilha básica do desenvolvimento sustentável”. A agenda 21 traz abordagens como o estímulo à cooperação internacional e interna dos países; enfatiza a gestão ambiental descentralizada e participativa; preconiza a relevância e o incremento do poder local; valoriza as parcerias, mudanças de padrões de consumo e nos processos de produção. Mesmo não se imiscuindo em questões jurídicas, a Agenda 21 subsidia as ações do Poder Público e da sociedade em interesse do desenvolvimento sustentável, e implemento de instrumentos e mecanismos legais. ³³ (MILARÉ, 2007, p. 88).

3.1.1 Princípios fundamentais do direito ambiental

A Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorreu em junho de 1972, e foi capitaneada pela Organização das Nações, em Estocolmo, na Suécia. Nesta Conferência foi aprovada a Declaração Universal do Meio Ambiente que reconhecia que os recursos naturais, como a água, o ar, o solo, a flora e a fauna, necessitam ser preservados visando o interesse, e prerrogativa das futuras gerações. Para Farias (2011) esse foi evento internacional que marcou o surgimento de um ramo da Ciência Jurídica que poderia nortear as atividades humanas que de fato ou iminentemente possam causar danos ou impactos ao meio ambiente. Internamente, no caso do Brasil, o evento fundante do Direito Ambiental foi

³³ A partir desse documento, em 2002 conclui-se a Agenda 21 Brasileira, como resultado de consulta nacional: “A Agenda 21 Brasileira resulta da composição de dois documentos distintos: “Agenda 21 Brasileira - Ações Prioritárias”, que estabelece os caminhos preferenciais da construção da sustentabilidade brasileira, e “Agenda 21 Brasileira - Resultado da Consulta Nacional”, que ora apresentamos. No primeiro, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional _ CPDS enumera os desafios emergenciais a serem enfrentados pela sociedade brasileira, rumo a um novo desenvolvimento. As propostas apresentadas nesse documento estão organizadas em 21 ações prioritárias que se emolduram sob temas como: a economia da poupança na sociedade do conhecimento, a inclusão social por uma sociedade solidária, a estratégia para a sustentabilidade urbana e rural, os recursos naturais estratégicos - água, biodiversidade e florestas, e a governança e ética para a promoção da sustentabilidade. O “Resultado da Consulta Nacional”, por sua vez, é produto das discussões realizadas em todo o território nacional sobre a construção da Agenda 21 Brasileira, importante passo para a consolidação de um projeto de desenvolvimento sustentável para o Brasil” (BRASIL, 2004, p.5).

a publicação da Lei nº 6.938, em 31 de agosto de 1981, que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente e possibilitou a gestão do meio ambiente de forma integrada. Nessa esteira a Constituição Federal consagra o meio ambiente como um direito humano fundamental, e, estabelecer de forma expressa ou contida diversos princípios do Direito Ambiental (FARIAS, 2011, p. 2).

No contexto da ciência jurídica, o Direito do Ambiente é considerado de terceira geração³⁴, evoluindo a partir dos direitos individuais e sociais clássicos, firmando-se como direito difuso. Nada mais difuso que o meio ambiente, com tudo aquilo que está a nossa volta (ou seja, a biosfera), produzindo interações e inquietações científicas, econômicas e políticas, num contexto de riscos globais. Isto considerado, deve-se adotar uma cosmovisão ecocentrista, em oposição a uma postura meramente antropocêntrica ou biocêntrica, de modo a tratar as demandas e conflitos no emaranhado de leis ambientais a partir de referenciais principiológicos (MILARÉ, 2007, p. 105).

Em decorrência da natureza do bem ambiental a ser tutelado, como meio onde a vida em geral se viabiliza, a possibilidade de colisão com os demais direitos fundamentais protegidos em nosso ordenamento é recorrente, sendo os princípios essenciais à aplicação do direito ambiental³⁵. Os princípios permitem que o direito ambiental seja instrumento para o alcance dos objetivos elencados pelo Estado de Direito Ambiental, permanecendo, todavia, harmônico às necessidades de desenvolvimento social. Devido à amplitude da legislação ambiental, é comum a ocorrência de pontos controversos e dissonantes, na condição que a norma não proporcione uma adequada interpretação do direito em tela, sendo, nesse sentido, fundamentais os princípios para que possibilite uma efetiva proteção

³⁴ Direitos de **primeira geração**, são direitos individuais, que dizem respeito ao direito à vida, à integridade física, à liberdade, à igualdade, à segurança, entre outros; os direitos de **segunda geração** se referem aos direitos sociais, de natureza econômica, como direito ao trabalho, a um salário justo, direito de propriedade, de associação, de participação política, de assistência à saúde, à educação, direito de voto e de elegibilidade, o direito de petição, entre outros; os direitos de **terceira geração**, é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à qualidade de vida; 4) e os direitos de **quarta geração**, ou os tidos como direito ao pluralismo, porque engloba os direitos de segunda e terceira geração, sem no entanto, eliminar os direitos de primeira geração, que diz respeito ao indivíduo como ser único (NOVELINO, 2009, p. 362/364).

³⁵ Farias, 2011, buscando definições de “princípio” no ordenamento jurídico, cita Luis Roberto Barroso que “defende que segundo a dogmática moderna as normas jurídicas podem ser divididas em normas-disposição e em normas-princípio, de maneira que a distinção entre normas e princípios está superada. Enquanto as normas-disposição são regras aplicáveis somente às situações a que se dirigem, as normas-princípio ou princípios possuem um grau maior de abstração e uma importância mais destacada dentro do sistema jurídico”. Também trás como referência Celso Antônio Bandeira de Mello que entende que “os princípios jurídicos constituem o mandamento nuclear do sistema normativo, já que além de servirem de critério para a interpretação de todas as normas jurídicas eles têm a função de integrar e de harmonizar todo o ordenamento jurídico transformando-o efetivamente em um sistema” (FARIAS, 2011, p. 4).

ao meio ambiente. Assim, os princípios balizam a atuação do Estado e as demandas da sociedade em relação à tutela do ambiente, fornecendo ainda, ao sistema jurídico um contexto harmônico, lógico, racional e coerente (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 159).

Sendo assim, os princípios têm valor normativo, e não apenas valorativo, interpretativo ou argumentativo, de maneira que se encontram hierarquicamente superiores a qualquer regra. Na verdade, já que os princípios são o esteio do ordenamento jurídico, é a eles que as regras têm se adequar e não o contrário, e quando isso não ocorrer deverá a mesma ser considerada nula (FARIAS, 2011, p. 4).

“a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito; b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental; c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade; d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área” (MIRRA, 1996, p. 50).

Considerando que este trabalho adota como referencial básico a teoria da sociedade de risco, através da qual foi demonstrado o papel e relevância da noção de risco e perigo para escopo geral deste trabalho, antes de tratar-se dos princípios fundamentais do direito ambiental, se faz pertinente uma especial consideração aos princípios da precaução e prevenção.

Conforme desenvolveu Leite e Ayala (2002), ao tratar do princípio da precaução e prevenção, há uma importante distinção entre perigo e risco, sendo que o elemento risco encontra-se presente nas duas espécies de princípios. Entende Leite e Ayala (2002), que o princípio da prevenção se dá no âmbito do perigo concreto, ao passo que, em relação ao princípio da precaução, a medida de segurança se dá em função de um perigo abstrato. Nesse sentido, a questão cautelar do princípio da prevenção é norteadada pelo conhecimento científico, referenciais de dados certos e precisos, sobre o nível potencial da periculosidade e o risco concreto de determinada atividade eventualmente lesiva. Configura, dessa forma, como objetivo primordial objeto da aplicação do princípio da prevenção, a “proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa” (LEITE; AYALA, 2002, p. 62).

No ordenamento jurídico brasileiro, os princípios de direito ambiental são encontrados, basilarmente, na Constituição da República, em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81). Leite (2015) focaliza treze princípios que caracterizam-se como definidores, e que guardam compatibilidade conceitual, do direito ambiental, quais sejam: princípios da informação e da participação; princípio da precaução; princípio da prevenção; princípio da responsabilização; princípio do poluidor-pagador; princípio do usuário—pagador; princípio do protetor-recebedor³⁶; princípio da cooperação; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio do mínimo existencial; princípio da equidade intergeracional; princípio da proibição de retrocesso ambiental (LEITE, 2015, p. 91).

Milaré (2007) relaciona como princípios do Direito Ambiental: meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, solidariedade intergeracional, natureza pública da proteção ambiental, controle de poluidor pelo Poder Público, consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento, participação comunitária, poluidor-pagador, prevenção, função social da propriedade, desenvolvimento sustentável e cooperação entre os povos (MILARÉ, 2007, p. 760).³⁷

O princípio da informação e participação³⁸ estão interligados, e são interdependentes, pois que para a consecução do princípio da participação popular, deve ser assegurado à população o direito à informação. É fundamental a plena aplicação desses princípios, por exemplo, para as audiências públicas previstas nos casos de Estudos de Impacto Ambiental, como determina o texto constitucional (FIGUEIREDO, 2012, p. 149).

Este princípio não é exclusivo do Direito Ambiental, e apresenta o sentido de que para a resolução de problemas ambientais, a cooperação entre Estado e Sociedade é de fundamental relevância nos três níveis da administração pública³⁹. Lembra ainda que no

³⁶ Com o fim de priorizar os aspectos mais relevantes no que concerne ao estudo do Licenciamento Ambiental, não serão abordados os princípios do usuário-pagador e do protetor-recebedor.

³⁷ Farias (2011) comenta “Entretanto, tem razão Paulo de Bessa Antunes ao sustentar que além de não existir um consenso sobre os princípios do Direito Ambiental, são enormes as divergências doutrinárias sobre o conteúdo de cada um deles (FARIAS, 2011, p. 7).

³⁸ Aponta Alexandre-Charles Kiss que o Direito Ambiental estimula os cidadãos a um processo de mobilização, saindo de um estado de passividade, como simples beneficiários, levando-os a partilhar da responsabilidade na tomada de decisões de interesse de toda a coletividade (apud MACHADO, 2001, p. 74).

³⁹ O Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento de 1992, estabelece que “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao

ordenamento infraconstitucional, a Lei 6.938/1981, art. 9º, VII e XI, inseriu a obrigação do Estado disponibilizar um cadastro de informações relativas ao meio ambiente; complementa que a Lei 10.650/2003 dispõe sobre o acesso ao público de dados existentes nos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (MILARÉ, 2007, p. 776).

Leite (2015) acrescenta que de acordo com a Convenção de Aarhus, de 1998, o princípio da informação é constituído pela relação intrínseca entre informação, participação e acesso a justiça, no que se refere à matéria ambiental. Esta cláusula não foi subscrita de Brasil, embora seja relevante ao diálogo transnormativo, podendo influenciar escolhas em sede de tomada de decisões de pertinência ambiental. Considerando o acesso a informação como direito, implica também que haja uma obrigação na publicidade de informações pertinentes e indispensáveis no que tange aos riscos ambientais, e eleva esse direito para além de uma condição passiva (de ceder informação), mas ainda, para um direito de ser informado; assim a informação de carácter ambiental, não deve ser tão somente uma resposta a uma iniciativa de quem busca a informação. Cabe aqui, inclusive, ressaltar que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 9º, XI, torna expresso “a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes”; registra-se, ademais, que nos termos da Constituição Federal, (art. 225, § 1º, IV) a norma prevê um dever de conferir publicidade aos estudos ambientais (EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental), sendo viabilizadas por meio de audiências públicas, de carácter obrigatório, e não meramente facultativas⁴⁰ (LEITE, 2015, p. 91).

Ao tratar da política ambiental na sociedade de risco e o problema da participação democrática no acesso e controle da execução da PNMA⁴¹, Leite (2002) aponta a necessidade de se aprimorar a sistematização do “princípio da equidade intergeracional” no Direito do Ambiente, entendendo ser o ponto focal para o desenvolvimento de uma ética de justiça ambiental, que fundamenta-se no amplo acesso aos processos decisórios. Estão,

meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos” (ONU, 1992, princípio 10).

⁴⁰ Conforme aponta ainda Resolução n. 9/87 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) que Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental.

⁴¹ Política Nacional do Meio Ambiente.

nessa concepção, relacionados os princípios que especialmente objetivam a responsabilidade compartilhada, a cooperação, a informação (publicidade), desempenhando uma função basilar na organização democrática (LEITE, 2002, p. 131).

O princípio da cooperação⁴² está fundamentado na amplitude dos efeitos do dano ambiental, em virtude de seu potencial transfronteiriço e global, demandando, para tanto, uma política correlativa e recíproca entre os Estados⁴³. Esse princípio provém ainda da equidade intergeracional, ou seja, do compromisso de se preservar às gerações futuras um meio ambiente ecologicamente harmonioso; compreende, ainda, o direito à informação, à probidade e lisura no trato com a questão ambiental. Vale registrar que a Lei Complementar n. 140, de 2011, dispõe sobre normas 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”. Essa norma prevê alguns instrumentos a serem aplicados na cooperação, conforme art. 4º, I a VI, inserido no capítulo II “dos instrumentos de cooperação” que compreende: os consórcios públicos; os convênios, acordos de cooperação técnica com órgãos e entidades públicas; a comissão tripartite nacional, estaduais e a bipartite do Distrito Federal; fundos públicos, privados bem como outros instrumentos econômicos; a delegação de atribuições entre entes federativos, além da delegação da execução de ações administrativas (LEITE, 2015, p. 91).

Os princípios da precaução e da prevenção⁴⁴ são de especial relevância para o presente estudo, pois relacionam-se com a antecipação à ocorrência do dano ambiental, consolidando instrumentos que operam na perspectiva, e preceito, de que as agressões ao ambiente, uma vez efetivadas, são de reparação onerosas, incertas, e complexas.

Não obstante o desenvolvimento científico caminhar, em certa medida, por tentativa e erro, isso não exime a responsabilidade do ente público ou privado, nem justifica omissões

⁴² Cabe ressaltar que na Agenda 21, em sua versão para língua portuguesa, disponível no site da ONU, a expressão “cooperação” ocorre 375 vezes em seu texto, o que ressalta a relevância desse modo de ação multilateral. Nota-se ainda, que na versão brasileira, conforme disponível no site do Ministério do Meio Ambiente, a mesma expressão verifica-se 20 vezes.

⁴³ O art. 4º, IX, da CF, incluiu, como princípio das relações internacionais da República Federativa do Brasil, a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”.

⁴⁴ Milaré (2007) registra que muitos juristas utilizam as duas expressões indistintamente, na suposição de que não há diferença entre elas; o que é um equívoco. Não obstante, entende o princípio da prevenção como fórmula que engloba a precaução, e que é necessária a tratá-los distintamente (MILARÉ, 2007, p. 765).

em face da necessidade de empreender medidas em benefício e preservação do meio ambiente. O princípio da precaução infere que, mesmo diante de ameaças ainda não confirmadas por estudos científicos conclusivos que apontem nexo de causalidade entre ameaças e possíveis resultados danosos, impõe ao gestor empregar ações necessárias e eficazes a minimização ou eliminação desses resultados, o que configura uma postura *in dubio pro ambiente* (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 41).

A aplicação do princípio da precaução fundamenta-se em argumentos de grandeza hipotética, no campo das possibilidades, ainda que não necessariamente referenciais científicos e conclusivos, que permitem embasar procedimentos a partir de uma decisão de cunho racional em meio a incertezas e controvérsias (MILARÉ, 2007, p. 768).

Figura, o princípio da precaução, como instrumento no nível das relações entre Estados, como enunciado no princípio 15 da Declaração da Rio-92⁴⁵. No contexto da normatização brasileira, esse princípio figura expresso na Convenção sobre Mudança do Clima⁴⁶, bem como na Lei de Biossegurança n. 11.105/2005⁴⁷ (LEITE, 2015, p. 97). Releva observar, que esse princípio foi implicitamente adotado pela Constituição Federal de 1998 quando no art. 225, V o legislador preocupou-se em “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” (MILARÉ, 2007, p. 769).

Anota-se, ainda, conforme aponta Aragão, que a aplicação e aceitação do princípio da precaução acha-se pacificada e o seu peso no direito comunitário pode ser sentido a partir da confirmação de que setenta e seis atos jurídicos compreendem expressas referências ao princípio e outros duzentos e vinte e cinco fazem menção a ele (apud BAHIA, 2012, p. 133).

⁴⁵ “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” (ONU, 1992, princípio 15).

⁴⁶ Em seu art. 3º, item 3: “As Partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima”.

⁴⁷ Conforme o item 12.1.2 do Anexo do Decreto n. 4.339/2002 (BRASIL, 2002).

TRF4 - AGRAVO DE INSTRUMENTO AG 17508 SC 2008.04.00.017508 Data de Publicação: 23/06/2010 Ementa: AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. Mantida a decisão agravada, que determinou a adoção de medidas tendentes a impedir novas interferências, sem a observância do procedimento necessário para a utilização de área da União e para o correto licenciamento ambiental notadamente a anuência da União, em face do **princípio da precaução**, norteador do Direito Ambiental. Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3ª Turma. ⁴⁸

O princípio da precaução, portanto, é um recurso para se combater permanentemente o perigo e a incerteza científica, e pode ser substanciado como: pressuposto das decisões políticas sobre gestão de risco; importante instrumento de redistribuição do ônus da prova; princípio fortemente corroborado com os princípios da proporcionalidade, não discriminação, coerência e balanceamento; recurso jurídico cuja fundamentação referencia-se na insuficiência, imprecisão e inconclusão dos dados científicos para a cognição do risco (PILATI; DANTAS, 2011, p. 20).

O princípio da prevenção, por sua vez, deve ser aplicado quando é certo o perigo e se dispõe de elementos suficientemente claros para se concluir que uma determinada atividade apresenta condição de ser efetivamente danosa. Considera-se, por via desse princípio, que os objetivos do Direito ambiental são primordialmente preventivos, com aplicação e cuidado voltados para o momento anterior ao dano propriamente dito. Em face de ser precária a simples reparação, que é incerta e em geral onerosa, a prevenção é sempre a melhor via. Nessa via, o princípio da prevenção implica na adoção de medidas antecedentes ao dano concreto, cujas causas são conhecidas (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 44).

Plenamente em consonância com a proposta deste trabalho, um exemplo do emprego desse princípio é justamente o licenciamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental. Leite (2015) aponta nesse sentido, registrando ainda que, dada a sua relevância, o princípio tem previsão constitucional, conforme o art. 225, § 1º, IV, da CF/88 quando incumbe ao Poder Público “exigir na forma de lei para instalação de obra ou atividade de significativo impacto ambiental estudo prévio de impacto ambiental, a que se

⁴⁸Disponível em:

<<https://direitoambiental.wordpress.com/2011/10/03/o-principio-da-precaucao-e-a-jurisprudencia/>>. Acesso em 10/05/2018.

dará publicidade”, através dos quais os impactos danosos ao ambiente podem ser identificados, mitigados, e compensados (LEITE, 2015, 99).

Releva observar, que Aragão aponta que a aplicação do princípio da prevenção está calcada em fundamentos notadamente lógicos, se não: em se tratando de meio ambiente, em geral, depois de ocorrido o dano é inviável, quando não impossível, a reconstituição natural do *status que ante*, como a extinção de uma espécie, por exemplo. Ainda, conquanto haja a reposição *in natura*, via de regra, é em extremo onerosa, tornando, por outra via, imensamente compensatória a prevenção da poluição (apud LEITE, 2015, p. 100).

[...] os danos ambientais não podem ser encarados a partir de um prisma eminentemente econômico. Para estes danos, a indenização pecuniária deverá ser sempre subsidiária em relação à recuperação do meio ambiente, não havendo qualquer margem de escolha para os titulares do direito à reparação (BAHIA, 2012, p. 163).

Cinco etapas⁴⁹ para o cumprimento desse princípio são elencadas por Machado (2001), entendendo que para sua aplicação se faz necessário informação organizada e pesquisa. As etapas são: 1) identificação e inventário das espécies de um território, quanto à conservação da natureza, identificação das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição; 2) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3) planejamento ambiental e econômico integrados e ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 4) estudo de impacto ambiental (MACHADO, 2001, p. 67).

AGRAVOS DE INSTRUMENTO. CONDUTA LESIVA AO MEIO AMBIENTE. ENGENHO DE ARROZ. DOCUMENTOS ACOSTADOS AO FEITO QUE NÃO COMPROVAM QUE A EMPRESA TENHA DADO CUMPRIMENTO AOS PROJETOS QUE PRETENDIA REALIZAR PARA MINIMIZAR A EMISSÃO DE POLUENTES. LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS JUNTO À FEPAM QUE SE ENCONTRAM VENCIDOS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO

⁴⁹ Machado (1998) em sua 7ª edição classificou doze etapas ao tratar do princípio da prevenção, que são: 1) identificação e inventário das espécies de um território, quanto à conservação da natureza; 2) identificação das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição; 3) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 4) planejamento ambiental e econômico integrados; 5) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 6) estudo de impacto ambiental; 7) prestação de informações contínuas e completas; 8) emprego de novas tecnologias; 9) autorização ou licenciamento ambiental; 10) monitoramento; 11) inspeção e auditoria ambientais; 12) sanções administrativas ou judiciais (MACHADO, 1998).

DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. NEGARAM PROVIMENTO AOS AGRAVOS DE INSTRUMENTO.⁵⁰

O princípio da responsabilização, abordado por Machado (2001) como “princípio da reparação”, implica que demanda do agente poluidor o dever de recompor, ou reparar, as degradações ou danos, conforme estabelece a Constituição Federal em seu art. 225, § 3º, e não especificamente compreendidas pelos princípios da prevenção e de precaução. Operando como um sistema pospositivo obriga juridicamente que o poluidor responda por sua ação nociva, a partir do momento que o dano é inafastável. Essa responsabilização, definida em lei, como objetiva, abrange a esfera civil, administrativa e penal (ANTUNES, 2012, p. 52).

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais [...] (ONU, 1992, princípio 13).

No entender de Machado (2001), a Declaração da Rio /92 é pouco efetiva no que se refere ao regime de responsabilização, limitando-se a sugerir a “indenização às vítimas”, e defende que o Direito Internacional deve evoluir no sentido de obtenção de reparação ao próprio meio ambiente deteriorado (MACHADO, 2001, p. 68).

No ordenamento jurídico brasileiro, há um sistema composto de reparação, podendo um mesmo evento lesivo ensejar responsabilização nas esferas civil, penal e administrativa, conforme art. 225, § 3º, da CF/88: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. A responsabilização civil objetiva à reparação do dano, e em ultima ratio se admite a compensação financeira e econômica dos danos não restaurados (art. 4º, VII, da Lei n. 6.938/81 e art. 1º, I, da Lei n. 7.347/85). No caso da reparação criminal, a determinação de penas tem o escopo de desestimular ações nocivas ao meio ambiente (Lei n. 9.605/98), podendo ser aplicadas à pessoa física ou jurídica. No que concerne a responsabilização administrativa, as sanções podem ir desde embargo da obra ou atividade, até a destruição

⁵⁰ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. 2009b. Agravo de Instrumento Nº 70029892866, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 03/09/2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7358>. Acesso em 10/05/2018.

da edificação culminada de multa; decorre da supremacia e da indisponibilidade do interesse coletivo.⁵¹

Em sede de princípios, trata ainda Milaré (2007) da “[...] consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento”, referindo a elementar obrigação de ser pautada a variável “meio ambiente” em qualquer ação ou decisão, quer seja pública ou privada. O Estudo de Impacto Ambiental, é, por excelência, o mecanismo capaz de prevenir ou mitigar as agressões a natureza. Permitindo que sejam antecipadamente avaliados os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente (MILARÉ, 2007, p. 769).⁵²

O princípio do poluidor-pagador fundamenta-se na propensão redistributiva do Direito Ambiental, considerando os elementos econômicos relativos aos custos sociais externos que decorrem do processo produtivo, ou, custos resultantes dos danos ambientais, devendo os beneficiários diretos do processo, levar em conta essas “externalidades negativas” assumindo-as, por conseguinte, como custo de produção⁵³. Assim imputa-se ao poluidor o custo decorrente da redução dos recursos naturais, de modo que o mercado seja capaz de refletir a eventual escassez da fonte natural. Para tanto, são necessárias políticas públicas qualificadas para reduzir essa distorção do mercado, de modo a assegurar que os preços reflitam, ainda que aproximadamente, os custos⁵⁴ ambientais (ANTUNES, 2012, p. 52).

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais. (ONU, 1992, princípio 16).

⁵¹ Cf. LEITE, Ob, cit., p. 101.

⁵² Milaré (2007), relaciona ainda o “princípio do controle do poluidor pelo Poder Público, como resultado das atribuições e intervenções do Poder Público que visam a manutenção, preservação e restauração dos recursos naturais, com o intuito de desenvolver uma utilização racional e disponibilidade contínua do meio ambiente (MILARÉ, 2007, p. 770).

⁵³ Herman Benjamin exemplifica a externalidade ambiental negativa da seguinte forma: “Suponha-se que a pintura de uma casa, localizada ao lado de uma indústria poluidora, seja danificada pela fumaça negra. Num modelo jurídico (e econômico) tradicional, a conta da repintura da casa é paga pelo seu proprietário e não por aquele que, de fato, causou o dano. Em consequência, os produtos eventualmente fabricados pelo poluidor — já que este nada está pagando pela sua atividade poluidora não refletirão os custos reais da poluição. Fala-se, então, que tais custos, porque não computados no processo de produção, são uma externalidade ou custo externo” (BENJAMIN, 1993)

⁵⁴ Trata-se de uma “internalização dos custos externos” (MILARÉ, 2007, p. 771).

É, por óbvio, considerável registrar que o princípio não é condescendente ou tolerante com a agressão a natureza mediante um preço monetário, ou econômico; como também não se limita a compensar os danos causados, todavia, evitar o dano ao ambiente.

O princípio do poluidor-pagador, deve ser tomado pela ótica do “poluidor primeiro pagador”, posto que, este é antes de poluir, pagador dos custos relativos às medidas preventivas e precaucionais, com vistas a mitigar o resultado danoso ou não pretendido ao meio ambiente. Assim, não paga porque poluiu, mas paga precisamente para não venha a poluir. Nesse sentido ensina Canotilho e Leite (2007) que buscar formas de prevenção deve ser economicamente mais vantajoso para o empreendedor, do que viabilizar medidas de reparação de danos causados.

[...] os pagamentos decorrentes do princípio do poluidor-pagador devem ser proporcionais aos custos estimados, para os agentes econômicos, de precaver ou de prever a poluição. Só assim os poluidores são “motivados” a escolher entre poluir e pagar ao Estado, ou pagar para não poluir investindo em processos produtivos ou matérias primas menos poluentes, ou em investigação de novas técnicas e produtos alternativos (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 49).

Assim será economicamente mais benéfico ao empreendedor, adotar medidas de prevenção e precaução dos riscos para evitar que o dano ambiental venha ocorrer.

O princípio da função socioambiental da propriedade está inicialmente fundamentado no art. 5º, XXIII da Constituição Federal (“a propriedade atenderá a sua função social”), como também preserva a ordem econômica nacional, conforme o art. 170, III (“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade”). Infere-se, inicialmente, que todo o ato de apropriação sobre os bens deve obedecer, simultaneamente, à função econômica, social e ambiental, em vez que “existência digna” e “justiça social” não se implementam sem que se estabeleçam ações de equilíbrio com o meio ambiente. Nessa vertente, se faz necessário que todo e qualquer empreendimento ou atividade, bem como a utilização da propriedade⁵⁵, e o exercício das liberdades individuais,

⁵⁵ É relevante registrar que o princípio também se encontra contemplado no art. 1.228, parágrafo 1º, do Código Civil/2002: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

devem submeter-se às limitações e regras inibitórias condicionadas pelo direito ambiental (FIGUEIREDO, 2012, p. 143).

Analisa também Milaré (2007), que é relevante ampliar o sentido primário do princípio da função socioambiental, para uma percepção de positividade de comportamentos advindos de sua aplicação. Argumenta:

[...] a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente (MILARÉ, 2007, p. 775).

A sociedade é titular de direito fundamental relativo ao meio ambiente, em face do qual o Estado se obriga a prestações materiais que visem o suprimento de um mínimo à existência ecológica.

O mínimo existencial ecológico, ou mínimo vital, é analisado por Sarlet (2011) como uma das dimensões do Estado Socioambiental, estando em analogia ao mínimo social de existência, e baseado no conceito de dignidade da pessoa humana, aos direitos fundamentais à vida. Nessa via, a proteção jurídica da biodiversidade está fundamentada na premissa de que a normatividade deve transigir com as leis da natureza, à medida que, a realidade é, primordialmente, o conjunto de processos ecológicos que dão sustentação à vida. Nestes termos é possível a percepção do que seja um mínimo existencial ecológico, como o dever do Estado em tutelar os processos, relações e bens indispensáveis à existência de todas as formas de vida. Nesse sentido, deve-se adotar uma “compreensão ampliada do conceito de mínimo existencial, a fim de contemplar a ideia de uma vida com qualidade ambiental”, e, por conseguinte, com dignidade. Esta, somente restará assegurada, no que diz respeito às condições básicas garantidas pelo Estado e pela sociedade, quando a todos e a qualquer um estiver disponível uma vida saudável (SARLET, 2011, p. 115).

Assim, o ordenamento constitucional brasileiro propõe esse imperativo de forma mais expressa no enunciado dos incisos I, II e VII do § 1º do art. 225. Quando por esses deveres, é tarefa estatal preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, definir e proteger áreas essenciais à vida, ao desenvolvimento da flora e da fauna:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
 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;
 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.

O princípio da solidariedade surge como uma tentativa histórica de se concretizar na integralidade o projeto da modernidade, concluindo um ciclo a partir da liberdade e da igualdade. A solidariedade expressa a inevitabilidade fundamental da coexistência, e por consequência cooperação, do ser humano em um corpo social “formando a teia de relações intersubjetivas e sociais que se traçam no espaço da comunidade estatal” (SARLET, 2011, p. 45).

Conforme apresentado por Milaré (2007), o princípio da solidariedade⁵⁶ intergeracional, visa garantir a solidariedade da presente geração em relação às futuras⁵⁷, de modo que estas possam fruir de um meio ambiente equilibrado e sustentável. Aponta que há, nos círculos ambientalistas, dois tipos de solidariedade: a sincrônica e a diacrônica. A sincrônica (“ao mesmo tempo”), reforça as interações de cooperação entre as gerações presentes, contemporâneas. A diacrônica (“através do tempo”), se refere às gerações que virão na sucessão do tempo. A expressão “intergeracional” envolve ambas, sincrônica e diacrônica, pois traduz os vínculos solidários entre as gerações presentes e futuras (MILARÉ, 2007, p. 763).

Ao abordar a questão da solidariedade intergeracional, Bahia (2012) partindo do entendimento de que suas noções iniciais “[...] vinculam-se ao estoicismo e ao cristianismo primitivo”, aponta que uma nova forma de se conceber a solidariedade encontra lugar histórico na crise do modelo liberal, advindas das mudanças econômicas e sócias a partir de meados do século XIX, e findada a Segunda Guerra Mundial. A solidariedade, como base de

⁵⁶ “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”. (ONU, 1992, princípio 3)

⁵⁷ O artigo 225 da Constituição Federal é taxativo no tocante às ações do Poder Público e coletividade em face das futuras gerações: “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”.

um novo tipo de relacionamento entre as pessoas, foi acentuada pelas tragédias experimentadas nesse período, de maneira que as constituições que foram formatadas após esse contexto, não mais enfatizavam a vontade individual, mas passaram a primar pela solidariedade social como parâmetro. Assim, que nessa direção a Constituição brasileira de 1988, em seu art. 3º, inciso I, a solidariedade social é posta à condição de objetivo fundamental da República, para a construção de uma sociedade “livre, justa e solidária”.⁵⁸ (BAHIA, 2012, p. 124)

Finalizando o registro objetivo dos princípios fundamentais do Direito ambiental, é relevante descrever, ainda que em linhas gerais, o princípio da vedação do retrocesso ecológico. De modo especial, na leitura do Projeto de Lei 654/215, é possível uma nítida compreensão de que, em essência, o projeto preconiza importantes objetivos e ações que contrariam esse princípio.

Devemos partir de duas premissas básicas do não retrocesso ambiental, quais sejam: primeiro, que a atenção ao meio ambiente exige diligências progressivas, permanentes e ininterruptas por parte dos gestores (públicos ou privados); em segundo lugar, que esses esforços devem partir e considerar matrizes mínimas, em face de sua vinculação a um comando de salvaguarda coletiva dos direitos da natureza. Essas premissas permitem a elaboração de uma definição jurídica do princípio do não retrocesso socioambiental na normativa brasileira, bem como podem ser localizadas os elementos mais importantes para a fundamentação de uma obrigação de não retrocesso⁵⁹. Sendo o direito ao meio ambiente, também, um direito humano, e acolhido no DESC, encontra-se, por força do que prescreve o artigo 5º, § 2º da Constituição Brasileira, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro (LEITE, 2015, p. 115).

Depreende-se dos comandos constitucionais que há um imperativo de não retrocesso, independentemente de que alguma interação com o ordenamento jurídico

⁵⁸ Acrescenta ainda a Carta Constitucional, no inciso III, a finalidade de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

⁵⁹ Cabe citar o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), que em seu artigo 2.1 torna expresso que o esforço é progressivo no sentido de que: “Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 23/05/2018.

convencional pudesse fazer supor o contrário; o que é amparado pela definição de um mínimo existencial ecológico, e que não poderia ser ignorado em qualquer processo decisório. Ao fundamentar o princípio da equidade intergeracional, o artigo 225, caput, estabelece uma noção de progressividade nas ações de preservação e proteção do meio ambiente, o que não admite retrocessos e impõe limites e condição às decisões parlamentares⁶⁰.

[...] nada impede que a rápida transformação do planeta (enquanto condição de vida em geral), e o desenvolvimento harmônico da espécie humana (considerada em particular) possam aperfeiçoar os princípios já existentes e sugerir outros. O Direito é uma ciência de coisas e fatos estabelecidos; não se ocupa de prognósticos e de futuro, mas deve inevitavelmente estar aberto às mudanças que, geração após geração, se introduzem na vida planetária e na realidade fluente da nossa própria espécie (MILARÉ, 2007, p. 780).

Conclusivamente, cabe apontar que os princípios do Direito ambiental não são imutáveis, nem quanto à quantidade, ou às formulações. Emanam dedutivamente do processo de discernimento e apreensão do universo natural e dos objetivos da sociedade humana, bem como das experiências obtidas nas tentativas e erros.

⁶⁰ Cf. LEITE, Ob, cit., p. 116.

3.2 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E A RELEVÂNCIA DO LICENCIAMENTO EM FACE DA ELEVAÇÃO DO RISCO AMBIENTAL

Ao tratar da questão ambiental nas Constituições brasileiras, Milaré (2007) registra que nenhuma das que antecederam a Constituição de 1988 indicou a devida atenção ao meio ambiente, quer seja de forma específica ou geral; nem mesmo foi utilizado o termo “meio ambiente”, revelando inadvertência, ou mesmo, despreocupação com a matéria⁶¹. Todavia, a Constituição de 1988 poderia ser denominada “verde” em face da proeminência e relevância com que aborda a proteção ao meio ambiente⁶². Em seu texto essa Carta verteu, em inúmeros dispositivos, o que pode ser classificado como um dos mais amplos e atualizados sistema de proteção ao meio ambiente, proteção essa que não se restringe ao expresso no Capítulo VI (do Meio Ambiente) do Título VIII (da Ordem Social), e seu artigo 225, composto por sete parágrafos, e sete incisos. A tutela ao meio ambiente abrange, igualmente, vários outros dispositivos inseridos ao decorrer do texto, em vários outros títulos e capítulos⁶³, o que evidencia a natureza multidisciplinar do tema (MILARÉ, 2007, p. 147).

O artigo 225 da Constituição é o “centro nevrálgico do sistema constitucional de proteção ao meio ambiente”, onde esta proteção é caracterizada e fundamentada como

⁶¹ A constituição do Império, 1824, não fez referencia ao meio ambiente, apenas proibindo indústrias contrárias à saúde do cidadão. A Constituição Republicana de 1891, apenas atribuía competência legislativa à União para legislar sobre minas e terras. A constituição de 1934 (Segunda Republica) fez menção à proteção às belezas naturais, patrimônio histórico, artístico e cultural. A Constituição de 1937 (Estado Novo), preocupou-se com a proteção aos monumentos históricos, artísticos e naturais. A Constituição de 1946, conservou a competência da União legislar sobre as riquezas do subsolo, águas, florestas, caça e pesca. A constituição de 1967 (Regime Militar), não apresentou evolução em matéria ambiental, conservando a competência da União sobre normas gerais da defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca, e águas. É relevante observar que a emenda a Carta de 1967, outorgada pela Junta Militar, introduz em seu artigo 172 a expressão “ecológico”, no seguinte contexto: “A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo”. (MILARÉ, 2007, p. 146)

⁶² Milaré (2007) é convicto quanto à maturidade do texto Constitucional, inferindo que é tido como “o mais avançado do Planeta em matéria ambiental” (MILARÉ, 2007, p. 147).

⁶³ Cabe anotar que o texto Constitucional se fez seguido de um amplo conjunto de Leis Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, originadas dos diversos níveis de Poder e hierarquia normativa. Milaré (2007) exemplifica listando as mais expressivas no nível federal. Todavia, Diante da multiplicidade temática, e profusão de diplomas normativos, é relevante a reflexão quanto à possibilidade de estarmos diante de uma nova modalidade de poluição: a “poluição regulamentar”: “Não basta, entretanto, apenas legislar. É fundamental que todas as pessoas e autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva da vida real; na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros é o desrespeito generalizado, impunido ou impunível, à legislação vigente. É preciso, numa palavra, ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do ambiente e da vida. Do contrário, em breve, nova modalidade de poluição – a ‘poluição regulamentar’ – ocupará o centro das nossas preocupações” (MILARÉ, 2007, p. 147-148).

matéria de inserção entre a ordem econômica e os direitos fundamentais (ANTUNES, 2012, p. 67).

O artigo 225, que consolida e unifica a base normativa do Direito do Ambiente, expõe três conjuntos de normas: o primeiro, no *caput*, é o registro da norma-matriz, que confere a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o segundo está no § 1º e seus incisos, que indicam os instrumentos e garantias de efetividade do direito enunciado no *caput*; o terceiro conjunto de normas está nos parágrafos seguintes, 2º ao 6º, e tratam das áreas e conjunturas de elevado conteúdo ecológico, que por isso necessitam de proteção constitucional. Faz-se ressaltar que com a inserção na Carta, inaugura-se um “Direito Constitucional Fundamental” relativo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como, inicia também o entendimento do meio ambiente como entidade autônoma considerada bem de uso comum do povo⁶⁴. Outro aspecto relevante é que o meio ambiente é considerado, em essência, como elemento gerador de qualidade de vida; assim, sem respeito ao meio ambiente, não há que se falar em qualidade de vida. Em quarto lugar acarreta para o Poder Público um dever constitucional *geral e positivo*, exercido como *obrigações de fazer*, objetivando a defesa e preservação do meio ambiente, não cabendo à Administração deixar de proteger e preservar o meio ambiente sob qualquer pretexto ou definição de prioridades. Deste modo, na presente Constituição, a Administração não atua porque quer, mas em função do que foi determinado pelo legislador constituinte. Em quinto lugar, o cidadão assume um papel de uma titularidade ativa de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, passando a ter um dever de “defendê-lo e preservá-lo”. Por fim, os titulares do bem jurídico “meio ambiente”, não são apenas os cidadãos presentes em certo espaço temporal do País (as presentes gerações), todavia tornam-se titulares também as gerações futuras, os cidadãos que ainda estão por nascer⁶⁵.

Não obstante o papel inovador do cidadão como titular de direitos e deveres frente à responsabilidade de preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, há deveres específicos do Poder Público nesta tutela, que são identicamente

⁶⁴ Já exarado na Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu Art 2º - “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 25/05/1018.

⁶⁵ Cf. MILARÉ, Ob, cit., p. 151

constitucionalizados como o dever geral de defesa e preservação, conforme art. 225, § 1º (“*Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público*”).

Ensina Fensterseifer (2008) que “a razão suprema de ser do Estado reside justamente no respeito, proteção e promoção da dignidade dos seus cidadãos, individual, ou coletivamente considerados, devendo, portanto, tal objetivo ser continuamente perseguido pelo Estado na sua atuação” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 221).

Nesse sentido, o Estado, em face de suas possibilidades materiais, “deve assumir o papel de gestor no direcionamento das medidas de efetividade de um ambiente sadio em detrimento da visão que o reputa como único centro de poder das decisões concernentes ao ambiente” (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 197).

Sendo assim, pode-se tomar o Texto Constitucional de 1988 como um divisor de águas em matéria ambiental, dedicando um capítulo ao tema e concebendo o ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, em seu art. 225.

Para uma compreensão geral de seu conteúdo, Fiorillo (2014), que o divide e interpreta da seguinte maneira: a) todos indistintamente têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado refere-se à existência de um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, resultando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) Carta Magna incumbe tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de preservar e proteger o bem ambiental; d) a defesa e preservação do bem ambiental dizem respeito não apenas às presentes gerações, mas também às futuras (FIORILLO, 2014, p. 51).

É geral a compreensão doutrinária que a Constituição Federal de 1988 no seu art. 225 estabeleceu um “dever geral de não degradação” ambiental; é um direito/dever de todos e incumbência do poder público⁶⁶.

Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais (Art. 225, § 1º, I, 1ª parte), o legislador cuida que o poder Público deve envidar todos os meios a que dispõe para garantir o que está em condições originais, bem como recuperar o que tenha sido degradado. Por “processos ecológicos essenciais” deve-se entender aqueles que possam assegurar um funcionamento dos ecossistemas em circunstâncias de salubridade e higidez. Milaré (2007) ensaia uma listagem exemplificativa do que está implícito no dispositivo legal a ser

⁶⁶ As breves anotações e comentários do artigo 225 da CF/88 estão baseados no Título II “A Base Constitucional da Proteção ao Ambiente” desenvolvido por Milaré (2007, p. 141-192).

considerado como “processos ecológicos essenciais”, quais sejam, a utilização de energia bem como todas as etapas de geração, transmissão e distribuição; a produção, transporte, e transformação de matéria prima; biodegradação de rejeitos; o retorno aos corpos receptores de ar, água e solo utilizados nas condições e qualidades naturais; disseminação e aperfeiçoamento da vida como um todo; proporcionar meios adequados a perpetuação e melhoramento da espécie humana, em especial no que nela há de específico que é a racionalidade e espiritualidade, como produtor de cultura no ecossistema global.

Prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (Art. 225, § 1º, I, 2ª parte), considerando o termo “manejo” e a expressão “ecológico”, revela uma ação de caráter técnico-científico em relação aos recursos naturais. Dessa forma, cuida a norma, que manejo ecológico das espécies e ecossistema refere-se às ações voltadas à produção de alimentos, moradia, medicamentos, vestuário, conquanto preservem as condições naturais, incluindo aqui as práticas de reflorestamento, cultivo de florestas industriais, criatórios, reservas naturais, fazendas experimentais, estações ecológicas, entre outros.

Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (Art. 225, § 1º, II), trata esse inciso da biodiversidade⁶⁷, que é a variedade de seres que compõem a vida na Terra, compreendendo os ecossistemas marinho, terrestre, e aquáticos; esse inciso é considerado o mais moderno e avançado do capítulo do meio ambiente, pois a produção de novos alimentos e medicamentos dependem da diversidade e integridade do nosso patrimônio genético; é relevante anotar ainda, que através da engenharia genética há a possibilidade de produção em escala industrial de inúmeras variedades de microorganismos, plantas e animais, de elevado interesse financeiro para a agricultura, indústria e medicina. A regulamentação dessa norma vem com a edição da Lei 11.105/2005 que estabeleceu normas de segurança e instrumentos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados. Em complemento foram editadas as a Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e a Medida Provisória

⁶⁷ Por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi firmada a Convenção sobre a Biodiversidade, que tem em seu artigo 1º os objetivos básicos: “Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.”

Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dp/g/_arquivos/cdbport.pdf. Acesso: 30/05/2018.

2.186/2001 que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, ao conhecimento tradicional associado, à repartição de benefícios, à tecnologia e à transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.

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 (Art. 225, § 1º, III), a Constituição inova ao definir uma área sob regime especial de administração, não apenas a “área” em si, mas também seus componentes, os quais caracterizam o ambiente a ser preservado. Milaré (2007) utiliza a expressão “atributos ambientais justificadores do seu reconhecimento e individualização”. A Lei 7.804/1989 alterou a redação do artigo 9º, VI⁶⁸, da Lei 6.938/1981, quando incorporou o espaço territorial especialmente protegido no rol dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Posteriormente, no Decreto 99.274/1990, esses espaços foram designados como “unidades de conservação”; expressão que ficou consagrada para referência apontar o instituto. Em seguida, para que fosse organizada e sistematizada as categorias de manejo das áreas especialmente protegidas⁶⁹, houve a regulamentação através da Lei 9.985/2000 que institui e consolida o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza⁷⁰.

Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental⁷¹, a que se dará publicidade (Art. 225, § 1º, IV): esse “estudo prévio de impacto ambiental”, denominado como “Estudo de Impacto Ambiental” (EIA) é parte do processo de avaliação de impacto ambiental. De forma embrionário, foi anteriormente positivado pela Lei 6.803/1980 que dispunha “sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição”. Com a Lei 6.938/1981 o EIA é categorizado como instrumento da

⁶⁸ Com a seguinte redação: “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”

⁶⁹ Destaca-se ainda na regulamentação dos “espaços territoriais especialmente protegidos” a Lei 4.771/1965 (Código Florestal) e a Lei 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano).

⁷⁰ “O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - LEI 9.985/2000) - é o conjunto de unidades de conservação (UC) federais, estaduais e municipais. É composto por 12 categorias de UC, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos: aquelas que precisam de maiores cuidados, pela sua fragilidade e particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas ao mesmo tempo”. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>. Acesso em: 30/05/2018.

⁷¹ A esse instrumento será dada especial atenção no próximo tópico do trabalho.

Política Nacional do Meio Ambiente, e na sequência, através da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 001/1986 foram estabelecidas as definições, responsabilidades, critérios e diretrizes gerais para sua aplicação. O EIA está consolidado como um dos principais mecanismos destinado à prevenção do dano ambiental, cabendo literalmente o dito que “é melhor prevenir do que remediar”. Os procedimentos do EIA são, além de comandos normativos, claramente pedagógicos e guardam uma natureza social, que é o interesse e a participação da comunidade; quando exigida a publicidade possibilita a participação popular na avaliação de seu conteúdo, concorrendo para o seu aperfeiçoamento.

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 (Art. 225, § 1º, V), aqui o Poder Público é autorizado a interferir na cadeia produtiva, de domínio público ou privado, de modo a impedir atividades danosas ao meio ambiente e a população como um todo. Nesse dispositivo legal, encerra-se não apenas que o controle vise práticas ou substâncias nocivas, mas ainda, aquelas técnicas e métodos que se configurem danosos ao meio ambiente em face de sua obsolescência, inadequações e impropriedades que atentem à saúde humana e ambiental. De maneira implícita são privilegiadas as denominadas “tecnologias limpas”. No ordenamento infraconstitucional⁷² encontramos ressonância ao disposto nesse inciso na Lei 7.802/1989, alterada pela Lei 9.974/2000⁷³ que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (Art. 225, § 1º, VI), nesse sentido o legislador constitucional consagrou o princípio e a determinação de que os currículos de todos os níveis de ensino sejam permeados pela educação ambiental, de modo a possibilitar a conscientização acerca da premente necessidade de preservação ambiental. Na legislação

⁷² É relevante registrar a disciplina advinda da Lei 11. 105/2005 que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus efeitos.

⁷³ Regulamentada pelo Decreto 4.074/2002

infraconstitucional a Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB introduz a Educação Ambiental como diretriz no currículo na Educação Fundamental. A Política Nacional de Educação Ambiental foi, posteriormente, definida pela Lei 9.795/1999, e regulamentada pelo Dec. 4.281/2002 veio a consagrar uma nova abordagem da formação de uma consciência ecológica.

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 (Art. 225, § 1º, VII), onde entende-se por fauna, o conjunto de animais, domesticados ou não, aquáticos e terrestres de uma determinada região. Todavia, em face da amplitude de funções e peculiaridades de cada espécie, vegetal ou animal, na biosfera, cabe às normas infraconstitucionais fixar a proteção mais adequada e específica, de acordo o conjunto de condicionantes de natureza ecológica, cultural, científica e econômica. Como exemplo, os animais silvestres, que além da cobertura constitucional, conta com o amparo específico da Lei 5.197/1967, e posteriormente à Constituição, a Lei 9.605/1998 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, dedica a Seção I do seu Capítulo V para disciplinar os crimes contra a fauna. Relevante para o nosso contexto, a questão da crueldade imposta a animais foi enfrentada pelo RE 153.531/SC, Min. Marco Aurélio, apreciando a legalidade da chamada “farra-do-boi”, decidiu:

A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado “farra do boi”.⁷⁴

Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar⁷⁵ o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (Art. 225, § 2º), compreende-se que há uma direta relação da exploração de minério com a qualidade do meio ambiente, pois todo processo de extração mineral, ainda que

⁷⁴ Disponível em:

http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfJurisprudencia_pt_br&idConteudo=185142&modo=cms.

Acesso em: 30/05/2018.

⁷⁵ Cabe lembrar aqui que o Princípio do Poluidor-pagador não é condescendente ou tolerante com a agressão a natureza mediante um preço monetário, ou econômico; como também não se limita a compensar os danos causados, todavia, evitar o dano ao ambiente (MILARÉ, 2007, p. 771).

racionalizada e dotada de técnicas apropriadas, provoca algum nível de dano ao ambiente. Configura uma agressão à estabilidade da natureza, sendo o ramo industrial que mais causa efeitos maléficos e diretos, inclusive na morfologia do bioma. Ciente da impossibilidade de que simplesmente cesse a exploração de minério, o legislador impôs ao minerador o encargo de “recuperar o meio ambiente degradado”, segundo parâmetro técnico estabelecido pelo ente público competente, pois reconhece que o simples exercício dessa atividade provoca degradação ambiental. Note-se que anteriormente à Constituição, a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 2º, VIII, já mencionava a “recuperação de áreas degradadas” como um dos pilares programáticos da PNMA (ATHIAS, 1993, p. 248).

A recuperação do ambiente degradado pela mineração deve respeitar um plano pré-estabelecido com objetivos de curto, médio e longo prazo. Em curto prazo compreende-se a recomposição do relevo, controle de erosão, recomposição vegetal, contenção de depósito de estéreis e rejeitos. A médio prazo, recomposição das características físico-químicas do solo, renovação dos nutrientes e reaparecimento da fauna. A longo prazo, a autossustentação dos ciclos de recomposição do ecossistema, a interação solo-planta-animal, e utilização futura da área (ALMEIDA, 1999, p. 94).

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (Art. 225, § 3º), onde as medidas aplicáveis ao poluidor têm natureza reparatória e punitiva, pois o comando legal deixa expresso que a reprovação independe da reparação. O dano pode ser potencial ou efetivo, e receberá do ordenamento jurídico uma tríplice resposta, no âmbito administrativo, penal e civil, sendo a propriedade jurídica dessa reação um conteúdo reservado à legislação infraconstitucional.

No âmbito civil, a responsabilidade ambiental (dever de reparar) está posta em face da simples presença do nexo causal entre o dano e a atividade. A Lei 6.938/1981, em seu art. 14, § 1º, adotou a teoria da responsabilidade civil objetiva, não se exigindo a configuração do elemento subjetivo (dolo ou culpa); mesmo diante de uma conduta lícita, havendo dano, incorre no dever de reparar. Cabe anotar que, por este mesmo diploma, e em observância ao disposto no texto Constitucional, admite-se a responsabilização civil da pessoa jurídica,

seja de direito público ou privado, que tenha dado causa direta ou indireta, ao dano ambiental⁷⁶.

No âmbito penal, está configurado o crime com a presença dos requisitos tipicidade e antijuridicidade, conforme o art. 1º e 23 do Código Penal, onde a culpa e dolo, referindo-se ao estado psicológico do agente, compõem os elementos subjetivos do tipo. Assim, positivou-se a natureza subjetiva da responsabilidade criminal, necessitando ainda, para que incida a pena, o requisito da culpabilidade, ou seja: imputabilidade, exigibilidade de conduta adversa, e potencial consciência da ilicitude.

No plano administrativo, a definição de infração administrativa ambiental é estabelecida pela Lei 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e em seu art. 70, tratou como ato ilícito toda a atividade contrária a quaisquer regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. O fundamento da infração administrativa é tão somente a ilicitude da conduta, não cabendo consideração ao elemento culpa.⁷⁷

É didático o exemplo apresentado por Milaré (2007):

Assim, por exemplo, o carreamento de efluentes para um manancial, comprometendo a fauna ictiológica e as condições sanitárias do meio ambiente, pode ensejar: (i) pagamento de multa de R\$ 5.000,00 a R\$ 1.000.000,00, com base no art. 18 do Dec. 3.179/1999; (ii) condenação à pena de detenção, de 1 a 3 anos, ou multa, ou ambas cumulativamente, com base no art. 33 da Lei 9.605/1998; (iii) pagamento de indenização ou cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer, com base no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981 (MILARÉ, 2007, p. 171)

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (Art. 225, § 4º), aqui a Constituição identifica cinco macrorregiões⁷⁸ como patrimônio nacional, estabelecendo um tratamento não

⁷⁶ Art. 3º: “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:”, Inciso IV: “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

⁷⁷ Vale referir que especificamente na esfera administrativa ocorre a inversão do ônus da prova em função da presunção de legitimidade do auto de infração (MILARÉ, 2007, p. 172).

⁷⁸ Nota do autor: em se tratando da questão da preservação ambiental, a mais adequada, e técnica, divisão do território brasileiro para o fim que pretendeu o legislador com o 4º parágrafo, seria o conceito de bioma, também utilizado pelo MMA. (Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas>. Acesso em 01/06/2018). Segundo o IBGE, “Bioma é um conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de

fragmentado, no entendimento de que a problemática ambiental deve receber uma abordagem a partir de uma perspectiva mais ampliada, por um lado, mas considerando as realidades e fragilidades próprias de cada macrorregião, por outro. Reputando como “patrimônio nacional” essas vastas regiões, o legislador limita o seu uso, que se dará na forma da lei, de modo a viabilizar a preservação do meio ambiente. Não tem a expressão “patrimônio nacional” a faculdade ou prerrogativa de “propriedade federal”, mas exterioriza o sentido de “riqueza nacional” que a nação herda com dever de preservar e transmitir para as futuras gerações, em sua mais adequada e ampla condição de aproveitamento (FERREIRA, 1995, p. 28).

Pronunciando-se sobre o tema, o STF, em acórdão relatado pelo Min. Celso de Mello, no RE 134.297/SP, DJU de 22/09/1995, ficou assentado:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4).- LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO . - Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública. - A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes.[...] A norma inscrita no ART. 225, PAR.4., da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5., XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito consubstanciado no ART. 225, PAR.4., da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que

vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria”. De modo que, para efeitos ambientais, as macrorregiões não seguem o dispositivo Constitucional, sendo elas: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal. (Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/os-biomas-e-suas-florestas>. Acesso em 01/06/2018)

estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias a preservação ambiental.⁷⁹

Destaca José Afonso da Silva, que “bens” em questão, é o que a moderna doutrina denomina por *bens de interesse público*, estando inseridos nessa espécie tanto os bens públicos quanto os privados. Esses bens subordinam-se ao interesse público, estando afetos à consecução de um fim que a todos interessa, que é a preservação da qualidade do meio ambiente, projetando e materializando uma boa qualidade de vida (SILVA, 2002, p. 83).

São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (Art. 225, § 5º), pode-se compreender que, não obstante todo o debate acerca do que seja “terras devolutas”, a colonização portuguesa, e a questão indígena, importa ressaltar que o legislador constitucional diferenciou as terras devolutas das arrecadadas por ações discriminatórias⁸⁰. São indisponíveis as terras devolutas, ainda não arrecadas ou arrecadas por processo discriminatório, ou em processo de discriminação; de modo que a indisponibilidade é estabelecida em razão da origem de seu domínio e da sua finalidade. Dessa forma, as terras devolutas que convergem e contribuem para a proteção de determinado ecossistema, são indisponíveis por força do mandamento constitucional, mesmo que ainda não tenha sido efetivamente incorporadas ao patrimônio público da União em razão de ação discriminatória

As terras devolutas, quando necessárias à proteção ecológica, são objeto da Lei 9.985/2000 que institui o denominado Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão de espaços protegidos em razão de suas peculiaridades.

As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas (Art. 225, § 6º), em relação à energia nuclear, a Constituição tutelou em vários dispositivos implementando um rigoroso monitoramento de sua exploração e uso, de maneira que com esse conjunto de mecanismos legais,

⁷⁹ Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/745994/recurso-extraordinario-re-134297-sp>. Acesso em: 01/06/2018.

⁸⁰ A ação discriminatória é de exclusiva competência do Poder Público Federal ou Estadual e visa promover a identificação e a separação das terras devolutas, das terras de propriedade particular, já tituladas e estremadas do domínio público, e é regulada pela Lei nº 6.383/1976. É de caráter Administrativo quando sobre a área discriminada não incidem documentos de propriedade de terceiros. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/51588/algumas-anotacoes-sobre-terras-devolutas-e-acoes-discriminatorias>. Acesso em: 01/06/2018.

pretendeu o constituinte que o tema ficasse diretamente subordinado ao Congresso Nacional e dependente de lei.

É competência privativa da União legislar em matéria de atividades nucleares, todavia, por envolver aspectos ambientais como controle da poluição, preservação e conservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e saúde da população, a competência é concorrente, com participação integrada de toda a estrutura de poder. Por força constitucional, a atividade nuclear está sujeita a um licenciamento específico, e ainda ao licenciamento ambiental conforme legislação infraconstitucional.

3.3 AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITOS E NATUREZA JURÍDICA

Para qualquer atividade que seja potencialmente degradadora do meio ambiente se faz necessária uma análise e controles prévios, no sentido de que se possa anteciper riscos e eventuais impactos ambientais, possibilitando correções, mitigações e compensações em face da instalação e operação da atividade. Para tanto, o Poder Público lança mão de um corpo normativo, para desenvolver ações protetivas e de controle, compondo um sistema de gestão ambiental, sendo a forma legítima orgânica e racional de exercer a tutela do ambiente por intermédio de instrumentos técnicos e participação popular (MILARÉ, 2007, p. 354).

A Política Nacional de Meio Ambiente, conforme a Lei 6.938/1981, em seu art. 9º, incisos III e IV, aponta como ações preventivas a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental.

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Posteriormente, a obrigatoriedade da Avaliação de Impacto Ambiental (ou, conforme a CF/88, Estudo de Prévio de Impacto Ambiental) passou a ser uma imposição constitucional, conforme art. 225, § 1, IV. Todavia, a constitucionalização do EIA não foi acompanhada de uma legislação ordinária apta a concretizar o comando constitucional no plano da prática diária da atividade administrativa. Pelo fato da norma ser aberta, faz com que o Poder Executivo defina critérios para estabelecer qual é a definição de atividade que efetiva ou potencialmente seja causadora de significativa degradação ambiental, sendo regulada pelas

resoluções do CONAMA. Assim observa-se que a norma constitucional é regulada por uma resolução, quando deveria ser “na forma da lei”. Como os EPIA incidem diretamente na esfera dos direitos e garantias individuais, necessário se faz que seja regulados por lei definindo as diretrizes mínimas para o enquadramento de um obra ou atividade no conceito de causadora de significativa degradação ambiental (ANTUNES, 2012, p. 360).

3.3.1 Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)

A AIA é uma ferramenta de política ambiental composta por um complexo de procedimentos que capaz de garantir, em todas as fases do processo de implantação de atividade potencialmente poluidora, um exame metuculoso dos impactos ambientais, bem como das alternativas possíveis, sendo os seus resultados disponibilizados ao público, e aos responsáveis pela tomada de decisão, sendo aptos a fornecer informações indispensáveis à viabilização de medidas de proteção do meio ambiente (MOREIRA, 1990, p. 33).

Cabe salientar, como alerta Oliveira (2000), que há uma tendência em utilizar-se indistintamente os termos “avaliação de impactos ambientais” e o “estudo de impacto ambiental” (EIA). O “estudo de impacto ambiental” é uma ferramenta do licenciamento ambiental, sendo todavia, a AIA um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, que é mais abrangente que o EIA (OLIVEIRA, 2000, p. 141).

A AIA, como instrumento constitucional da política nacional do meio ambiente, e conforme o Dec. 99.274/1990⁸¹, está vinculada aos sistemas de licenciamento. Essa norma outorgou ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a competência para “fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento”. Desde então o CONAMA vem, através da AIA, regulamentando o licenciamento de obras e atividades, conforme particularidades e especificidades de cada empreendimento, com o objetivo de prevenir as interferências danosas ao ambiente (MILARÉ, 2007, p. 356).

Milaré (2007) relaciona sete instrumentos normativos, que perfazem o conjunto regulamentar imprescindível à AIA, quais sejam: Resolução CONAMA 001/1986; Resolução

⁸¹ Que 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.

CONAMA 006/1987; Resolução CONAMA 009/1987; Constituição Federal de 1988; Constituições estaduais de 1989; Dec. 99.274/1990; Resolução CONAMA 237/1997.

Não obstante as normas pontuadas, é de suma importância abordar-se a Lei Complementar 140/2011 que passou a ser o marco regulatório para os procedimentos de licenciamento ambiental⁸².

Resolução CONAMA 001/1986: nesse contexto não havia nenhum dispositivo com referência a “proteção ambiental”. Essa resolução que determinou “necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”, tão somente, regulamentou o Estudo de Impacto Ambiental (EIA)⁸³. Mesmo diante dessa “limitação”, foi relevante o avanço da implementação do EIA, bem como o Relatório Impacto Ambiental (RIMA)⁸⁴, no sentido de que todas as atividades modificadoras do meio ambiente listadas⁸⁵ no decreto dependiam da elaboração de “estudo de impacto e respectivo relatório de impacto ambiental”, sem o qual não poderiam ser autorizadas (OLIVEIRA, 2001, p. 14).

Resolução CONAMA 006/1987: esta resolução visou especificamente o licenciamento ambiental de obras de grande porte, de modo especial aquelas nas quais a União tinha interesse expressivo, tais como a geração de energia elétrica.

Fundamentalmente, pretendeu esse diploma regularizar o licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, então constituídos de empresas governamentais, surpreendidas em pleno funcionamento ou em implantação quando do disciplinamento legal do EIA, permitindo então que, segundo o estágio da obra, apenas a Licença de Operação fosse emitida (MILARÉ, 2007, p. 357).

Resolução CONAMA 009/1987: regula a realização de audiências públicas nas situações em que o processo de licenciamento envolva na avaliação o EIA/RIMA, anteriormente previsto na Resolução CONAMA 001/1986, em seu art. 11, § 2º, prescrevendo que “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,

⁸² A LC 140/2011 será analisada no tópico “Licenciamento Ambiental”.

⁸³ Já previsto no Dec. 88.351/1983.

⁸⁴ Art. 2º do mesmo Decreto.

⁸⁵ A expressão “tais como” no art. 2º torna o rol não taxativo, mas exemplificativo.

sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”.

Constituição Federal de 1988: como já desenvolvido anteriormente, a Constituição Federal de 1988 expressamente reconhece o direito à qualidade do meio ambiente, como direito à vida, que passou a nortear a política ambiental e incentivar uma concepção de preservacionista. Ao conceber o meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, determina ao Poder Público que para a “instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” seja elaborado estudo prévio de impacto ambiental.⁸⁶ Deve-se ressaltar que o texto Constitucional corrige uma equivocada restrição dada pela Resolução CONAMA 001/1986, que previa a necessidade do estudo para obras ou atividades apenas *modificadoras* do meio ambiente.⁸⁷

Toda a atividade humana pode causar danos ao meio ambiente; não há ‘poluição zero’, de forma que a ideia de natureza intocada é um mito moderno (TRF-4ª Região, 3ª Turma, Processo 0401016742, Rel. Marga Barth Tessler, DJU 02.09.1998)⁸⁸

Constituições estaduais de 1989: conforme preconizado pelo art. 11 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal⁸⁹, os Estados-membros introduziram em suas constituições as previsões específicas sobre a AIA, reforçando a aplicando desse instrumento protetivo. A exemplo a Constituição do Estado do Rio de Janeiro fez “condicionar, na forma da lei, a implantação de instalações ou atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de alterações significativas do meio ambiente à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade”⁹⁰

Ainda na Constituição de São Paulo temos:

A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no "caput" deste artigo, quando potencialmente

⁸⁶ Conforme art. 225, § 1º, inciso IV.

⁸⁷ Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. (grifo do autor)

⁸⁸ Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7174177/recurso-especial-resp-247961-sc-2000-0012414-1/inteiro-teor-12906696?ref=juris-tabs>. Acesso em: 04/06/2018

⁸⁹ Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

⁹⁰ Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 261, § 1º, inciso X. Disponível em: http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao_%20do_%20Estado_do_%20Rio_de_Janeiro-2000.pdf. Acesso em 04/06/2018

causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.⁹¹

Decreto 99.274/1990: objetivando integrar os progressos em matéria ambiental resultantes do novo texto constitucional, este Decreto revogou disposições anteriores que regulamentavam a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, bem como sobre a PNMA. O Dec. 99.274/1990, que normatizava a competência do CONAMA, foi alterado pelo Dec. 3.942/2001, sendo relevante anotar que em seu art. 7º define:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

Resolução CONAMA 237/1997: alterou parte da Resolução 001/1986 dando maior “organicidade e uniformidade ao sistema de licenciamento ambiental”. Esclarece que a AIA é gênero, e que todos os demais estudos ambientais complementares e subsidiários à análise da Licença Ambiental, são espécie. Assim relaciona: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada, e análise preliminar de risco (MILARÉ, 2007, p. 361).

Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.⁹²

⁹¹ Constituição do Estado de São Paulo, art. 192, § 2º. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em 04/06/2018

⁹² Resolução CONAMA 237/1997, art. 1º, III

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como já mencionado, é uma modalidade da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), caracterizando-se como um poderoso instrumento capaz de conciliar desenvolvimento socioeconômico e preservação ambiental, devendo, por força do comando constitucional, ser elaborado antes de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativo dano.⁹³

Milaré (2007) chama a atenção para o fato que até metade da década de 80 somente aspectos técnicos e econômicos eram pautados nos projetos denominados desenvolvimentistas⁹⁴, não sendo observadas variantes ambientais, e não raro na contramão do interesse público. Dessa forma, obras de grande porte, como usinas hidrelétricas, foram implementadas sem um minucioso estudo dos impactos na vida local e regional, comprometendo gravemente o meio ambiente, e não sendo incomum transformações e prejuízos a importantes ecossistemas e reservas genéticas da natureza. Diante desse cenário, um amplo debate deve ser estabelecido em face de projetos dessa monta, na busca de alternativas tecnológicas, que, até mesmo, não se exclua a possibilidade de não execução, por decorrência do elevado custo social e ambiental (MILARÉ, 2007, p. 363).

O EIA⁹⁵ e o RIMA, são documentos distintos. O estudo é mais abrangente (ele contém o relatório) compreendendo o levantamento da literatura científica pertinente e normativa, levantamentos de campo, análises laboratoriais, bem como a redação do próprio relatório. A resolução CONAMA 001/1986, em seu art. 9º, diz que o RIMA refletirá as conclusões do EIA, sendo que deste modo, o EIA precede o RIMA, sendo a este imprescindível. O RIMA, dissociado do EIA, perde seu sentido, pois destina-se exclusivamente ao esclarecimento das decorrências ambientais, quer negativas ou positivas, de determinado empreendimento, estabelecendo uma verdadeira reflexão sobre o EIA (MACHADO, 2001, p. 207).

⁹³ Art. 225, § 1º, IV, da CF/1988

⁹⁴ Essa questão é de especial interesse para o que propõe o presente estudo, visto que a PL 654/2015 defende justamente a tese de que a flexibilização dos parâmetros técnicos e científicos autorizadores do Licenciamento Ambiental, legítima e isenta os empreendimentos infraestruturais de interesse nacional, da responsabilização de importantes danos causados ao meio ambiente, ratificando uma concepção notadamente pragmática e não seriamente comprometida a qualidade de vida ambiental da presente, e futuras gerações. (nota do autor)

⁹⁵ Cabe notar, conforme lembra Paulo Afonso Leme Machado (2001) que a partir do dispositivo constitucional (art. 225, § 1º, IV) podem ser destacadas as seguintes características do EIA, quais sejam: é prévio à autorização de atividade ou obra; é exigido pelo Poder Público; o texto constitucional exige o mínimo, não impossibilitando que a legislação ordinária seja mais rigorosa; e, que o EIA é público (MACHADO, 2001, p. 194).

Nessa direção comenta Herman Benjamin que, o “EIA é o todo: complexo detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador público (BENJAMIN, 1992, p. 33).

Para o conjunto normativo, e segundo a Resolução CONAMA 001/1986, art. 1º, o impacto ambiental é “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”. Assim, tem por função básica, tanto quanto possível, qualificar e quantificar previamente o impacto ambiental, produzindo um suporte adequado ao planejamento de uma intervenção no ambiente, operando como um procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais (MACHADO, 1986, p. 69).

Para cumprir sua principal vocação, prevenir o dano ambiental, o EIA sujeita-se a três condicionantes primordiais: a *transparência administrativa*, na qual o órgão público, bem como o proponente, disponibilizam as informações⁹⁶ obtidas, em cumprimento ao comando constitucional; *consulta aos interessados*, refere-se a participação da coletividade potencialmente alcançada pela obra ou empreendimento, de modo que possa externar questionamentos e preocupações, atendendo assim ao interesse público; motivação da decisão, seja corroborando ou indo de encontro ao que aponta o EIA como melhor alternativa, o Poder Público deverá sempre fundamentar sua decisão⁹⁷.

O EIA é um ato formal, e é norteado por diretrizes e conteúdos mínimos legais, que não podem ser suprimidos sob pena de invalidação do ato. O procedimento deve ser claro e objetivo, não obstante fundamentar-se no rigor técnico e científico. São diretrizes gerais⁹⁸:

I - *Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto*: constitui o cerne do EIA, pois pode determinar como melhor opção a não implementação do projeto, como já dito, em face de elevados custos sociais e ambientais.

⁹⁶ Respeitado o sigilo industrial.

⁹⁷ Cf. BENJAMIN, Ob, cit., p. 29-32

⁹⁸ Resolução CONAMA 001/1986, art. 5º, I

II - *Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade*: tem a finalidade de precisar as medidas corretivas e mitigadoras dos efeitos danosos ao meio ambiente, visando eventual responsabilização.

III - *Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza*: aponta uma especial atenção a hidrografia do local da implantação do projeto. A concepção e administração do meio ambiente a partir do referencial de bacias hidrográficas é a mais moderna formulação de gerenciamento, não apenas dos recursos públicos, mas também a circunscrição dos limites de alcance da área de influencia do projeto.

IV - *Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade*: pode-se considerar como uma visão holística da implantação, na medida em que ações governamentais concorrentes podem interferir direta ou indiretamente na área de influência do projeto.

Diretrizes adicionais podem ser fixadas em face de peculiaridades do projeto, bem como diante de características ambientais de sua área de alocação.⁹⁹

Com respeito ao conteúdo mínimo do EIA e RIMA¹⁰⁰, Milaré (2007) diz que é um verdadeiro piso mínimo, previamente fixado pelo legislador, não deixando margem discricionária ao agente público, nem ao proponente, ou a qualquer interessado (MILARÉ, 2007, p. 383) e (MACHADO, 2001, p. 208).

Em termos de conteúdo, são requisitos mínimos do EIA:

I - *Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto*: refere-se ao inventário do meio ambiente no estado anterior à intervenção proposta pelo empreendimento, que permita, comparativamente, uma avaliação dos efeitos da ação humana. Correlacionam-se fatores ambientais físicos, biológicos e socioeconômicos, de modo a permitir uma descrição da inter-relações bióticas, abióticas e antrópicas do ecossistema atingido pelo projeto¹⁰¹.

II - *Análise dos impactos ambientais*: esta etapa destina-se a apresentação dos estudos, com identificação, valoração e interpretações dos possíveis efeitos no ambiente,

⁹⁹ Conforme parágrafo único: “Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos”.

¹⁰⁰ Estabelecidos, respectivamente, nos artigos 6º e 9º da Resolução CONAMA 001/1986.

¹⁰¹ O inciso pormenoriza em suas alíneas os fatores ambientais.

desde o planejamento, implantação, operação, ou desmobilização do projeto. Procura-se também identificar alternativas identificando os impactos relevantes a médio e longo prazo, quer sejam benéficos ou adversos, bem como o grau de reversibilidade dos efeitos danosos.

III - *Definição das medidas mitigadoras*¹⁰²: busca-se neste ponto identificar as medidas que visam minimizar os impactos prejudiciais ao ambiente, tais como identificados e quantificados no item anterior, sendo classificados quanto à natureza preventiva, as fases que deverão ser implementadas, o fator ambiental a que se aplicam, prazos, custo e responsabilizações.

IV - *Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais*: indica a evolução dos efeitos ao ambiente causados pela intervenção em suas diversas fases, fornecendo os termos de referência (fatores e parâmetros) e instruções adicionais relativas a cada projeto e suas especificidades¹⁰³.

O RIMA, como documento que reflete as conclusões do EIA, como já mencionado, deve ser expresso em linguagem acessível ao público, com mapas, gráficos, quadros, e ilustrações, fazendo uso de recursos visuais visando a mais clara comunicação das vantagens, desvantagens e alternativas a implantação de determinada obra ou empreendimento¹⁰⁴. Também apresenta um conteúdo mínimo definido pela Resolução CONAMA 001/1996, que conforme art. 9º em seus incisos, é:

I - *Os objetivos e justificativas do projeto*: atenta-se aqui para a explicitação da compatibilidade do projeto com as políticas setoriais, planos e programas governamentais para a área.

II - *A descrição do projeto*: devem ser apresentadas as alternativas tecnológicas e locais para as fases de construção e operação, a área de influência do empreendimento, as matérias primas e mão-de-obra empregadas, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados.

¹⁰² Milaré (2007) infere que não podem ser omitidos os impactos não sujeitos à mitigação, bem como os inevitáveis (MILARÉ, 2007, p. 384).

¹⁰³ Faz referência ao parágrafo único: "Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área".

¹⁰⁴ Art. 9º, 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."

III - *A síntese do diagnóstico ambiental* da área de abrangência do projeto.

IV - *A descrição dos possíveis impactos ambientais* decorrentes 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).

Concluindo, a saúde do meio ambiente é parâmetro para a qualidade de vida humana, e deve ser pauta permanente das políticas ambientais. Com este referencial a PNMA tem a Avaliação de Impacto Ambiental como ferramenta de gestão.

Milaré (2007) apropriadamente lembra que, não obstante o termo “avaliação” dar a entender que é uma ação posterior ao fato, em matéria ambiental o procedimento faz sentido, e cumpre sua função, se for prévia. Não se pode intervir no ambiente, sempre complexo e multifacetado, sem antes se ter noções mínimas do que pode resultar tal intervenção (MILARÉ, 2007, p. 400).

Foram apresentadas até aqui, em cooperação ao que objetiva esse trabalho, três ferramentas de gestão ambiental, bem como suas fundamentações normativas e pressupostos de aplicabilidade, a saber, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, e suas espécies, Estudo de Impacto Ambiental ¹⁰⁵ - EIA, e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA (comumente empregados na expressão EIA/RIMA). Embora sendo os mais conhecidos,

¹⁰⁵ É de se notar que alguns autores utilizam a expressão EPIA para Estudo Prévio de Impacto Ambiental, tal como é encontrado no texto constitucional art. 225, § 1º, inciso IV, que é o caso de Jose Rubens Morato Leite. A utilização do termo EIA para Estudo de Impacto Ambiental, empregada por Édis Mllaré e Paulo Afonso Leme Machado, está baseada na Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 8º, II; bem como na Resolução CONAMA 001/1986, que utiliza esparsamente o termo “Estudo de Impacto Ambiental”, não empregando em todo o seu texto, uma vez se quer a expressão “prévio”. De todo modo, está assentado que o EIA só cumpre sua função no ordenamento jurídico brasileiro ser for “prévio”. (nota do autor)

detalhados e citados na doutrina e legislação, eles não esgotam, ou abarcam, todo o contexto da avaliação ambiental. Desse modo, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA¹⁰⁶ vem sendo progressivamente adensada por outros instrumentos e práticas de proteção ao meio ambiente, como o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Relatório Ambiental Preliminar – RAP, e Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA, entre outros¹⁰⁷.

3.3.2 Licenciamento Ambiental

Analisada por Antunes (2012) e Farias (2013), a Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011, tornou-se um marco regulatório fundamental para o procedimento de licenciamento ambiental. A Lei estabelece diretrizes para a descentralização da gestão, fixando normas de cooperação entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), nos termos dos incisos III, VI e VII do caput, e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal 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”.

É sabido que a competência administrativa em matéria ambiental demorou mais de 23 anos para ser regulamentada. Nesse meio tempo os conflitos positivos e negativos de competência foram recorrentes: ou os entes lutavam para assumir uma atribuição, ou lutavam para não assumi-la. Haviam vários critérios normativos para a resolução de conflitos, a exemplo da Lei 6.938/81, da Resolução 237/97 do Conama e da titularidade do bem etc. Entretanto, como o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal exigia uma lei complementar, é evidente que apenas essa modalidade de norma poderia resolver o problema.¹⁰⁸

A aplicação desta LC reduziu as sobreposição e divergências quanto ao processo de licenciamento ambiental, tornando-o menos dispendioso e burocrático, e mais eficiente. Determina ainda, que os entes federativos poderão atuar de forma supletiva ou

¹⁰⁶ Ao referir-se a necessidade de ações anteriores às intervenções ambientais produtoras de danos não mensurados pelas ferramentas disponíveis, Milaré (2007) fala da “necessidade de se proceder uma verdadeira *sanatio in radice*, a um saneamento do mal em sua raiz [...] este é o alvo da Avaliação Ambiental Estratégica AAE [...], que se trata, em sentido pleno, de uma forma de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA” (MILARÉ, 2007, p. 401).

¹⁰⁷ Cf. MILARÉ, Ob, cit., p. 400

¹⁰⁸ Farias (2016), disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-06/breve-analise-lei-competencia-administrativa-ambiental>. Acesso: 18/06/2018.

subsidiária¹⁰⁹, bem como definiu operações administrativas distintas para cada um deles; e, para harmonizar as políticas e ações administrativas podem ser utilizados instrumentos como, consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, comissão tripartite nacional, estaduais ou bipartite do Distrito Federal, fundos públicos ou privados, e delegação de atribuições e execuções entre os entes federativos.

Segundo Farias (2013), a lei foi inspirada em parte na Resolução 237/97 do Conama, e em parte foi resultado de aperfeiçoamentos ou adaptações de outros textos normativos. Desse modo, a análise da Lei pode ser dividida em dois grupos: um dos critérios que foram mantidos oriundos da Resolução 237/97 do CONAMA; e, outro sobre as inovações trazidas.

A LC manteve da Resolução, conforme determinava o art. 7º, um único nível de licenciamento ambiental, definido no art. 13 que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo”. A participação não vinculante dos demais entes federativos no processo de licenciamento ambiental, como estabelecia o parágrafo 1º do artigo 4º, o parágrafo 1º do artigo 5º e o artigo 6º da Resolução 237/97 do CONAMA, foi mantido na LC 140/2011, art. 13, § 1º, onde define que “os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental”. Também, o novo diploma reconheceu a competência licenciatória dos municípios, em seu art. 9º, encerrando a tese de que o ente local não poderia licenciar por falta de previsão legal no âmbito federal. Foi regulamentada a possibilidade de delegação de atribuições e ações administrativas entre os entes, operando como um instrumento de cooperação institucional, na forma de seu art. 5º.

Como inovação, a LC 140/2011 trouxe: a) a adoção do critério de localização, ao invés da extensão geográfica dos impactos ambientais; b) a possibilidade de avocação de competências por parte da União¹¹⁰; c) submissão da competência

¹⁰⁹ Conforme art. 2º: “II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar; III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar”.

¹¹⁰ Farias (2016) entende que nesse ponto “é possível verificar o desrespeito ao federalismo cooperativo instituído pelo artigo 23 e pelo caput do artigo 225 da Constituição da República [...] É nítida a inconstitucionalidade do dispositivo, que afronta a autonomia administrativa dos estados, do Distrito Federal e dos municípios prevista no artigo 18 e no artigo 60 da Carta Magna, já que na prática isso acaba criando uma hierarquia e estabelecendo uma superioridade entre a União e os demais entes federativos”.

sancionatória à competência licenciatória, nos termos do parágrafo 3º do artigo 17; d) tríplex divisão da competência administrativa em matéria ambiental, como defini o parágrafo 3º do artigo 17 ao determinar que a competência fiscalizatória é comum e irrestrita, a sancionatória é comum mas sujeita à definição do ente responsável pelo licenciamento ao passo que a competência licenciatória é privativa; e) vinculação da competência para conceder autorizações à competência licenciatória; f) Incumbência do Estado para autorizações florestais nos imóveis rurais, conforme art. 8º; g) Submissão da competência licenciatória¹¹¹ municipal aos conselhos estaduais de Meio Ambiente, art. 9º, XIV; h) Adoção de instrumentos de cooperação como, consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, comissões tripartites nacional e estadual, e bipartite no Distrito Federal, fundos públicos e privados, delegações de atribuições entre os entes federativos; i) regulamentação da atuação subsidiária, conforme inciso III do artigo 2º, que é definida como “ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar”, e disciplinada no art. 16. “a ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação”, com o parágrafo único. “a ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar”; j) regulamentação da atuação supletiva, conceituada no inciso II do artigo 2º como “ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar”, e foi disciplinada no art. 15 quando: “inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação”, e “inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação”, ou “inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos”.

Com a LC 140/2011 o Poder Público de uma série de instrumentos de controle – prévios, concomitantes e sucessivos – a partir dos quais se possa aferir a possibilidade e

¹¹¹ Nesse ponto Farias (2016) também vê desrespeito ao pacto federativo.

regularidade de toda intervenção sobre o meio ambiente. Desse modo, como visto, tem-se as permissões, autorizações e licenças como atos administrativos prévios; as fiscalizações como meio de controle concomitante; e, o habite-se como forma de controle sucessivo. No âmbito da gestão ambiental deve ser focado o papel das autorizações e licenças (MILARÉ, 2007, p. 404).

Como indicado acima, até a LC 140/2011, a questão da competência para o Licenciamento Ambiental, foi motivo de conflitos ao longo do tempo, no que se refere à identificação de qual ente seria competente para licenciar uma obra atividade avaliada como potencialmente danosa ao meio ambiente. Com a Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a desenvolver ações de cooperação de modo a atingir os objetivos previstos em seu art. 3º, e especialmente o art. 23 da CF/88, no intuito de garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizado e integrado das políticas governamentais para o meio ambiente.

Conforme a LC, incumbiu-se a União o dever de fiscalizar matérias relacionadas à supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União; aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos; controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, entre outras conforme art. 7º da LC.

Aos Estados, a mesma Lei designou o dever de executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente; promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental, entre outras, de acordo com art. 8º da LC.

Quanto aos Municípios, a referida Lei delegou competências de interesse local para executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio

ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente, incluindo outras conforme art. 9º da LC 140 ¹¹².

Assim, pode-se compreender que um dos principais avanços da LC 140/2011, foi o de incumbir a um único órgão ambiental a responsabilidade pelo licenciamento ambiental. Observa-se também que a competência estadual deteve maior abrangência em relação à importância nos pedidos de licenciamento ambiental.

Vale complementar que a Lei assegura que quando houver fiscalizações e autuações simultâneas, no uso do poder de polícia, por decorrência de descumprimento da legislação ambiental, deverá prevalecer o auto de infração ambiental do órgão que tenha a competência para o licenciamento.

Concluindo as considerações mais pertinentes quanto ao Licenciamento Ambiental, é relevante um registro quanto ao termo empregado: “licenciamento” ou “autorização”. Não obstante Paulo Afonso Leme Machado empregar a expressão “licenciamento ambiental” de forma correspondente e análoga a “autorização ambiental”, mesmo que o termo aplicado seja apenas “licença” (MACHADO, 2001, p. 250), Édis Milaré faz a opção por estabelecer distinções técnicas para a utilização dos termos, argumentando que: tanto autorizações quanto licenças são atos administrativos referentes à outorga de direitos, sendo termos técnicos com significados distintos; “autorização” é ato administrativo discricionário e precário, através do qual a autoridade competente confere ao administrado, segundo critérios de conveniência e oportunidade, e em circunstâncias específicas, o exercício ou a aquisição de um direito, o qual, em outra dada condição, seria proibido; “licença”, por outro lado, é ato administrativo vinculado e definitivo, que obriga ¹¹³ o Poder Público, quando atendidos os requisitos legais por parte do interessado ¹¹⁴.

Assim ensina também José Afonso da Silva que “[...] se o titular do direito a ser exercido comprova o cumprimento dos requisitos para seu efetivo exercício, não pode ser

¹¹² Conforme LC 140/2011, Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/lei-complementar-140>. Acesso: 18/06/2018.

¹¹³ É importante salientar que a Resolução CONAMA 237/1997, art. 19, arrolou as condições de suspensão ou cancelamento da licença expedida, quais sejam: I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

¹¹⁴ Cf. MILARÉ, Ob, cit., p. 404

recusada, porque do preenchimento dos requisitos nasce o direito subjetivo à licença”¹¹⁵, assim o beneficiário passa a ter direito líquido e certo regulado pela norma jurídica (SILVA, 1994, p. 278).

Temos que o licenciamento ambiental é um instrumento que, seguindo preceitos legais e normas administrativas, está integrado à perspectiva de empreendimentos e obras que, efetiva ou potencialmente, possam produzir significativos danos ao meio ambiente; podendo ser considerado como “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem todos a um resultado final e conclusivo” (MELLO, 2007, p. 466).

Ainda, como processo administrativo multidisciplinar, o licenciamento ambiental tramita na estância competente pela gestão ambiental, tanto no âmbito federal, estadual ou municipal, tendo o objetivo de garantir a qualidade de vida da população, através de controles prévios, e ininterrupto acompanhamento das intervenções humanas capazes de gerar danos ambientais (FARIAS, 2013, p.26).

Nos termos da Resolução CONAMA 237/197 o licenciamento ambiental é:

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.¹¹⁶

Importante aspecto levanta Talden Farias (2013), que a licença ambiental é resultado, ou ato, final de cada etapa do processo de licenciamento ambiental; licença “é o ato de concessão do pedido feito ao Poder Público”. Assim, não se deve confundir, ou tratar indistintamente os termos já que, como dito, licenciamento¹¹⁷ é processo administrativo através do qual as condições de concessão são verificadas; ao passo que, licença¹¹⁸ é o ato administrativo que concede direito de se exercer determinada atividade. Conclui esclarecendo que não há licença sem licenciamento, podendo, todavia, haver licenciamento

¹¹⁵ Corroboram: (MEIRELLES, 2007, p. 188 e 189), (DI PIETRO, 2007, p.213), (FINK, 2004, p. 15), (FARIAS, 2013, p. 26).

¹¹⁶ Art. 1º, I.

¹¹⁷ Define a Resolução CONAMA 237/1997, art. 1º, I: “Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia...”.

¹¹⁸ Define a Resolução CONAMA 237/1997, art. 1º, II: “Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades...”.

sem licença, pelo fato de que está poderá, ou não ser concedida, apuradas as condicionantes legais¹¹⁹.

3.4 FASES, PROCEDIMENTOS E ABRANGÊNCIAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Distintamente do licenciamento tradicional, caracterizado pela simplicidade, o licenciamento ambiental é ato uno e complexo, e que em suas etapas podem gerir vários agentes dos diversos órgãos do SISNAMA, devendo ser antecedido de estudos técnicos, podendo ser EIA/RIMA se o impacto ambiental for significativo¹²⁰.

Conforme dispõe o artigo 10 da Resolução CONAMA 237/1997, o procedimento de licenciamento ambiental apresenta ao menos oito fases, quais sejam:

- i. Definição: com a participação do empreendedor, o órgão ambiental competente, definirá o conjunto de documentos, projetos e estudos ambientais, que serão aplicados ao processo de licenciamento correspondente à licença pretendida;
- ii. Requerimento: deverá ser feito pelo empreendedor, seguido dos documentos, projetos, estudos ambientais, dando-se publicidade;
- iii. Análise: o órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, analisará os documentos, projetos e estudos ambientais, bem como fará vistorias técnicas, se necessário;
- iv. Solicitação: o órgão ambiental competente, também integrante do SISNAMA, solicitará esclarecimentos e complementações, uma única vez, podendo, todavia haver reiteração se os mesmos não tenham sido satisfatórios;
- v. Audiência pública: poderá ser realizada ou dispensada, de acordo com a regulamentação pertinente;
- vi. Complementações: poderão ser solicitados novos esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública;
- vii. Parecer: será emitido parecer técnico conclusivo, e jurídico, quando este couber;
- viii. Resultado: deferimento ou indeferimento, seguido de publicidade.

¹¹⁹ Cf. FARIAS, Ob, cit., p. 27.

¹²⁰ Resolução CONAMA 237/1997, arts. 1º, III, e 3º, parágrafo único.

Em face do deferimento da licença ambiental, a fase do resultado desdobra-se em emissão de licença prévia, licença de instalação, e licença de operação, regulamentadas no Dec. 99.274/1990, art. 19, e na Resolução CONAMA 237/1997, art. 8º.

A licença prévia (LP) é o documento através do qual o gestor público atesta a viabilidade do empreendimento ou atividade, contendo premissas básicas e condicionantes a serem cumpridas nas etapas seguintes no curso da implantação. É concedida na fase preliminar do planejamento aprovando sua localização e concepção assegurando a viabilidade ambiental.

A licença de instalação (LI) é a concordância para que seja iniciado o empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos anteriormente aprovados, compreendendo os parâmetros indicadores de controle ambiental, bem como outros condicionantes.

A licença de operação (LO) é a autorização da operação da atividade ou empreendimento, feita a devida verificação do adequado cumprimento das obrigações constantes das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para operação.

O parágrafo único esclarece que as licenças poderão ser expedidas de forma isolada ou sucessiva, variando de acordo com as propriedades e fases de cada empreendimento ou atividade¹²¹.

A licença ambiental apresenta características¹²² que a distinguem de uma licença comum, ou tradicional, conforme modelada pela norma do Direito Administrativo. Já tratou-se da diferenciação quanto à autorização, que é uma “ato administrativo, discricionário e precário”, enquanto a licença configura um “ato administrativo vinculado e definitivo”. Milaré (2007) observa, todavia, que há elementos próprios da licença ambiental que produzem dúvidas, em face da natureza, ou incertezas científicas, e que em dado caso concreto, é difícil, senão impossível, dar como cumpridas todas as exigências legais para que o direito a licença se torne líquido e certo. Muitas vezes a precariedade científica, a falta de

¹²¹ Resolução CONAMA 237/197, art. 8º.

¹²² Resumindo, são peculiaridades da Licença Ambiental: 1- é composta por subespécies de licenças – LP, LI e LO (Dec. 99.274/1990, art. 19, e Resolução CONAMA 237/1997, art. 8º); 2 – na hipótese de significativo dano ambiental, exige-se o AIA resultando em EIA/RIMA (Resolução CONAMA 237/1997, arts. 1º, III, e 3º, parágrafo único, e CF/88 art. 225, § 1º, inciso IV, e Resolução CONAMA 237/1997, art. 3º, *caput*); 3 – o direito adquirido através da licença ambiental não é permanente, mas condicionado a prazos de validade e revogabilidade (Resolução CONAMA 237/1997, art. 18 e 19). (Nota do autor)

padrões específicos, a generalidade das normas, e a complexidade do bioma envolvido em determinado procedimento licenciatório, são preenchidos por exames técnicos para o caso concreto, e peculiar, configurando certa discricionariedade técnica deferida à autoridade, sujeitas, não raro, a critérios subjetivos (MILARÉ, 2007, p. 407).

Nessa direção, contribui também Lúcia Vale Figueiredo, entendendo que tal dificuldade se acentua, ainda, em virtude da não vinculação, ou condicionamento, da licença ambiental ao EIA/RIMA, cuja conclusão “não é vinculante para o administrador, que poderá escolher uma das soluções encontradas no relatório, mesmo que não seja ela preferida da equipe técnica elaboradora do estudo”. Assim, a abrangência das particularidades abordadas em um EIA torna, na prática, impossível limitar à verificação do atendimento das exigências legais prévias, mesmo que com significativa possibilidade de discricionariedade técnica (MILARÉ, 2007, p. 407)

Resume Milaré (2007):

Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, *de jure*; não poderá, pois, ser suspensa ou revogada, por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua *renovabilidade* não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade superveniente ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. Mais uma vez pode chamar a atenção para disposições peculiares do Direito do Ambiente, peculiaridades essas fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental (MILARÉ, 2007, p. 410).

Assim, o licenciamento ambiental configura-se em um ato administrativo, específico, particular, que sofre influência direta dos princípios do direito ambiental, como a supremacia e indisponibilidade do interesse coletivo na proteção do ambiente, em oposição aos interesses puramente econômicos. Razão pela qual a licença ambiental, ainda que antes do vencimento de sua validade, sujeita-se a ser suspensa ou cancelada em circunstâncias específicas, como, além do interesse público, o descumprimento de requisitos definidos na licença, ou ilegalidades decorrentes do empreendimento ou atividade.

É importante registrar que, o rol de atividades ou empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento não é taxativo, mas exemplificativo. Não obstante a Resolução CONAMA 237/1997 em seu Anexo I trazer uma extensa lista, indicar, a priori, que tipo de

atividade¹²³ deverá passar pelo crivo do licenciamento, é tarefa praticamente impossível, dada a dinamicidade do conhecimento e intervenção humana capaz de provocar danos ambientais. Neste sentido, o legislador refere-se a obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente¹²⁴ (FINK, 2004, p. 18).

Quanto aos prazos e validades das licenças, o CONAMA regulamentou a matéria na Resolução 237/1997, na qual são expressamente definidos, conforme o art. 18: a Licença Prévia (LP) deverá ser no máximo 5 anos, e no mínimo, o que for estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade; a Licença de Instalação (LI) não poderá ser superior a 6 anos, e no mínimo o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade; para a Licença de Operação (LO) o prazo máximo será de 10 anos e o mínimo de 4 anos, devendo considerar os planos de controle ambiental.

4 O PROJETO DE LEI DO SENADO 654/2015: CONSTITUCIONALIDADE E O POTENCIAL AGRAVAMENTO DOS RISCOS AMBIENTAIS

Iniciando por um breve levantamento dos projetos que tramitam Câmara do Deputados Federais e no Senado Federal, destacando os Projetos que visam a flexibilização do Licenciamento Ambiental, objetiva-se uma leitura crítica da PLS 654/2015, com vistas a destacar eventuais inconformidades normativas e principiológicas frente ao Direito Ambiental no sistema normativo brasileiro.

¹²³ Conforme (FIRJAN, 2004, p. 2-3).

¹²⁴ Resolução CONAMA 237/1997, art. 2, § 2º: “Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.”

4.1 PROJETOS LEGISLATIVOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental, bem como os documentos e estudos que norteiam esse processo, vêm, nos últimos anos, sendo objeto das mais variadas propostas nas duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Tanto Projetos de Lei (PL), quanto Propostas de Emenda Constitucional (PEC) são apresentados com o intuito de buscar uma flexibilização nos procedimentos para obtenção de licenças ambientais¹²⁵. Essas iniciativas apresentam propostas que, se concretizadas, representam uma importante fragilização do Licenciamento Ambiental e sua eficácia em prevenir o dano ambiental, e até mesmo, sua total extinção¹²⁶, com potencial significativo de consequências prejudiciais para o Meio Ambiente e populações atingidas.

Destaca-se a PEC 65/2012, que faz parte do pacote de medidas denominado “Agenda Brasil 2015”, que propõe acrescentar um 7º parágrafo ao artigo 225 da Constituição Federal. Objetivando, “assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”, a PEC propõe 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”.

Alvo de intensos debates, está desde 2016 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) para audiência pública, sob a relatoria do Senador Randolpho Rodrigues¹²⁷. Dessa proposta pode-se compreender que, tão somente a apresentação do EIA (EPIA) restaria suficiente para concessão da Licença de Instalação (LI), bem como impede a suspensão ou o cancelamento da obra, desde que novos fatos, não verificados à época do referido estudo sejam detectados. A PEC vem fundamentada nos princípios da Administração Pública da economicidade e eficiência.

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

¹²⁵ Ao se pesquisar matérias relativas ao licenciamento ambiental no site oficial do Senado Federal encontramos: PLS são 19, e uma PEC; Projetos de Lei da Câmara dos Deputados são 59. Fonte: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em 09/06/2018

¹²⁶ Como no caso da PEC 65/2012.

¹²⁷ Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso 09/06/2016.

adoção desta medida contribuirá para a afirmação dos mais respeitáveis princípios da administração pública, a eficiência e a economicidade inclusive.¹²⁸

Com a justificativa de encontrar soluções para a crise econômica e política, o governo federal, através do Senador Renan Calheiros, apresentou um pacote de medidas legislativas denominado “Agenda Brasil”.¹²⁹

Dentre os 29 pontos da proposta, destacam-se: a “revisão e implementação de marco jurídico do setor de mineração, como forma de atrair investimentos produtivos”; “revisão da legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas, como forma de incentivar novos investimentos produtivos”; “revisão dos marcos jurídicos que regulam áreas indígenas, como forma de compatibilizá-las com as atividades produtivas”; e, de especial interesse para o presente estudo, o “PEC das Obras Estruturantes - estabelecer processo de “fast-track” para o licenciamento ambiental para obras estruturantes do PAC e dos programas de concessão, com prazos máximos para emissão de licenças. Simplificar procedimentos de licenciamento ambiental, com a consolidação ou codificação da legislação do setor, que é complexa e muito esparsa”. Somam-se a essas, outras medidas que versam sobre equilíbrio fiscal e proteção social.

Segundo um estudo¹³⁰ da Universidade de Oxford, no Reino Unido, os principais motivos do atraso das obras estão na fase do planejamento. Como são as próprias empresas interessadas em construir uma obra que fazem os estudos preliminares, os custos e prazos são geralmente subestimados. Os projetos iniciais são mais otimistas do que a realidade. Por isso, as obras atrasam e ficam mais caras quando começam a ser executadas. Mas mesmo que o problema fosse o licenciamento ambiental, não seria mais correto contratar mais técnicos ambientais e alocar recursos no Ministério do Meio Ambiente para que o licenciamento fique mais rápido, em vez de optar pelo caminho fácil de flexibilizar o processo?¹³¹

¹²⁸ Texto integral em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3040899&disposition=inline>. Acesso em 09/06/2018.

¹²⁹ Medidas disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/10/a-agenda-brasil-sugerida-por-renan-calheiros>. Acesso em 09/06/2018.

¹³⁰ Fonte: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2014/03/bgrandes-hidreletricasb-ao-sao-economicamente-viaveis-diz-estudo.html>. Acesso em 09/06/2018

¹³¹ Fonte: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2015/08/os-3-pontos-da-agenda-brasil-que-podem-ser-desastrosos-para-o-meio-ambiente.html>. Acesso em 09/06/2018.

De acordo com ambientalistas¹³², esse conjunto de medidas intensifica os retrocessos em questões socioambientais, comprometendo os direitos territoriais indígenas e a regulação ambiental, bem como posiciona o Brasil na contramão das soluções que se impõem à crise climática. Entendem que o documento ignora eventos como a crise hídrica e energética, que requerem o aumento da conservação ambiental, e não sua flexibilização.¹³³

4.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESPECIAL: UMA LEITURA CRÍTICA DO PLS 654/2015

Objeto focal do presente estudo, o PLS 654/2015¹³⁴, de autoria do Senador Romero Jucá, compõe o conjunto de medidas da “Agenda Brasil”, dispõe “sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional”. O PLS indica que o licenciamento ambiental¹³⁵ especial tem o objetivo de promover desenvolvimento sustentável a partir dos empreendimentos estratégicos de infraestrutura, orientando-se pelos princípios da celeridade, cooperação, economicidade e eficiência. Apresenta pontos extremamente sensíveis aos mecanismos legais de proteção ambiental, tais como a eliminação de audiências públicas, propondo um “rito uno” através da concessão de uma única licença ambiental integrada. Altera também os prazos, tornando-os notadamente reduzidos para a manifestação do órgão ambiental através parecer técnico.

¹³² Manifesto Público sobre a Agenda Brasil. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/A-Agenda-que-nao-enxerga-o-Brasil/>. Acesso em 09/06/2018

¹³³ Fonte: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ambientalistas-mandam-carta-de-repudio-a-agenda-brasil,1742914>. Acesso 09/06/2018.

¹³⁴ Tramita em conjunto a PLS 602/2015 do Senador Delcídio do Amaral, que “dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, órgão colegiado, de caráter consultivo, vinculado ao órgão ambiental licenciador federal, que atuará no licenciamento ambiental federal dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado”. Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123104>. Acesso: 09/06/2018

¹³⁵ É relevante o registro de que uma década antes já tramitava o PL 3.729/04, que prevê várias mudanças no processo de licenciamento, a começar pela publicidade, a extinção de licenças, desobrigação de licenciamentos, isenção de EIA, e cria uma categoria de licenciamento autodeclaratório. Fonte e íntegra da PL: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/542758-APOS-ACORDO,-PROJETO-QUE-MUDA-REGRAS-DE-LICENCIAMENTO-AMBIENTAL-DEVE-SER-VOTADO-DIRETO-NO-PLENARIO.html>. Acesso em 09/06/2018.

Atualmente está sob a Relatoria do Senador Jorge Viana, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Secretaria de Apoio à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa).¹³⁶

A partir da leitura da íntegra¹³⁷ do PLS 654/2015 (composta por 15 artigos, parágrafos e incisos, distribuídos em seis capítulos), e, adotando-se como referencial analógico a Teoria da Sociedade Risco, a Tutela Constitucional do Direito Ambiental, a legislação ambiental infraconstitucional, e os princípios estruturantes do Direito Ambiental, é relevante fazer alguns destaques.

Em primeiro lugar, é apresentada como justificativa para o PLS a “A crise econômica que afeta o Brasil”, considerando-a sem precedentes alcançando todos os níveis da Administração Pública, e impondo a necessidade de se “adequarem financeiramente e desburocratizarem sua forma de atuação”; apresenta o Senado Brasileiro como “protagonista no aperfeiçoamento do arcabouço legal e institucional que rege os investimentos e o desenvolvimento sustentável do País”; dá especial atenção ao “procedimento do licenciamento ambiental”, atribuindo a “morosidade dos órgãos ambientais”, a “sobreposição de atuações de órgãos (com competências distintas)”, e “decisões judiciais” que paralisam o processo de licenciamento. É de se notar, e estranhar, que uma proposta de lei que tem como mote a alteração dos processos de intervenção humana no meio ambiente, inicie sua justificativa com “a crise econômica”, já que, via de regra, as degradações ambientais são resultantes de processos de exploração com inobservância à prevenção e precaução, sempre na busca do maior lucro possível. É pertinente lembrar o desastre ambiental produzido pela mineradora Samarco, na cidade mineira de Mariana¹³⁸, trinta e seis dias depois de protocolada este PL, causando o maior impacto ambiental da história brasileira.

Em segundo lugar, não há o que negar sobre a morosidade própria dos órgãos públicos, todavia atribuir a isto a “sobreposição de atuações” e “decisões judiciais” revela certa superficialidade na argumentação, haja vista que a complexidade e amplitude de um dado ambiente natural e demandam a mobilização e focalização dos diversos níveis de gestão, sendo todo o arcabouço legal estruturado nessa premissa das múltiplas

¹³⁶ Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em 09/06/2018.

¹³⁷ Utilizaremos o texto inicial do PLS protocolado em 29/09/2015, e disponível na íntegra em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 25/05/2018.

¹³⁸ Fonte: <http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/>. Acesso em: 09/06/2018.

competências. A morosidade pode ser equacionada, não com a eliminação de estudos e alongamento de prazos, que diretamente elevam a possibilidade de dano ambiental, mas na alocação, e contratação de mais profissionais. Falar em decisões judiciais de paralisam obras, é atribuir, a priori, a essas decisões condicionantes não técnicos, mas subjetivos e contrários ao interesse coletivo. Deve-se notar que, se há um indicativo judicial ao embargo, há uma importante possibilidade de que há algo inconforme no feito.

Ainda no texto das justificativas, e em terceiro lugar, a busca de um “procedimento legal para o licenciamento ambiental, pautado nos princípios da sustentabilidade, celeridade, eficiência, economicidade”¹³⁹, parece ir, excetuando-se a sustentabilidade, de encontro aos princípios estruturantes do Direito Ambiental ¹⁴⁰ não guardando compatibilidade conceitual com este. Revela claramente o foco prioritário do PLS voltado aos objetivos de ordem econômica.

Em outra parte das justificativas tem-se:

Altera-se, assim, o foco no monitoramento do impacto ambiental dos empreendimentos licenciados, voltando-se a uma gestão pelo resultado, com ganhos para o setor produtivo e para a sociedade, que terá serviços e bens disponibilizados com mais qualidade e eficiência, preservando o meio ambiente, eis que empreendimentos estratégicos de infraestrutura, como portos, rodovias e plantas de geração de energia são urgentes ao País.

Em quarto lugar propõe o Projeto de Lei um “licenciamento ambiental integrado, célere e eficaz, com o objetivo de emissão de uma licença única, sem olvidar a preocupação com os impactos ambientais decorrentes da atividade e com as medidas compensatórias devidas, nos moldes da legislação de países da União Europeia, como a Espanha”. Duas questões: 1) o “licenciamento”, como processo, prescreve um rito legal em atenção a comandos específicos da lei ambiental no sentido de assegurar proteção ao meio ambiente, sendo que a “licença” é um resultado final que poderá ser concretizada ou não; de modo que fazer do “objetivo” do licenciamento a “licença” é considerá-lo muitíssimo aquém da

¹³⁹ 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”.

¹⁴⁰ Neste trabalho foram descritos treze como definidores, e que guardam compatibilidade conceitual, do direito ambiental, quais sejam: princípios da informação e da participação; princípio da precaução; princípio da prevenção; princípio da responsabilização; princípio do poluidor-pagador; princípio do usuário—pagador; princípio do protetor-recebido; princípio da cooperação; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio do mínimo existencial; princípio da equidade intergeracional; princípio da proibição de retrocesso ambiental (LEITE, 2015, p. 91).

finalidade com que foi concebido; 2) como adotar-se “medidas compensatórias devidas, nos moldes da legislação de países da União Europeia, como a Espanha” se em momento algum no Projeto de Lei essas medidas foram apresentadas?

Em quinto, o que é tratado como “inovação” no Projeto, configura-se, como se verá mais à frente, em um contrassenso, visto que estudos ambientais podem ensejar ações complementares e reanálises, não podendo ser imposto ao órgão licenciador essa condicionante:

Outra inovação é que tais órgãos e entidades envolvidos no licenciamento terão prazos estabelecidos para apresentar as respectivas documentações. Após a fase de instrução do processo, com documentos e estudos ambientais, o órgão licenciador analisará a respectiva documentação e solicitará esclarecimentos e complementações, uma única vez.

Essa “única vez” é uma referência ao artigo 4º, inciso V do PLS que descreve as etapas do “rito uno” do licenciamento especial definindo que “análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitação de esclarecimentos e complementações, uma única vez”. Todavia a Resolução CONAMA 237/1997, em seu artigo 10, inciso IV e parágrafo 2º, é clara ao indicar que é prerrogativa do órgão licenciador a solicitação de esclarecimentos complementares sempre que julgar necessários, não estando condicionado a uma única análise.

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

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

A proposta de uma licença ambiental integrada parece ser um aspecto relevante a ser considerado. É de se considerar que estruturar os sistemas, municipal, estadual e federal para que se formem redes coordenadas de estudo de EIA em projetos específicos, poderia trazer benefícios, tais como: reduzir a ocorrência de resultados conflitantes das diferentes instâncias da administração pública; a criação de um comitê formado por vários níveis do

poder público reunindo diversas áreas de conhecimento técnico produziria um parecer mais amplo e aprofundado das possibilidades de riscos ambientais; sendo temporárias, as comissões técnicas específicas poderia reduzir, em tese, interferências de burla à legislação e corrupção para privilegiar interesses privados.

Em sexto lugar, observa-se que o artigo 5º define prazos para o cumprimento das etapas do licenciamento ambiental especial. Esse é, claramente, um dos pontos mais controversos e claramente contrários aos princípios basilares do Direito Ambiental. Estabelece o art. 5º:

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

Note-se que os prazos são unificados para cada procedimento, podendo pedir, o órgão competente, um único esclarecimento. É notória a escassez de pessoal nos diversos departamentos de controle e fiscalização ambiental no Brasil¹⁴¹, e impor aos agentes prazos

¹⁴¹ Registra-se:

- a) <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2014/07/ibama-tem- apenas-47-servidores-para-fiscalizar-crimes-ambientais-no-am.html>. Acesso em 11/06/2018.
- b) <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2014/02/falta-de-profissionais-e-de-estrutura-prejudica-trabalho-do-ibama-em-al.html>. Acesso em 11/06/2012. Acesso em 11/06/2018.
- c) <https://www.ecodebate.com.br/2012/01/03/licenciamento-ambiental-estamos-escrevendo-nada-para-ninguem-artigo-de-valeska-buchemi-de-oliveira/>. Acesso em 11/06/2018.

definidos em lei, e mesmo sem levar em consideração que o que está em análise é um universo vivo, dinâmico, multifacetado, multidisciplinar e, por isso mesmo, complexo. Assim, não é razoável que as análises, únicas e cronometradas, sejam fundamentadas em princípios como celeridade, eficiência, economicidade, demandadas sobre estruturas com deficiências de recursos e material humano.

É de especial relevância, e digna de desconfiança quanto aos reais interesses a serem contemplados com o PLS, o § 3º, que determina que o “descumprimento de prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial”. Pode-se inferir que, independente da atuação, ou sobrecarga de trabalhos, imposta ao órgão licenciador, este terá que dar a resposta (análise) dentro do prazo estabelecido em lei, sob pena (e é uma penalidade mesmo) de que o pleito seja sumariamente aceito. Ou seja, não há estrutura para das respostas conforme as normas procedimentais do licenciamento ambiental, e em face dos prazos rígidos, a morosidade das licenças está resolvida com a “aquiescência” do pedido.

Tal proposta fere os princípios, não apenas do Direito Ambiental, como ainda da Administração Pública, constitucionalmente expressos no art. 37, indo de encontro ao princípio da legalidade e moralidade. Pois, Não importa se o estudo a ser realizado seja uma complexa análise geológica, sobre as consequências no solo; ou, seja uma avaliação de natureza antropológica sobre determinado grupo étnico de uma dada região de influencia do empreendimento; a resposta deverá ser dada em 60 dias, ou o resultado será a “aquiescência”.

Não parece razoável, mas independente do que estiver escrito no projeto, ele será aprovado, se não analisado dentro do prazo.

o PLS 654/15, de autoria do senador Romero Jucá (PMDB-RR), define prazo máximo de oito meses para o licenciamento de grandes obras consideradas estratégicas pelo governo, como grandes hidrelétricas e estradas. A proposta não prevê a realização de audiências públicas e elimina uma série de fases essenciais do licenciamento. Pelo projeto, se um órgão governamental envolver descumprir os prazos, automaticamente será considerado que ele está de acordo com o licenciamento. A matéria ainda está sendo analisada no Senado.

“Todas as propostas contrariam o princípio da prevenção, a mitigação dos impactos, e estão focadas apenas na agilização dos processos. Esses projetos não dão segurança jurídica ao empreendedor e não focam no

d) http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-licenciamento/documentos-diversos/palestras-docs/4_aspectos.pdf. Acesso em 11/06/2018.

desenvolvimento sustentável, apenas no interesse do empreendedor”, disse a procuradora.¹⁴²

Em sétimo lugar, o Art. 6º estabelece que “o órgão licenciador estabelecerá os prazos de validade para a licença ambiental integrada levando em consideração a tipologia do empreendimento de infraestrutura estratégico”. Fazendo um paralelo com o texto normativo da Resolução CONAMA 237/1997, em seu art. 14, pode-se notar que no PLS o órgão é condicionado, obrigado a definir os prazos (“o órgão licenciador estabelecerá os prazos”), já na Resolução, o “órgão competente poderá estabelecer prazos”. Ainda, no PLS a consideração para a definição de prazos de validade restringe-se a “tipologia do empreendimento”, ao passo que na Resolução, além da tipologia do empreendimento, os prazos poderão estabelecidos para a “formulação de exigências complementares”. Importante notar que de acordo com o § 1º “a contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor”, atribuição essa, omitida no PLS.

A Resolução CONAMA 237/1997 determina:

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

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

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

Oitavo, e último ponto a considerar, está no Art. 7º, que define as ocorrências que justificariam ao “órgão licenciador modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar licença ambiental integrada”. Os incisos indicam que uma das ocorrências seria a “violação ou inadequação de condicionante ou norma legal”, ou

¹⁴² Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/511088-PROCURADORA-CRITICA-PROPOSTAS-SOBRE-LICENCIAMENTO-AMBIENTAL-EM-ANALISE-NO-CONGRESSO.html>. Acesso em 11/06/2018.

a “omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a emissão da licença ambiental integrada”. Ao proceder-se a leitura comparada com texto original fonte do Projeto (a Resolução CONAMA 237/1997), percebe-se que para atender aos propósitos do PLS o inciso III da Resolução, que inclui a incidência de graves riscos ambientais e de saúde, como causa de readequação, suspensão ou cancelamento da licença, foi suprimida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia, situando-se na área do Direito Ambiental buscou investigar a tutela constitucional do meio ambiente e a relevância do licenciamento em face da elevação do risco ambiental, objetivando, ao fim, proceder uma leitura pormenorizada do PLS 654/2015, adotando-se como referencial analógico a Teoria da Sociedade Risco, a Tutela Constitucional do Direito Ambiental, a legislação ambiental infraconstitucional, e os princípios estruturantes do Direito Ambiental.

Inicialmente verificou-se que a sociedade contemporânea tem como uma de suas características predominantes o intenso, e acelerado desenvolvimento tecnológico e científico, que, não obstante resultar em relevantes avanços e aprimoramentos em todas as áreas do conhecimento, produziu uma mudança na própria ciência e seus métodos. A ciência passa lidar com grandezas de probabilidade, incerteza e, por decorrência, riscos que resultam da imponderabilidade dos avanços científicos, produzindo consequências desconhecidas, suscitando a incerteza como um novo paradigma científico. Tais consequências assumem amplitudes globais, transfronteiriças, de alcance incalculável. Diante desse quadro a sociedade e o Direito devem buscar solucionar os problemas advindos do aumento potencial de risco do dano ambiental, por consequência da, cada vez maior, necessidade de se produzir bens de consumo e riquezas a partir de recursos naturais, impondo que se encontre formas mais eficazes de controle e gestão dos riscos, proteção, prevenção e recomposição de ambientes naturais.

Em um segundo momento examinou-se as características jurídico-dogmáticas do Direito Ambiental e o que o distingue essencialmente dos ramos tradicionais do Direito, concluindo que, para além da proteção dos direitos e garantias individuais e coletivas, o Direito Ambiental tutela interesses pluriindividuais, ou difusos, juridicamente reconhecidos de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável. O Direito Ambiental assumindo um caráter horizontal, abrange outros como Direito Administrativo, Civil, Penal e Internacional,

qualificando-se como um Direito de interações e apresentando-se disperso em diversas normatizações objetivando disciplinar a conduta humana frente ao meio ambiente. Nesta etapa, ainda considerou-se, a partir do ordenamento jurídico brasileiro, os princípios de Direito Ambiental, especialmente aqueles encontrados na Constituição da República, bem como Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81). Nessa tarefa foram identificados e descritos treze princípios considerados estruturantes do Direito Ambiental, como os princípios da informação e da participação; princípio da precaução; princípio da prevenção; princípio da responsabilização; princípio do poluidor-pagador; princípio do usuário—pagador; princípio do protetor-recebedor; princípio da cooperação; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio do mínimo existencial; princípio da equidade intergeracional; princípio da proibição de retrocesso ambiental.

Na sequência, a ainda nessa mesma etapa da pesquisa, analisou-se a Avaliação de Impactos Ambientais, com especial atenção ao Licenciamento Ambiental, sua função, peculiaridades e principais instrumentos para a construção, instalação e operação de atividades que fazem uso de recursos ambientais, e que são efetiva ou potencialmente poluidoras. Esses estudos e procedimentos licenciatórios compõem um corpo normativo do Poder Público, para desenvolver ações protetivas e de controle, constituem um sistema de gestão ambiental, sendo a forma legítima orgânica e racional de exercer a tutela do ambiente por intermédio de instrumentos técnicos e participação popular. Para esta fase, o estudo valeu-se principalmente da Lei 6.938/1981 que normatiza a Política Nacional de Meio Ambiente, através da qual procurou-se descrever as ferramentas de política ambiental composta por um complexo de procedimentos capazes de garantir, em todas as fases do processo de implantação de atividade potencialmente poluidora, um exame metódico dos impactos ambientais, bem como das alternativas possíveis, sendo os seus resultados disponibilizados ao público, e aos responsáveis pela tomada de decisão, sendo aptos a fornecer informações indispensáveis à viabilização de medidas de proteção do meio ambiente. Essas ferramentas são primordialmente a “Avaliação de Impactos Ambientais” - AIA, o “Estudo de Impacto Ambiental” – EIA, e o “Relatório Impacto Ambiental (RIMA).

Finalmente, atingindo o ponto focal da pesquisa, examinou-se o PLS 654/2015 que compõe um conjunto de medidas da “Agenda Brasil”, e dispõe “sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados

estratégicos e de interesse nacional”. Este Projeto de Lei propõe o “Licenciamento Ambiental Especial” com o objetivo de promover desenvolvimento sustentável a partir dos empreendimentos estratégicos de infraestrutura, orientando-se pelos princípios da celeridade, cooperação, economicidade e eficiência. Verificou-se que o documento apresenta pontos extremamente sensíveis aos mecanismos legais de proteção ambiental, tais como a eliminação de audiências públicas, ao propor um “rito uno” através da concessão de uma única licença ambiental integrada. Ainda constatou-se que o Projeto altera os prazos para atuação dos órgãos licenciadores responsáveis pelos pareceres técnicos.

Assim, com base nos apontamentos, fontes, leitura comparada, bem como nos referenciais teóricos adotados na presente pesquisa, permite-se concluir que o PLS 654/2015 incorre em importantes conflitos com o texto constitucional, o qual fundamenta os princípios basilares do Direito Ambiental Brasileiro; entende-se também que a norma infraconstitucional foi parcialmente considerada na composição da proposta, especialmente a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81); verifica-se que o documento é concebido a partir de premissas, ou justificativas, paradoxais no que tange aos Princípios do Direito Ambiental construído pelos costumes, Convenções e Tratados, doutrinas e o sistema normativo que visam preservar, proteger, e restaurar o meio ambiente para esta, e para as futuras gerações.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Humberto Mariano de. **Mineração e meio ambiente na Constituição Federal**. São Paulo: LTr, 1999.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. **Responsabilidade civil e meio ambiente** – Breve panorama do direito brasileiro. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RT, 1993.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BAHIA, Carolina Medeiros. **Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente**: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental. 2012. 383 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores S.A., 2002.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. **O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental**. In: _____. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 226-236. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8692>>. Acesso em: 16/05/2018.

_____. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 317, 1992.

BRASIL. Decreto 4.339 de 22 de agosto de 2002. **Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade**. 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm. Acesso em 09/05/2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**: Resultado da Consulta Nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Brasília: DOU, 17.2.1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 26/05/2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 009, de 3 de dezembro de 1987. **Dispõe sobre a audiência pública para o estudo de impacto ambiental**. Brasília: DOU, 7.7.1990. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 23/05/2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos**. Brasília: DOU, 12.11.1008. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2008_404.pdf>. Acesso em: 26/05/2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 404, de 11 de novembro de 2008. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Brasília: DOU, 17.2.1986. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1823/ParecerResolucaoConama404.pdf>>. Acesso em: 11/06/2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal**. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/lei-complementar-140>. Acesso: 18/06/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. **Dispõe sobre as diretrizes básicas do zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências**. Brasília: DOU, 3.7.1980. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm>. Acesso em: 20/05/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Brasília: DOU, 2.9.1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 29/05/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Brasília: DOU, 13.2.1998, ret. 17.2.1998. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 28/05/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 88.351, de 1 de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que **dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências**. Brasília: DOU, 3.6.1983. Disponível em:
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=88351&tipo_norma=DE C&data=19830601&link=s>. Acesso em: 30/05/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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.** Brasília: DOU, 7.6.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 06/05/2018.

CALHEIROS, Renan. **Agenda Brasil/Renan Calheiros.** Brasília: Senado Federal, 2006. 188 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.); LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIAS, Talden Queiroz. **Princípios gerais do direito ambiental.** Buscalegis, 2011. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/principios-gerais-do-direito-ambiental>. Acesso em: 03/05/2018.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERREIRA, Helene Sivini. **Desvendando os organismos transgênicos: as interferências da Sociedade de risco no Estado de Direito Ambiental Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FERREIRA, Ivette Senise. **Tutela penal do patrimônio cultural.** São Paulo: RT, 1995.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental.** 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FINK, Daniel Roberto. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental / Daniel Roberto Fink, Hamilton Alonso Jr.; Marcelo Dawalib; capítulo I com a colaboração de André Camargo Horta de Macedo.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro -15ªed-** São Paulo: Saraiva, 2014, p.51.

FIRJAN. **Manual de Licenciamento ambiental : guia de procedimento passo a passo.** Rio de Janeiro: GMA, 2004. 293 p.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Tarumã, 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: Do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Teoria e Prática. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direito Ambiental brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Regulamentação do estudo de impacto ambiental**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário / Édis Milaré**. Prefácio à 5. ed. Ada Pellegrini Grinover. 5 ed. Ref. Atual. E ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**. *Revista de Direito Ambiental*, nº 2, ano 1, abril-junho de 1996.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental: Proibição de Retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 3 ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3 Ed. São Paulo: Editora Método, 2009.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Avaliação de impacto ambiental x estudo de impacto ambiental**. *Revista do Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, 2000.

_____. **Licenciamento ambiental do setor elétrico – Análise da legislação vigente**. Brasília, publicação interna do Ministério do Meio Ambiente, Secretaria da Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), 2001.

ONU. **Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 26/04/2018.

_____. **Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf>. Acesso em 09/05/2018.

PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito Constitucional Ambiental**: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente/ Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

STACZUK, Bruno Laskowski; FERREIRA, Helene Sivini. A Dimensão Social do Estado de Direito Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida(orgs.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

TAGLIAN, Simonia. Natureza Jurídica do Meio Ambiente. In: PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana (orgs.). **Instrumentos de Tutela Ambiental no Direito Brasileiro**. Chapecó: Editora Argos, 2009.

TORRES, Lorena Grangeiro de Lucena. **Competência para fiscalização ambiental – CL 140/11**. Disponível em: <lucenatorresadv.wordpress.com/2017/08/21/competencia-para-fiscalizacao-ambiental-1c-14011/>. Acesso em: 20/06/2018.