



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
REGINALDO DE JESUS OLIVEIRA

CONCATENAÇÃO DAS FASES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL:
ALTERNATIVAS AO SISTEMA TRIFÁSICO

Palhoça
2017

REGINALDO DE JESUS OLIVEIRA

**CONCATENAÇÃO DAS FASES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL:
ALTERNATIVAS AO SISTEMA TRIFÁSICO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Jorge Luiz de Lima, Msc.

Palhoça
2017

REGINALDO DE JESUS OLIVEIRA

**CONCATENAÇÃO DAS FASES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL:
ALTERNATIVAS AO SISTEMA TRIFÁSICO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 19 de junho de 2017.

Prof. e orientador Prof. Jorge Luiz de Lima, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof^a. Carina Milioli Corrêa, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof^a. Andreia Catine Cosme, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

CONCATENAÇÃO DAS FASES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ALTERNATIVAS AO SISTEMA TRIFÁSICO

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça, 19 de junho de 2017.

REGINALDO DE JESUS OLIVEIRA

Dedico esse trabalho ao meu Deus e a minha família os quais me fortalecem com sua presença e ajuda eficaz.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Deus, cuja existência não questiono, a quem atribuo todas as oportunidades em minha vida e as portas abertas diante de mim.

A minha família que me deu suporte e incentivo para avançar nessa jornada do conhecimento, me impulsionando até o final desta jornada.

A minha esposa Ediran Mariques que foi sempre uma eficaz adjutora, amiga e companheira nas minhas jornadas e em tudo me apoiando.

À Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, pelas contínuas oportunidades de desenvolvimento profissional e pela coragem em ser pioneira no ensino a distância de cursos tão importantes.

À toda a equipe da Unisul, na pessoa da Coordenadora Dilsa Mondardo e tutora Suele, pelo desempenho impecável na Coordenação do curso de direito.

A todos os meus amigos de curso que compartilharam juntamente comigo de seus sonhos contagiantes.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é mostrar como a junção, justificada e devidamente motivada, de fases do licenciamento ambiental, em um só processo, e a emissão de uma só licença (em caráter corretivo) pode resolver problemas recorrentes na gestão ambiental territorial. Apresenta-se para tal, o conceito de licenciamento ambiental e os instrumentos por esse gerados. O método de abordagem será o dedutivo, bem como utiliza-se o método qualitativo dos conceitos e o método de procedimento monográfico.

Analisando a problemática relacionada a aplicação das fase de licenciamento sobre empreendimentos em plena operação ou sob atividade cujo fracionamento do processo licenciatório não tenha a eficácia devida bem como estudando o emprego de concatenação de fases para atividades cuja natureza evoque a operação concomitante a sua instalação e do processo unificado (licença única), buscou-se apresentar uma forma legítima e eficiente de licenciar atividades com parâmetros diferenciados e/ou de menor impacto ambiental.

Desta forma, conseguiu-se alcançar um entendimento mais específico do que realmente seja o licenciamento ambiental, e sua mais eficaz aplicabilidade no âmbito local, a saber, nos municípios.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Fases de licenciamento. Concatenação.

LISTA DE SIGLAS

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental

LA – Licença de Alteração

LAD - Licença por Autodeclaração

LI – Licença de Instalação

LMA - Licença Municipal de Ampliação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 POLITICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E SEUS INSTRUMENTOS.....	12
2.1. SÍNTESE HISTÓRICA E POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	12
2.2. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	14
2.3. PRINCÍPIOS QUE REGEM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	15
2.3.1. Princípio da prevenção.....	16
2.3.2. Princípio da precaução.....	17
2.3.3. Princípio da função socioambiental da propriedade.....	18
2.3.4. Princípio do desenvolvimento sustentável.....	19
2.3.5. Princípio do poluidor-pagador.....	19
2.3.6. Princípio da informação ambiental e da participação	20
2.3.7. Princípio da reparação.	21
2.3.8. Princípio da ubiquidade.	22
2.3.9. Princípio da proibição do retrocesso ambiental.	23
3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE GESTÃO.....	24
3.1 MODALIDADES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	25
3.1.1. Licenciamento prévio – 1ª fase	27
3.1.2. Licenciamento de instalação – 2ª fase	28
3.1.3. Licenciamento de operação – 3ª fase	29
3.2. PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS ETAPAS.....	31
3.2.1. Definição dos estudos, documentos e projetos.....	32
3.2.2. Requerimento da licença ambiental	35
3.2.3. Análise do processo pelo órgão ambiental	36
3.2.4. Audiência pública	36
3.2.5. Posicionamento do órgão	37
3.2.6. Expedição da licença	38
3.2.6.1. Expedição isolada	38
3.2.6.2. Expedição sucessiva	39
3.2.6.3. Expedição concomitante	39
4. INCOMPATIBILIDADES DAS ETAPAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	40
4.1. FALHAS NO MODELO TRIFÁSICO DE LICENCIAMENTO.....	41
4.1.1. O modelo trifásico e a regularização de atividades já existentes.	43
4.1.2. O silêncio normativo quanto a ampliação e a reforma de empreendimentos.....	43
4.2. MUTAÇÃO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	44

4.3. LICENÇA ÚNICA E PROCESSOS CONCATENADOS.....	46
4.3.1. Possibilidade da marcha concomitante de processos.....	46
4.3.2. Concatenação de processos no licenciamento ambiental.....	48
4.3.2.1. Benefícios proporcionados pela concatenação de processos.....	49
4.3.3. Licença ambiental única, uma evolução gradual.....	49
4.3.3.1. Anomalias na busca do licenciamento único.....	50
5. CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS.....	54

1. INTRODUÇÃO

O trabalho em questão tem como ponto central o licenciamento ambiental sob uma óptica mais específica, recaindo sobre as nuances do processo e nas modalidades de cada licença ambiental.

O licenciamento ambiental, conforme disciplina o artigo 1º, inciso I, da resolução do CONAMA 237/97, trata-se do 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.

O objeto de estudo está distribuído em várias normas nacionais, que se interligam em sua temática como por exemplo, na lei 6938/81 (lei que estabelece a política nacional do meio ambiente) e o decreto que a regulariza 99274/90, bem como a própria Constituição Federal de 1988 e resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, como por exemplo a de número 237/97.

A escolha por essa temática se explica em face dos inúmeros questionamentos e problemas levantados diante da necessidade de licenciar atividades com escala de impacto menor do que a prevista na legislação federal.

O método de abordagem utilizado na pesquisa será o dedutivo, na busca de definir as graduações do processo de licenciamento ambiental nas fases que o compõe. O método escolhido, a luz dos ensinamentos de LAKATOS (2003, p. 106), parte das teorias e leis, predizendo, na maioria das vezes, a ocorrência dos fenômenos particulares. Buscar-se-á assim formar uma ideia a partir de outras pré-existentes.

Com relação à natureza será utilizado o método qualitativo dos conceitos e teorias dos autores pesquisados, cujo valor da pesquisa pode ser encontrado na descrição específica e contextualizada em local particular.

Método de procedimento adotado será o monográfico que nesta pesquisa, a luz dos ensinamentos de Lakatos (2003, p. 108), tratar-se-á do estudo de condições e instituições com a finalidade de obter generalizações. A técnica de pesquisa será a bibliográfica, baseada em leis, doutrinas, jurisprudências e artigos.

Como objetivos deste trabalho, tem-se a tarefa de mostrar como a junção, justificada e devidamente motivada, de fases do licenciamento ambiental,

em um só processo, e a emissão de uma só licença (em caráter corretivo) pode resolver problemas recorrentes na gestão ambiental territorial.

A partir da apresentação do conceito de licenciamento ambiental e os instrumentos gerados por esse, seguir-se-á a análise da problemática relacionada a aplicação das fases de licenciamento sobre empreendimentos em plena operação ou sob atividade cujo fracionamento do processo licenciatório não tenha a eficácia devida.

Como solução proposta, será apontado o estudo do emprego de concatenação¹ de fases para atividades cuja natureza evoque a operação concomitante a sua instalação e do processo unificado (licença única), frente a atividades de menor impacto ambiental.

No primeiro capítulo desse trabalho é feita uma síntese histórica abrangendo a evolução do direito ambiental brasileiro; discorrendo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a consagração da preocupação com a questão ambiental na Carta Magna e princípios que norteiam a gestão ambiental.

O segundo capítulo por sua vez, abarca o licenciamento como ferramenta relevante na busca do controle ambiental, apresentando-se as suas modalidades e a forma como é processado e concluído no âmbito da administração pública.

A seu turno, o terceiro capítulo apresenta as incompatibilidades existentes no processo de licenciamento ambiental por etapas, bem como aponta a ocorrência de mutações na forma de licenciar; as quais são evidenciadas nas legislações existentes em vários entes da federação. Apresenta-se ainda, no capítulo em comento, alternativas ao processo como: a junção de etapas e o processamento único na aquisição da licença ambiental.

¹ Concatenação: Ligamento; encadeação. (PRIBERAM, 2013)

2. POLITICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E SEUS INSTRUMENTOS

Neste capítulo serão abordados, de forma sintética, dados históricos relacionados com a evolução da gestão ambiental, focando-se no cenário nacional, principalmente no que tange ao nível constitucional da proteção do meio ambiente, e sua ramificação, até o processo de licenciamento ambiental. Utilizar-se-á como base de entendimento a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, que positiva a utilização dos instrumentos para melhor gestão ambiental.

2.1. SÍNTESE HISTÓRICA E POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Um dos principais marcos históricos, no que tange a busca do desenvolvimento sustentável e qualidade ambiental de vida, foi a 1ª Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente, realizada entre os dias 5 a 16 de junho de 1972 na capital da Suécia, Estocolmo.

O produto final da Conferência de Estocolmo foi a aprovação da Declaração Universal do Meio Ambiente, que estabelecia o dever de conservar, em benefício das futuras gerações, recursos naturais como: a água, o ar, o solo, a flora e a fauna; sendo alertado de que cada país era detentor da responsabilidade de regulamentar essa ideia, em sua legislação, de forma que houvesse a devida tutela sobre tais bens.

Passada a Conferência de Estocolmo, na década seguinte, o Brasil inicia sua jornada protetiva, integrando-se ao pensamento e preocupação global para com o meio ambiente, quando da publicação da lei 6.938/81. A partir desse ponto, o país passou a utilizar instrumentos para alcançar o objetivo da preservação e desenvolvimento sustentável.

Publicada em 31 de agosto de 1981, a lei federal 6938, dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo como objeto, conforme seu artigo 2º, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Também foram estabelecidos princípios norteadores desta política nacional, conforme se verifica no artigo 2º, incisos de I à X:

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;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII – recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X – educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981)

Ao se destacar o princípio do acompanhamento, pelo Estado, da qualidade ambiental, observa-se a necessidade de se estabelecer formas de gerenciar tal intento. Assim sendo, a lei 6938/81 apresenta, em seu artigo 9º, instrumentos a serem utilizados, na busca de um desenvolvimento sustentável:

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

- I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II – o zoneamento ambiental; (Regulamento)
- III – a avaliação de impactos ambientais;
- IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI – 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;
- VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;
- IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.
- XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (BRASIL, 1981).

Dentre os instrumentos apresentados pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, de certo se destaca o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente.

Segundo se depreende dos ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado (2004, p. 191) a lei de Política Nacional do Meio Ambiente buscou inserir, em todo o território nacional, o sistema de licenciamento ambiental que já existia em alguns Estados da Federação, conseguindo gradativamente implantá-lo em todo o país, mesmo que sob elevado esforço, visto que não houve contribuição financeira, por parte da união a outros Estados.

Observa-se que o licenciamento ambiental foi iniciado, a partir de diretrizes genéricas, sem o amparo da União, seja juridicamente, dirimindo as dúvidas que advinham das problemáticas que surgiam no processo de adaptação da norma, ou financeiramente, mitigando os impactos resultantes da obrigação imediata, gerada com a imposição do processo de licenciamento.

2.2. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Como o advento de conferências, movimentos e estudos relacionados a defesa ambiental, ações “pro meio ambiente” multiplicaram-se pelo mundo. Nesse cenário emerge o conceito de desenvolvimento sustentável, principalmente com a apresentação do “relatório Brundtland” em 1987, que segundo Elimar Pinheiro do Nascimento (2012) “[...] abriu um imenso debate na academia sobre o significado de desenvolvimento sustentável[...]”.

O relatório de Brundtland trata-se de um documento elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob o título de *Our Common Future* (nosso futuro comum), que confrontava o modelo de produção e consumo vigente com a concepção do que se desenvolvimento sustentável que apresentava, a saber:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987, p. 46)

Logo, a luz do que anunciava a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), depreende-se que o desenvolvimento

sustentável trata-se de modelo que almeja a coexistência harmônica entre o desenvolvimento da humanidade e a preservação do meio onde essa está inserida. A partir das discussões mundiais sobre esse assunto verifica-se uma gradual adequação dos países na busca de desenvolverem-se sustentavelmente.

Nesse contexto histórico, segundo se extrai dos ensinamentos de Anina Di Fernando Santana (2011), no mesmo período, após o fim do governo militar no Brasil, o qual focava num desenvolvimento econômico e social mesmo sob o uso de recursos naturais de forma indiscriminada, começavam a ganhar vulto os movimentos ambientais no país. Endossa a autora:

Portanto, foi no contexto da preocupação com a escassez dos recursos naturais e do crescimento populacional que a Constituição da República de 1988 foi a primeira a dedicar um capítulo para o meio ambiente previsto a partir do art. 225, sendo considerado como um direito fundamental de terceira dimensão e incluído no título da Ordem Social. (SANTANA, 2011)

O direito e a responsabilidade para com o meio ambiente emergem então, no cenário nacional brasileiro, quando se materializa no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, uma preocupação que, fundeada no presente, projeta-se, sobre a linha temporal, ao futuro contínuo. Por esse dispositivo consagra-se, dentre os direitos fundamentais garantidos, o chamado “direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado”, sendo imposto, na sequência, o dever de defender e preservá-lo, de forma a garantir que tal alcance gerações que ainda surgirão.

A própria constituição delinea formas de alcançar o objetivo de seu artigo 225, prescrevendo no inciso IV do parágrafo 1º, a exigência da avaliação de impacto ambiental, por meio de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, do qual deverá ser dada a devida publicidade, estabelecendo assim uma base sobre a qual repousaria o licenciamento ambiental.

2.3. PRINCÍPIOS QUE REGEM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Nesse capítulo será apresentado o rol de princípios mais utilizados na seara ambiental, os quais maestram a gestão do meio ambiente em todas as esferas. O uso desses princípios é feito por todo e qualquer servidor público que atua direta ou indiretamente no processo de licenciamento ambiental, agindo

principalmente como norteadores de decisões a serem tomadas pelo órgão ambiental.

No campo da hermenêutica judiciária, verifica-se que a jurisprudência pátria tem adotado largamente o princípio *in dubio pro natura*, ou seja, diante de casos concretos nos quais não seja possível uma decisão pautada em interpretação com base num entendimento pacificado, a decisão deverá repousar sobre a interpretação mais favorável ou benéfica ao meio ambiente.

Por outro lado, como princípios que maestram a proteção ambiental, mais especificamente aqueles que regem predominantemente o licenciamento ambiental, podem-se citar os princípios: da prevenção, da função social da propriedade, do desenvolvimento sustentável, da precaução, do poluidor-pagador, da informação ambiental, da reparação e da participação.

2.3.1. Princípio da prevenção.

O princípio da prevenção caracteriza-se como uma das bases orientadoras do licenciamento ambiental, posto que balizar o objetivo do referido instrumento, buscando alcançar um desenvolvimento pautado em ações construídas a partir da preocupação, não necessariamente dos impactos já em evidência, mas naqueles de possível ocorrência.

Segundo aponta Carlos Fernando Silva Ramos (2007), esse princípio é objeto de divergência na doutrina pátria, posto que, parte dos doutrinadores entende não haver distinção desse com o princípio da Precaução; outra parte disciplina que se trata de princípio totalmente diverso. A priori verifica-se ser mais adotada a segunda vertente de entendimento.

O principal parâmetro diferenciador do princípio em comento, segundo se depreende dos ensinamentos de Frederico Amado (2014, p. 84), reside no fato desse ser aplicado aos casos em que se verificam riscos perfeitamente conhecidos e comprovados a luz da técnica, permitindo o planejamento e adoção de medidas que visem mitigá-los ou compensá-los, o que não ocorre com o princípio da precaução, como adiante se observará.

A observância ao princípio da prevenção pode proporcionar uma considerável redução nos impactos previstos durante a implantação e operação de empreendimentos ou atividades, bem como na potencialidade impactante que existe

em razão do risco que a atividade apresenta. A exemplo pode-se citar a instalação e operação de uma usina nuclear. Evidentemente há impactos previstos durante a instalação e operação, e aqueles também contemplados numa previsão que considera um possível incidente. Ambos serão objetos de ações e medidas preventivas.

Definitivamente o princípio da prevenção é amplamente adotado diante do binômio: “ameaça – existência do empreendimento”; sendo aquele evocado na busca de uma maior proteção do meio ambiente em todas as suas dimensões.

Ressalta-se que a prevenção será adotada, pela simples existência de um empreendimento ou atividade com potencialidade de causar impacto de forma direta ou indireta.

2.3.2. Princípio da precaução.

Desenvolvido na década de 70 do século XX, na Alemanha, e implicitamente presente no artigo 225 da CF/88, foi previsto na declaração do Rio de Janeiro de 1992, consistindo no princípio 15:

Princípio 15 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. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992)

Logo, com necessária observação por parte de todos os Estados, o princípio da precaução deve ser evocado sempre que houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, e não houver certeza científica absoluta, sendo essa última característica o principal diferenciador desse princípio para com o princípio da prevenção.

A adoção do princípio em tela conseqüentemente consistirá na adoção das medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Observa-se, na aplicação do princípio da precaução, o estreito contato com o *princípio in dubio pro natura*, pois a ausência de dados e conclusões científicas quanto a qualquer potencial ameaça, é argumento que pode ser utilizado sob duas perspectivas: como justificativa apresentada pelo interessado na

implantação e operação da atividade potencialmente degradadora e/ou poluidora, na busca de extinguir alguma resistência, ou exigência, por parte do órgão ambiental ou da própria população, no processo de licenciamento; bem como o princípio é evocado para respaldar a necessidade se exigir medidas de mitigações, compensações, definir a complexidade de estudos a serem elaborados ou mesmo indeferir requerimentos em sede de licenciamento ambiental.

2.3.3. Princípio da função socioambiental da propriedade.

Consagrada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 186, inciso II, a função social ou sócio ambiental apresenta-se como mais uma característica da propriedade, juntamente com o uso, gozo, disposição e reivindicação. Não se trata de limitação ao exercício do direito que alguém tenha sobre a propriedade, mas um atributo a ser considerado para com essa.

Segundo Frederico Augusto Di Trindade Amado (2014, p. 101), com o princípio da função socioambiental da propriedade operou-se a “ecologização da propriedade”, termo que permite a compreensão de um uso racional e equilibrado.

Pode-se verificar a preocupação do legislador para com o referido princípio quando da sua inserção do Código Civil de 2002, artigo 1.228, parágrafo 1º:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º 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. (BRASIL, 2002).

Percebe-se a presença da preocupação com a sustentabilidade do uso da propriedade, quando presentes, no ordenamento jurídico, tal observância do exercício do direito em consonância a uma sequência de mandamentos de cunho ecológico.

Observa-se ainda que o princípio da função socioambiental da propriedade, de forma sintética, aponta que, o direito a propriedade, não deve ser usufruído de forma leviana, mas com a responsabilidade de equilibrar o uso e a preservação ambiental.

2.3.4. Princípio do desenvolvimento sustentável.

Como um dos mais consagrados princípios, que demonstra o principal objetivo do licenciamento ambiental, o princípio do desenvolvimento sustentável norteia a sociedade para uma coexistência harmônica entre crescimento e desenvolvimento humano e proteção do meio ambiente que o cerca. A primeira menção ao desenvolvimento sustentável data da década de 50 (século XX).

Inicialmente conhecido como princípio do ecodesenvolvimento, teve sua ideia fomentada, com mais intensidade, a partir da Conferência de Estocolmo de 1972, que objetivava promover a conscientização da sociedade, no que tange a busca de uma maior harmonia na relação com o meio ambiente, de modo a mudar o modelo de desenvolvimento, inserindo a preservação do meio e comprometimento com as futuras gerações em sua forma.

Esse princípio resta evidenciado na Constituição Federal de 1988, quando, no caput de seu artigo 225, é imposto, não só ao poder público, mas também à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente, de forma a garantir que esse continue a existir equilibrado sobre a linha existencial humana, para que futuras gerações possam dele também usufruir.

Pode-se verificar, no dispositivo constitucional em comento, o objetivo maior, implícito na observância do princípio do desenvolvimento sustentável, que é a garantia do equilíbrio ambiental e conseqüentemente a manutenção da qualidade de vida da humanidade em toda a linha temporal de sua existência.

2.3.5. Princípio do poluidor-pagador.

O princípio do poluidor-pagador disciplina que é do poluidor a responsabilidade de arcar com os custos de sua atividade, o que alcança a recuperação, o custeio das medidas necessárias a preservação ambiental, das adequações necessárias a harmonização entre a atividade ou empreendimento a ser implantado e o meio ambiente.

O inciso VII artigo 4º da lei 6938/1981, adota o princípio quando assim disciplina:

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

[...]

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981)

Já em 1988, com o advento da Constituição Federal, o princípio é consagrado no seu artigo 225, parágrafo 3º ao ser prescrito que “[...] 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. ”

O princípio do poluidor – pagador é reconhecido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e inscrito como o princípio de número 16, o qual doutrinava que as autoridades nacionais deveriam promover a internacionalização dos custos ambientais, de forma que o poluidor deveria arcar com o custo da poluição e ou degradações que proporcionasse.

Sob essa base principiológica, é do empreendedor a responsabilidade de reparar os danos causados pela atividade potencialmente poluidora; também é desse a responsabilidade pelas despesas relacionadas com os estudos ambientais necessários ao licenciamento, bem como todas as medidas de mitigação e compensação.

É daquele que anseia implantar e operar uma atividade utilizadora de recursos ambientais, e potencial degradadora, a responsabilidade de adimplir com as obrigações advindas do empreendimento.

2.3.6. Princípio da informação ambiental e da participação

Os princípios da informação ambiental e da participação entrelaçam-se, pois, a forma mais eficaz de proporcionar a participação da coletividade, no processo de licenciamento ambiental, inicia-se assegurando que essa tenha o devido acesso as informações relativas a atividade ou empreendimento proposto a instalação e operação, que disponham as autoridades competentes, conforme preconiza a declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.

O princípio em comento está expressamente previsto na lei 12.305/2010, mais especificamente em seu artigo 6º inciso X, e mantém estreita ligação com outros princípios, como ensina Frederico Amado (2014):

Ele mantém íntimo contato com o Princípio da Participação Comunitária e da Publicidade, que informa a atuação da Administração Pública, notadamente no que concerne aos órgãos e entidades ambientais, que ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico. (AMADO, 2014, p.102)

A participação da coletividade dar-se-á de forma ativa, de modo que ao verificar qualquer dano que possa causar ao meio ambiente, ou impactar direta ou indiretamente a sociedade, poderá intervir por meio de ação civil pública, conforme disciplina a lei federal lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (BRASIL, 1985).

O princípio da informação ambiental e da participação, também confere a coletividade, capacidade de contribuir com a otimização da atividade, e sua harmonização e equilíbrio com o meio que a cerca.

A aceitação plena do empreendimento proposto, por parte da população, dependerá do acesso às informações ambientais disponibilizadas, devendo a sociedade primeiramente tomar ciência das informações sobre o objeto proposto, para após isso participar da decisão política ambiental; como, por exemplo, ocorre nas consultas e audiências públicas de atividades de significativo impacto ambiental.

Dependendo da atividade a ser instalada, uma precária transmissão de informações, pode facultar, em algum momento, a potencial destruição do meio que a cerca e a vitimização de pessoas que estejam na área de influência direta. A exemplo cita-se o caso ocorrido em Mariana, Minas Gerais, quando uma barragem de mineração se rompeu, causando morte e destruição. O poder público mostrou-se completamente ineficaz em seu dever de atuação frente a calamidade, posto que não detinha total conhecimento dos possíveis eventos. O mesmo se verificou junto a população que não estava preparada para tal calamidade.

2.3.7. Princípio da reparação.

O princípio da reparação, ou princípio da responsabilidade como também é conhecido, pode ser extraído do artigo 225, parágrafos 2º e 3º da CF/88 (BRASIL, 1988), e interliga-se com o princípio do poluidor-pagador, apontando a responsabilidade do degradador/poluidor em recuperar o meio ambiente degradado,

a partir da solução técnica a ser imposta pelo órgão público competente, de acordo com a lei.

Notória é a presença de tal princípio na redação do parágrafo 1º, artigo 14 da lei 6938/1981:

Art. 14 [...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (BRASIL, 1981)

Verifica-se, a partir do princípio da reparação, que o responsável pela instalação e/ou operação de atividade potencialmente poluidora e ou degradadora, assume os riscos de sua operação, o que significa que possui a responsabilidade de reparar todo e qualquer dano que, em razão daquela, venha ocorrer.

2.3.8. Princípio da ubiquidade.

A observância ao princípio da ubiquidade remete a necessidade de atentar ao centro dos direitos humanos, diante da construção de políticas, atuação, e qualquer legislação relacionada ao tema, atividade, obra ou empreendimento, evidenciando a tutela constitucional a vida e o meio em que essa subsiste, como instrumento norteador das ações humanas que possam afeta-los potencialmente.

Desse princípio entende-se, a partir dos ensinamentos de Frederico Augusto Di Trindade Amado (2014), que o meio ambiente abrange toda extensão espacial onde se insere a vida. Diante de impactos que lhe sobrevenha, o reflexo desses atingirá não só o meio abiótico² mas também todos os seres nele existentes.

A distância entre o ponto impactado e os sujeitos passivos dos reflexos dele advindo, apontará o tipo de influência, ou seja, definirá se o impacto incidente possui reflexo direto ou indireto.

Diante disso, a proteção ambiental, a luz desse princípio, não deve sofrer limitações geográficas ou espaciais, e conseqüentemente sua necessidade

² Abiótico: elementos não vivos do ambiente que afetam os organismos vivos da biota. (TODA MATÉRIA, 2015).

impulsiona os povos a cooperar entre si, na intenção de fazer do equilíbrio ambiental um objetivo global.

Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2013) o princípio da ubiquidade pode ser da seguinte forma caracterizado:

Em outras linhas, visa a demonstrar qual é o objeto de proteção do meio ambiente, quando tratamos dos direitos humanos, pois toda atividade, legiferante ou política, sobre qualquer tema ou obra deve levar em conta a preservação da vida e, principalmente, da sua qualidade. (FIORILLO, 2013, p. 75)

Ressalta-se que o princípio em tela põe no centro de sua cobertura a civilização humana e o meio em que subsiste, no objetivo de manter a qualidade de vida para todo e qualquer povo.

2.3.9. Princípio da proibição do retrocesso ambiental.

O princípio da proibição do retrocesso ambiental, norteia a conduta do Estado, frente a garantia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, disciplinada na CF/88, artigo 225 (BRASIL, 1988). Seu “eixo principal” de ação repousa na advertência ao poder público, quanto a vedação em se estabelecer graus de proteção mais brandos ou flexíveis com relação a lei que tenha disciplinado o assunto em momento anterior.

Canotilho (apud, BAHIA; MAIA, p. 112) assim aborda o tema:

Na lição de Canotilho, o princípio da vedação do retrocesso significa que, uma vez assegurados no plano infraconstitucional, os direitos fundamentais adquirem o *status* de direitos subjetivos, subtraindo-se da esfera de plena disponibilidade do legislador, não podendo mais ser reduzidos ou suprimidos sob pena de violação ao princípio da confiança. Na esfera ambiental, esse princípio implica na vedação dirigida ao Poder Público de regredir a proteção ambiental para níveis mais flexíveis ou menos rigorosos que os estabelecidos anteriormente. Canotilho (apud, BAHIA; MAIA, p. 112)

Trata-se de princípio cujo dever de observância repousa principalmente sobre o Poder Legislativo, detentor da responsabilidade por elaborar leis. A partir do princípio em comento, alardeia-se a proibição de recuar, a um nível menos protetivo, os patamares legais de proteção ambiental.

Um exemplo hodierno de aplicação do princípio da proibição ao retrocesso ambiental, repousa nos posicionamentos contrários a Proposta de Emenda Constitucional 65, cuja redação, se for aprovada, confere autorização automática à atividades de significativo impacto ambiental para a execução da obra, diante da mera apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, não podendo o poder público suspender ou cancelar a implantação do empreendimento., o que praticamente aniquila o poder de gestão dos órgãos ambientais, num evidente retrocesso aos parâmetros protetivos já estabelecidos.

A flexibilização desse princípio somente se dará diante das situações de calamidade, as quais autorizam, ainda que temporariamente, retroceder a proteção no intuito de efetuar as ações que se fizerem necessárias à manutenção e preservação das vidas humanas que possam ser impactadas, ou mesmo para impedir que a calamidade atinja uma proporção de área e impactos maior do que aquela sobre a qual se intervirá.

A proteção ambiental deve ser progressiva e crescente, principalmente diante do quadro de avanço da poluição em escala global. O que reforça o entendimento do artigo 225 da CF/88, quanto a necessidade de manter um meio ambiente devidamente equilibrado.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE GESTÃO

A proposta desse capítulo é apresentar o licenciamento ambiental como a principal ferramenta de gestão, na busca de se consolidar o desenvolvimento sustentável, a ser utilizada sobre todo e qualquer empreendimento potencialmente poluidor e/ou degradador, desde a sua concepção, perpassando em sua implantação e se efetivando em sua operação.

O licenciamento ambiental, conforme disciplina o artigo 1º, inciso I da resolução do CONAMA 237/97, consiste no “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.”

Com o advento da Lei Complementar 140/2011, mais especificamente em seu artigo 2º, inciso I, passou-se a ter uma definição mais simples do que venha a ser licenciamento ambiental:

Lei Complementar 140/2011.

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

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

Depreende-se, da leitura do artigo 2º, da lei complementar 140/2011 e do artigo 1º da resolução CONAMA 237/97, que o licenciamento ambiental é a ferramenta, ou instrumento, que permite a Administração Pública, por meio de seu órgão ambiental competente, gerir ou controlar atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores e/ou degradadores seja no que tange ao local de implantação, a sua implantação propriamente dita, bem como a sua operação, de forma que tal venha a atender aos parâmetros necessários a uma coexistência harmoniosa entre meio ambiente, recursos ambientais e desenvolvimento humano.

Como produto final deste processo, sendo verificado o cumprimento de todos os requisitos necessários a sua conclusão, tem-se a realização de ato administrativo, pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem observadas pelo requerente que iniciou o procedimento. A esse ato dar-se a denominação de Licença ambiental.

3.1. MODALIDADES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Ao se abordar a temática do licenciamento ambiental, deve-se atentar ao fato de que o processo em questão não é uno, ou seja, não se trata de apenas um, na realidade tem-se três processos os quais reunidos, formam um verdadeiro “ciclo licenciatório”.

Conforme se verifica no artigo 19º do decreto 9.9274/90 e artigo 8º da resolução CONAMA 237/97, que disciplinam a matéria, o licenciamento ambiental no Brasil, em regra, é trifásico³, ou seja, divide-se em: licenciamento prévio,

³ Trifásico: No licenciamento ambiental, entende-se aquele constituído por três fases licenciatórias - LP, LI e LO. (TORRENT, 2014).

licenciamento de instalação e licenciamento de operação. Pode-se considerar como perfeito o processo que completar o ciclo trifásico, ou seja, o alcance da Licença Prévia – LP, em seguida a Licença de Instalação – LI e por fim a Licença de Operação – LO, devendo essa última ser renovada, após o vencimento, enquanto durar a atividade.

Cada modalidade de licença ou de licenciamento tem um objetivo específico a ser alcançado, visando disciplinar a existência da atividade desde a sua concepção até a devida operação almejada.

A violação de qualquer das fases, consiste em infração administrativa conforme se depreende da leitura do artigo 60 da lei federal 9.605/1998 (lei de crimes ambientais) e do artigo 66 do decreto federal 6.514/2008 que a regulamenta:

LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998.

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes (BRASIL, 1998)

DECRETO Nº 6.514, DE 22 DE JULHO DE 2008.

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008). (BRASIL, 2008)

Dessa forma para perseguir o ideal de desenvolvimento sustentável, exige-se dos responsáveis por empreendimentos ou atividades potencialmente poluidores e/ou degradadores, que se obedeça cada fase de licenciamento, sob pena de sofrerem sanções administrativas, civis e penais.

Salienta-se que no processo trifásico, o ciclo se fecha com a expedição da licença de operação. Contudo, deve-se atentar ao fato de que o “ciclo licenciatório” somente existirá, de forma perfeita, num licenciamento inicial ou primário, assim compreendido aquele licenciamento que teve início a partir da concepção da atividade ou empreendimento.

Após a obtenção da licença de operação, não há o que se falar em nova licença prévia ou de instalação, salvo nas hipóteses de ampliação, caso contrário se seguirá somente o processo de renovação da licença.

3.1.1. Licenciamento prévio – 1ª Fase.

Nesta fase, apresenta-se ao órgão ambiental competente a concepção do que se intenciona instalar e operar, devendo ser instruído com o devido Estudo Ambiental que subsidiará a análise da licença requerida, o qual deverá apresentar os aspectos relacionados à localização, instalação, operação e ampliação da atividade ou empreendimento; isso se dá em atenção ao determinado na Constituição Federal de 1988, quando em seu artigo 225, §1º, inciso IV, estabeleceu que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Poder público deve exigir, na forma da lei, o estudo prévio de impacto ambiental, dando-se à esse a devida publicidade.

Verifica-se presente, o comando de obrigatoriedade de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, também conhecido como Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA e seu devido Relatório de Impacto Ambiental – RIMA; esse estudo é exigido nos casos em que os empreendimentos e atividades são considerados como efetivamente ou potencialmente causadores de significativa degradação do meio. Há certo “silêncio” nas normas federais, no que tange aquelas atividades que sejam potencialmente poluidoras, mas que não alcancem o patamar de serem consideradas como de significativo impacto ambiental.

Cumprido os requisitos necessários ao licenciamento prévio, segue-se a análise do pedido, que poderá resultar no seu deferimento ou indeferimento. Dentre os motivos que podem influenciar na decisão, tem-se a localização proposta para a atividade. Em face disso, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, deliberou em sua resolução 001/1986, artigo 5º, inciso I, que fosse apresentado, no EIA/RIMA, alternativas tecnológicas e locacionais do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto. Em outras palavras, a concepção do que se intenciona instalar deve estar acompanhada por mais de uma proposta de localização, proporcionando assim a oportunidade de não extinguir o processo, em caso de não deferimento do local proposto a priori. Sendo aprovados a concepção do projeto e a sua localização, expedir-se-á a licença ambiental prévia.

Boa parcela da doutrina tem contemplado a licença ambiental em si como ato administrativo vinculado, adotando-se, por exemplo, a caracterização dada as licenças administrativas, que são assim definidas por Hely Lopes Meirelles (apud FARIAS, 2007):

[...] licença é o ato administrativo vinculado e definitivo por meio do qual o Poder Público, ao verificar se as exigências legais estão sendo cumpridas, faculta ao particular o desempenho de uma determinada atividade. Por se tratar de um direito subjetivo do particular, a Administração Pública não pode se negar a conceder a licença caso os requisitos legais tenham sido cumpridos.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008 apud AMADO, 2014, p. 173) entende que “[...] a licença ambiental – enquanto licença – deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*”.

Frente a possibilidade de se indeferir o pedido de licença seja em razão da concepção do que se pretende instalar em determinado município ou região ou da localização escolhida, observa-se que mesmo cumprindo os requisitos legais previstos em lei, no que tange a apresentação de estudos, projetos, alternativas locacionais, entre outros, pode a Administração Pública indeferir o pedido, conforme entendimento da lei. Assim sendo, verifica-se que a Licença Prévia, apesar de considerada na doutrina como ato vinculado, detém características de ato discricionário.

3.1.2. Licenciamento de instalação - 2ª Fase.

Aprovada a concepção do empreendimento ou atividade, o órgão ambiental competente inicia, a partir do requerimento do interessado, o processo de licenciamento de instalação, onde analisará os estudos, projetos executivos e planos que incorporem o processo e, havendo aprovação, expedirá a licença de instalação, na qual poderá constar medidas de controle ambiental apresentadas pelo responsável ou determinadas pelo órgão ambiental na forma de condicionantes.

Conforme disciplina o decreto 99274/1990, artigo 19, inciso II, a licença de instalação autoriza o início da implantação do empreendimento, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado:

Decreto 99274/1990

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

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

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado. (BRASIL, 1990)

A resolução do CONAMA 237/1997 em seu artigo 8º, inciso II, é mais específica na descrição da licença instalação:

Resolução do CONAMA 237/97

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

I - ...

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. (CONAMA, 1997)

Apesar da existência de um prazo de validade para a Licença de Instalação, que no caso de competência federal não pode ser superior a seis anos (inciso II, artigo 18, da resolução do CONAMA 237/97), observa-se que diante da conclusão da instalação intencionada e conseqüente operação (sob licença), a LI inicial não terá validade para possíveis ampliações ou reformas, ainda que já possua a licença de operação, deverá ingressar com novo pedido de licença de instalação.

3.1.3. Licenciamento de operação – 3ª Fase.

O final do processo de licenciamento ambiental, ou seja, o fechamento do “ciclo” de licenciamento inicial, se dá com a aquisição da licença de operação. No processo de licenciamento ambiental para operação, é verificado o efetivo cumprimento das medidas, compromissos e condicionantes inseridos nas licenças anteriores.

Cumpridas as condicionantes e estando todas as estruturas e equipamentos em conformidade com o aprovado; bem como tendo sido verificada a capacidade do empreendimento ou atividade, de entrar em operação dentro do que foi estabelecido, será expedida a Licença de operação, que autorizará o seu funcionamento.

A licença de operação é ato administrativo emanado do órgão ambiental licenciador, o qual autoriza a operação da atividade ou empreendimento.

Assim disciplina o decreto 99274/1990, artigo 19, inciso III e a resolução CONAMA 237/1997, artigo 8º, inciso III:

Decreto 99274/1990:

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

[...]

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação. (BRASIL, 1990)

Resolução do CONAMA 237/1997:

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

[...]

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. (CONAMA, 1997)

Fechado o “ciclo inicial” de licenciamento, busca-se manter a qualidade e a regularidade ambiental. Antes do vencimento da licença de operação, o responsável pelo empreendimento ou atividade, deve ingressar com o pedido de renovação, sob pena de sofrer a devida sanção por não estar licenciado, conforme a lei 9605/1998, artigo 60 (BRASIL, 1998).

Conforme delibera o CONAMA em sua resolução de número 237/1997, artigo 18, parágrafo 4º, a renovação da licença deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade.

Iniciando o processo de renovação, antes do vencimento, o requerente terá o prazo de sua licença atual automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão quanto a seu pedido. Assim disciplina o Conselho Nacional do Meio Ambiente em sua resolução de nº 237/1997, artigo 18, parágrafo 4º:

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

[...]

§ 4º - A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. (CONAMA, 1997)

É imperioso observar que, apesar da norma disciplinar que haja a renovação da licença ambiental, o que se verifica na realidade é a abertura de um novo processo de licenciamento, quando muitos órgãos ambientais requerem os mesmos documentos básicos outrora exigidos e relatórios de cumprimentos de condicionantes. Após a análise e deferimento é expedida nova licença, sob novo sequencial numérico, o que não necessariamente é considerado como renovação.

3.2. PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS ETAPAS:

Neste capítulo, serão apresentadas características do processo de licenciamento ambiental, mais especificamente das etapas desse, restringindo-se a regra estabelecida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, apontando suas particularidades. Outro fator importante a ser demonstrado será a forma de expedição das licenças, que apontará o ponto central para se flexibilizar o processo de licenciamento.

Deve-se atentar que, diante da ausência de uma norma que discipline um “rito processual administrativo ambiental”, o artigo 10, da resolução do CONAMA 237/97, torna-se norteador do processo de licenciamento ambiental, não só na esfera federal, mas na Estadual e Municipal.

Certo é que cada órgão disciplina sua forma de conduzir, porém tal situação afasta-se da ideal, posto que se torna elemento capaz de desarmonizar a relação do órgão com o administrado e com os demais componentes do próprio Sistema Nacional do Meio Ambiente.

O processo de licenciamento deve ser instruído com elementos capazes de proporcionar, ao órgão ambiental, o real entendimento da concepção do que se intenciona implantar; a forma de implantação e as medidas que garantirão a mitigação dos impactos de sua implantação. Também instruirá o processo, os estudos ambientais que devem apontar a forma de sua operação, de modo a se constatar a harmonia entre a existência da atividade e o meio que a cerca, ou seja, a evidenciação da obediência ao princípio do desenvolvimento sustentável.

3.2.1. Definição dos estudos, documentos e projetos.

O Estudo de Impacto Ambiental, também conhecido como Avaliação de Impacto Ambiental – AIA verifica-se presente na redação do inciso III, artigo 9º da lei 6938/8, sendo definido como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente; a partir desse é realizada a análise das informações, medidas, compensações, planos e projetos que devem instruir o processo de licenciamento ambiental.

É imperioso informar que o licenciamento ambiental de atividades menores, geralmente licenciadas no âmbito municipal, não são obrigadas a elaborar um Estudo de Impacto Ambiental, nos patamares que estabelece a Constituição Federal e resoluções do CONAMA, mas confeccionam estudos de menor complexidade, em razão do menor potencial poluidor que apresentam.

Salienta-se ainda que, diante da multiforme operação de atividades no país, o licenciamento ambiental não segue um padrão único, ou seja, cada atividade, ainda que iguais, se estabelecem sob condições diferenciadas; assim sendo, é necessário que se analise quais os requisitos e estudos específicos se exigirá do requerente, para que se possa apreciar, a contento, a proposta de empreendimento ou atividade que se intenciona implantar e operar sob o território, seja municipal, estadual ou federal.

A resolução do CONAMA 237/97 em seu artigo 2º, parágrafo 1º, faculta ao órgão ambiental a definição dos critérios de exigibilidade ao licenciamento ambiental. Assim sendo, o órgão definirá o devido termo de referência que apontará os devidos estudos, projetos e documentos.

Boa parte da doutrina não faz distinção entre Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e Estudo Ambiental. No entanto, o termo, como aparece na Constituição Federal de 1988, artigo 225, §1º, inciso IV, deve ser compreendido como gênero, a partir do qual terão origem espécies de estudos como: Estudo de Impacto Ambiental – EIA, Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, Relatório Ambiental Simplificado – RAS, Relatório de Controle Ambiental – RCA entre outros.

Frederico Augusto Di Trindade Amado (2014, p. 207) assim discorre sobre o assunto:

A avaliação de impactos ambientais ou estudos ambientais constitui um gênero, que engloba desde o famoso e complexo **Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)** às modalidades mais simples, tais como o relatório ambiental, o plano e projeto de controle ambiental, o relatório ambiental preliminar, o diagnóstico ambiental, o plano de manejo, o plano de recuperação de área degradada e a análise preliminar de risco. (AMADO, 2014, p. 207, grifo do autor)

Ressalta-se que “estudos ambientais”, não necessariamente corresponde a espécie “Estudo de Impacto Ambiental”, mas trata-se de seu gênero, deixando claro que outras espécies correlatas de estudos destinados a avaliação ambiental existem para subsidiar atividades com menor teor de complexidade.

Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, ao impor o dever de defender e preservar o meio ambiente, de forma a mantê-lo ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, determinou, como medida assecuratória, a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Ocorre que a descrição “atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”, apontada na constituição federal, não é um termo a ser utilizado por toda e qualquer atividade.

A definição de uma atividade, como potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, baliza-se em critérios específicos como o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade ou empreendimento, conforme ensina Frederico Augusto Di Trindade Amado (2014):

A previsão desse órgão com representantes das três esferas de governo, de maneira paritária, poderá contribuir decisivamente para a redução de conflitos de competência licenciatória entre órgãos ambientais distintos, sendo uma importante inovação da LC 140/2011. Certamente apenas enquadrar-se-ão nesta cláusula aberta as atividades com potencial de causação de significativo impacto ambiental, **vez que a proposição se refere aos critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.** (AMADO, 2014, p.190, grifo nosso).

Depreende-se, portanto que, dependendo da localização, porte, grau degradador, natureza da atividade entre outros elementos, poder-se-á exigir desde um estudo mais aprofundado, como o Estudo de Impacto Ambiental – EIA acompanhado de seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA até um Relatório Ambiental Simplificado em atenção ao comando do parágrafo 1º, artigo 12 da resolução do CONAMA 237/97:

CONAMA 237/97

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

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. (CONAMA, 1997)

Assim sendo, verifica-se que pode haver atividades que sejam consideradas como potencialmente causadora de poluição e ou degradação ambiental, mas que não representem um “de significativo impacto”.

Portanto, se uma atividade, é considerada como potencialmente causadora de poluição e/ou degradação, mas não significativa, não necessitará de um Estudo Ambiental tão complexo como o EIA.

Outros estudos existem, com menor complexidade, e ainda assim podem ser enquadrados como “estudos ambientais” cuja definição se pode verificar no inciso III, artigo 1º, resolução do CONAMA 237/1997:

CONAMA 237/97

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

I - ...

II - ...

III - 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. (GRIFO NOSSO) (CONAMA, 1997)

Ressalta-se que na primeira etapa do procedimento, definir-se-á o tipo de estudo, a partir de uma relação “requerente – órgão ambiental”, ou seja, o empreendedor participa da definição do estudo, conforme resolução do CONAMA 237/97, artigo 10, inciso I.

O processo de licenciamento não é instruído apenas com o estudo ambiental, mas com os documentos e projetos necessários, que não só subsidiarão o entendimento do órgão quanto ao que está sendo licenciado, como também apontará a identificação de responsável, a formalização das devidas responsabilidades, os compromissos a serem firmados no que tange as reparações, recuperações e compensações ambientais.

Os documentos proporcionam identificar o sujeito passivo das responsabilidades pertinentes a atividade a ser desenvolvida, ao passo que os projetos subsidiarão o real entendimento do que será implantado e como tal implantação ocorrerá, permitindo ao órgão ambiental identificar se há coerência entre o pedido efetuado para com a fase que está sendo requerida.

Observa-se, a partir do que delibera o Conselho Nacional do Meio Ambiente, por meio de sua resolução nº 237/97, que o pleno entendimento do que está a ser licenciado, advêm da análise desses documentos e projetos, permitindo ao licenciador, tomar as decisões que se fizerem necessárias a adequação do empreendimento, caso necessário; ou mesmo ao posicionamento não favorável, indeferindo o pedido, se não for recomendável para a região ou território, no qual se pretende implantar e/ou fazer operar a atividade potencialmente degradadora e/ou poluidora.

3.2.2. Requerimento da licença ambiental.

Definido o estudo ambiental, é feito o requerimento da licença, o qual deverá ser instruído com o estudo ambiental e os documentos e projetos necessários.

Dada as peculiaridades de cada atividade, e salvo a necessidade de anexar a documentação padrão comum a qualquer pessoa jurídica ou física, não há como padronizar termos de referências⁴ para estabelecer projetos e documentos específicos de cada empreendimento, o que proporciona aos milhares de órgãos ambientais no país, criarem, cada um, critérios próprios e necessários para cada tipo de atividade e em cada situação. Assim foi deliberado na resolução CONAMA 237/97, artigo 2º, parágrafo 2º:

⁴ **Termos de referências:** são documentos que informam as diretrizes para a elaboração de Estudos de Impacto Ambientais/ Relatórios de Impacto Ambientais (EIAs/RIMAs). Esses documentos orientam a equipe técnica, definem o conteúdo, a abrangência e os métodos a serem utilizados para cada tipo de empreendimento a ser avaliado. (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2015)

Art. 2º- [...]

§ 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. (CONAMA, 1997)

Deve-se atentar ao fato de que o requerimento deve ser devidamente instruído com a documentação básica exigida, os projetos e estudos ambientais pertinentes, dos quais se deverá dar a devida publicidade (inciso II, artigo 10, resolução 237/97 do CONAMA). Não se caracterizará aberto o processo, com o mero requerimento.

3.2.3. Análise do processo pelo órgão ambiental.

Estando o processo devidamente instruído, seguirá para análise, que deve obedecer a três momentos: a análise dos documentos e projetos, análise dos estudos ambientais e realização de vistorias técnicas.

Caso na análise sejam verificadas inconsistências ou situações que exijam maiores esclarecimentos, serão solicitadas complementações até que todas as dúvidas sejam dirimidas. Todos os ajustes em documentações e projetos são realizados nesta etapa.

O prazo para que essa análise seja efetuada dependerá do tipo de atividade ou empreendimento potencialmente poluidor ou degradador, bem da completez das informações, documentos e projetos apresentados pelo requerente da licença, os quais não satisfazendo a necessidade de entendimento do órgão, ensejarão a formulação de exigências complementares, sendo observado o prazo máximo de 6 (seis) meses, como disciplina o artigo 14, caput da resolução do CONAMA 237/97.

3.2.4. Audiência pública.

Para as atividades de significativo impacto ambiental, das quais requer-se a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, é exigido que se realize audiência pública, em atenção ao princípio da participação, no intuito de dar conhecimento a população sobre empreendimento capaz de gerar impacto direto e indireto e proporcionar-lhe insurgir-se no processo seja positiva ou negativamente.

A finalidade da audiência pública é dar a devida publicidade do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, e promover a participação da população, de forma que todos os interessados na implantação do empreendimento possam se manifestar a contento, seja dirimindo dúvida ou efetuando suas críticas e sugestões a serem registradas em atas, as quais devem ser consideradas ante a aprovação ou não dos projetos.

Ressalta-se que a audiência deve ser feita antes da emissão da licença prévia, pois seria inócuo expor a conhecimento público algo que não teriam poder de influenciar.

Deve-se atentar ainda que, a luz do que se disciplina a Resolução do CONAMA 09/1987, artigo 2º, além da discricionariedade do órgão ambiental competente, a audiência poderá ocorrer mediante solicitação de entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Salienta-se que esclarecimentos e complementações podem ser solicitados pelo órgão ambiental, após as audiências públicas.

Para atividades de pequeno impacto, não se verifica, a priori, obrigação de realizar audiências públicas. Como exemplo cita-se o licenciamento ambiental de uma oficina de automóveis, que apesar de carecer de estudos ambientais, dependendo do porte, não evoca a necessidade de um estudo de impacto complexo.

3.2.5. Posicionamento do órgão.

Após a análise dos estudos e documentos que instruem o processo, bem como após efetuadas as devidas vistorias, necessárias a compreensão plena do objeto a ser licenciado, proceder-se-á a emissão de parecer técnico conclusivo, que apontará o posicionamento do órgão quanto ao pedido, seja favorável ou não favorável. Dependendo do caso, também deverá ser emitido um parecer jurídico apresentando os fundamentos jurídicos do posicionamento favorável ou não.

Poderá ser solicitada complementação de informações, ou mesmo exigir adequações objetivando a regularização da empresa; porém, se não forem satisfeitas as exigências do órgão, fazendo assim persistir irregularidades capazes de não permitir que haja uma operação ambientalmente adequada, o processo será indeferido, e conseqüentemente o empreendimento ou atividade não será instalado.

Caso se trate de atividade já existente e que esteja em processo de regularização, se houver o indeferimento, deverá essa ser interdita até que se promovam todas as adequações necessárias, capazes de permitir a abertura de novo processo de licenciamento.

3.2.6. Expedição da licença.

O parágrafo único, artigo 8º da resolução do CONAMA 237/97, aponta que as licenças ambientais podem ser expedidas isolada ou sucessivamente. Essas são, em regra, as formas de se expedir a LP, LI e LO. No entanto, verifica-se uma exceção a regra. A resolução 273 de 29 de novembro 2000, que disciplina o licenciamento de postos combustíveis apresenta a possibilidade da expedição de licenças ambientais de forma concomitante.

A luz do parágrafo único, artigo 8º da resolução 237/97 do CONAMA, três são os parâmetros que norteiam a expedição da licença ambiental: 1) a natureza da atividade; 2) suas características e; 3) a fase do empreendimento ou atividade.

3.2.6.1. Expedição isolada.

Na expedição de licença ambiental de forma isolada⁵, uma modalidade de licença pode ser requerida e expedida, sem que haja a necessidade de, imediatamente após sua expedição, se ingressar com o requerimento da licença subsequente; a exemplo cita-se que uma licença prévia pode ser expedida, sem que haja uma obrigatoriedade de requerer, imediatamente após a expedição ou vencimento da licença, o ato subsequente.

Entretanto, conforme preconiza a resolução CONAMA 237/97, a natureza da atividade, suas características e a fase em que se encontre, serão norteadores principais para se acatar a forma de expedição.

⁵ **Isolada:** (particípio de *isolar*); *adjetivo*. Que se isolou; sem outro ao lado; só, sozinho; cuja comunicação foi interrompida. (PRIBERAM, 2013)

3.2.6.2. Expedição sucessiva.

Outra forma, no processo de licenciamento, trata-se da expedição sucessiva⁶, que, segundo se depreende da resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente 237/97, artigo 8º e decreto federal 99.274/90, artigo 19º, consiste no resultado do pedido de licença de instalação, imediatamente após a aquisição da licença prévia, ou requer a licença de operação imediatamente após a aquisição da licença de instalação, não havendo necessidade de que o ato anterior esteja vencido.

Não se verifica a necessidade de se aguardar vencer a licença prévia, de instalação ou operação para ingressar com a licença subsequente; basta tão somente terem sido cumpridas as condicionantes da licença anterior. Por exemplo, para se ingressar com a licença de operação, basta que o requerente tenha efetuado a instalação conforme anuída pelo órgão ambiental, não carecendo que a licença anterior esteja vencida.

3.2.6.3. Expedição concomitante.

Como exceção a regra, tem-se, de forma pontual, a expedição de licença de forma concomitante⁷, verificada a partir da deliberação realizada na resolução CONAMA 273 de 29 de novembro 2000, artigo 4º, § 1º, a qual apresenta a possibilidade de se expedir concomitantemente, e a critério do órgão ambiental competente, a licença prévia e de instalação. Entretanto tal exceção somente recai sobre uma atividade específica, a de postos de combustíveis.

Observa-se que o processo de licenciamento em questão pressupõe a aceitação de duas formas de marcha processual:

⁶ **Sucessivo**: que sucede sem interrupção; que se segue um a outro com curto intervalo; contínuo. (PRIBERAM, 2013)

⁷ **Concomitante**: que acompanha ou coexiste (coexistente); que acontece ou se faz ao mesmo tempo (simultâneo); que é acessório ou secundário. (PRIBERAM, 2013)

- 1) Dois processos distintos tramitando ao mesmo tempo, podendo ou não resultar na expedição das licenças no mesmo momento, o que gera certa contradição legal, posto que ambas as licenças, por exemplo LI e LO, terão a mesma data de expedição, invalidando já de plano o pré-requisito da licença anterior preceder a posterior;
- 2) Pode ainda ambas as licenças serem requeridas em um processo, podendo esse sofrer dois posicionamentos num só parecer, por exemplo, favorável à prévia e desfavorável à instalação; o que impedira o fechamento do ciclo processual e a conclusão do processo, pois manter-se-ia aberto enquanto não sanada a problemática. Deve-se atentar ainda a possibilidade de se impedir a expedição de uma licença até que os requisitos da outra serem totalmente satisfeitos.

4. INCOMPATIBILIDADES DAS ETAPAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Neste capítulo, serão apontadas falhas e mutações⁸ no instrumento em estudo, que evocam a necessidade de uma flexibilização no processo de licenciamento ambiental, no intuito de alcançar uma maior eficácia nos procedimentos bem como otimizar sua forma de realização, tornando-o mais célere e justo.

A partir das normas ambientais vigentes no país, mais especificamente do decreto 99274/90 e da resolução CONAMA 237/97, pode-se verificar que o licenciamento ambiental é nitidamente voltado a empreendimentos que venham a se iniciar desde a sua concepção, não sendo abordado pelas normas a tratativa de atividades já existentes, ou que não se adequem ao modelo trifásico de regularização.

Fato é que, com o advento do licenciamento ambiental no âmbito nacional, inúmeros empreendimentos já se encontravam instalados. Soma-se a isso o fato de cada empreendimento ou atividade potencialmente poluidor e/ou degradador, carecer de uma análise específica, haja vista que, por exemplo, duas

⁸ Mutação: Variação, mudança, transformação. (DICIONÁRIO PRIBERAM, 2013)

empresas com a mesma atividade podem necessitar de tratamentos diferentes ante a análise do processo.

O licenciamento ambiental na forma trifásica foi concebido como regra geral, e aparentemente sob uma maior preocupação com as atividades de significativo impacto que viessem a existir, pouco se disciplinando sobre os empreendimentos e atividades existentes no momento em que o licenciamento ambiental foi criado.

4.1. FALHAS NO MODELO TRIFÁSICO DE LICENCIAMENTO

É clara a imposição do processo trifásico aos empreendimentos que seriam implantados a partir das normas ambientais sancionadas. No entanto, há situações que não cabem em tal sequência de regulação.

Como exemplo de casos que não se adequam ao sistema trifásico de licenciamento, tem-se a pavimentação de vias; atividade licenciável ambientalmente, como se pode comprovar, por exemplo, na alínea “b”, inciso I, artigo 3º do decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015 (BRASIL, 2015).

Considerando a necessidade de aplicação do licenciamento em três fases, a problemática surge quando se observa a regularização a se efetuar sobre estrada já existente.

A resolução do CONAMA 001/1981 estabelece, em seu inciso I, artigo 5º, que o Estudo de Impacto Ambiental deve conter as alternativas de localização de projeto, inclusive confrontando-as com a hipótese de não execução. Com a necessidade e apresentação de alternativas locais ante a avaliação de impacto ambiental, questiona-se: como cogitar a hipótese de negar a localização de quilômetros de estradas com Greide⁹ já existente a anos, e já utilizadas pela população?

Agrega-se ao exemplo, o caso concreto da rodovia “Transamazônica”, criada entre as décadas de 60 e 70 do século XX, inserida na região norte, a qual possui centenas de quilômetros não pavimentados. É inevitável outros questionamentos:

⁹ **Greide:** perfil longitudinal de uma estrada de rodagem ou de ferro, que dá as alturas dos diversos pontos do seu eixo. (DICIONÁRIO DA CONSTRUÇÃO CIVIL, 2016)

- Como licenciar a atividade de pavimentação dessa rodovia atendendo a necessidade de aquisição de licença prévia, que na realidade consiste também na aprovação da localização de algo que já existe há décadas?
- Que alternativa locacional se pode dar a algo que não pode ser mudado de lugar?
- Como iniciar um processo para autorizar a localização de algo que não pode mais ser negado?

Se a licença prévia tem como finalidade aprovar a concepção e a localização de um empreendimento ou atividade potencialmente poluidor, e não há como negar a localização de uma rodovia quilométrica já em uso, torna-se então inócua a LP. Assim sendo, verifica-se que a licença prévia para atividade de pavimentação de via já existente, não é cabível.

A problemática, para com a atividade em comento, alcança também outras fases como a que culmina na licença de operação:

Como há de se impedir a operação ao longo da via com uso concomitante ao processo de regularização, após instalada a pavimentação?

Como impedir que a população usuária não use a estrada já pavimentada, antes de adquirida a LO?

É evidente que não há como os responsáveis pelo licenciamento de uma via já existente, obedecerem ao comando de operar somente após licenciado.

Verifica-se que o licenciamento ambiental na forma como foi concebido originalmente, não se compatibiliza em muitas situações, também especificamente quando se aborda a questão de atividades de baixo impacto ambiental ou que, estando em operação, careçam de regularização.

A forma de entendimento rígido da norma, que a maioria dos órgãos ambientais adota, tem sido um verdadeiro óbice a regularização de atividades no país, pois na busca de adequar empreendimentos e atividades com as fases de licenciamento ambiental, sujeitam a grande maioria dos processos a um trâmite longo e cheio de complementações.

4.1.1. O modelo trifásico e a regularização de atividades já existentes.

Um caso problemático e recorrente nos órgãos ambientais reside na regularização de atividades já existentes antes da norma, ou mesmo daquelas que já consolidada no âmbito municipal, vieram a receber a imposição do licenciamento quando da habilitação dos órgãos ambientais municipais, após o advento da lei complementar 140/2011.

Não há como exigir que todas as atividades, já existentes à época do advento da lei, obedeçam uniformemente, em seu processo de regularização, as três fases de licenciamento, senão que agreguem elementos de cada uma dessas em um só processo, culminando na expedição de uma licença de operação com natureza corretiva.

Tais particularidades são mais recorrentes no licenciamento em âmbito local, ou seja, municipal, cuja competência foi claramente atribuída aos municípios com o advento da resolução CONAMA 237/97, artigo 6º e ratificada com a lei complementar 140/2011.

Essas normas apontam a competência municipal diante das atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras cujo impacto não ultrapasse os limites territoriais de um município. Tais atividades devem ser definidas pelos conselhos estaduais.

4.1.2. O silêncio normativo quanto a ampliação e a reforma de empreendimentos.

Outra problemática evidenciada, no campo do direito ambiental, reside na inexistência de norma que discipline o tipo de procedimento a ser adotado, quando uma empresa já licenciada necessitar ampliar ou reformar.

O decreto federal 6514 de 22 de julho de 2008 que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece, em seu artigo 66, sanção de multa no valor de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para quem reformar ou ampliar estabelecimentos, atividades, obras potencialmente poluidoras e/ou degradadores sem o devido licenciamento ambiental. No entanto não se verifica uma normatização explícita do procedimento adequado a este caso.

A ampliação ou reforma será realizada em atividade já detentora de Licença de Operação. Porém, a natureza do objeto ensejado evoca a necessidade de se adquirir licença de instalação, quando não alterar a atividade, ou a necessidade de solicitar licença prévia, ou quando se desejar ampliar o ramo de atuação do empreendimento com outras atividades que lhe servirão de apoio e que não constavam no processo inicial.

Diante disso, evidencia-se a necessidade de uma concomitância de licenças sob a responsabilidade de uma só pessoa jurídica ou física. Contudo, surge a deficiência no processo: qual deve ser o procedimento?

Pelo que se entende a luz da norma, a problemática foi lançada para que cada ente da federação venha a resolver da maneira que lhe aprouver, conforme se pode observar na Constituição Federal, artigo 23, VI ao determinar a competência comum daqueles na proteção ao meio ambiente e combate a poluição:

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

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. (BRASIL, 1988)

Percebe-se ser muito utilizado, como justificativa para dar tratamento diferenciado no licenciamento ambiental municipal, o disposto no artigo 30 da CF/88, quando é conferida competência ao município para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como pelo parágrafo 2º, artigo 2º da resolução CONAMA 237/97 quando facultado ao órgão ambiental, definir os critérios de exigibilidade, detalhamento e complementação de atividades a serem licenciadas ambientalmente.

4.2. MUTAÇÃO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO NO ÂMBITO MUNICIPAL.

Ressalta-se que as normas relacionadas ao licenciamento ambiental não trazem em seu bojo, ao menos, a disciplina geral de como se comportará o licenciamento por fases, por exemplo, no caso de ampliação e reforma, o que fomenta uma múltipla forma de licenciar no território nacional, de maneira que uma empresa poderá sofrer o licenciamento em três fases num Estado da federação, e em outro poderá ter uma filial passando por um licenciamento com fases concatenadas (unificadas) ou mesmo passando por uma só fase.

Diante da necessidade de consolidar o desenvolvimento sustentável e aplicar-se a lei, tem-se observado verdadeiras “mutações” no processo de licenciamento ambiental, como se verifica por exemplo, na lei municipal complementar 208/2015 do município de Fortaleza – CE, quando em seu artigo 2º, inciso XVII, cria a denominada Licença por Autodeclaração (LAD).

Lei complementar 208/2015

Art. 2º [...]

XVII - Licença por Autodeclaração (LAD): é o ato administrativo através do qual o órgão ambiental aprova, sumariamente, a instalação de empreendimento de pequeno porte, após análise de ficha de caracterização, preenchida pelo interessado, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas. (CEARÁ, 2015)

Apresenta-se ainda outra inovação ao processo de licenciamento ambiental normatizado no município de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, quando cria, a partir da lei municipal 5131/2000, artigo 11, inciso IV, a figura da Licença Municipal de Ampliação – LMA:

LEI Nº 5131/2000

Artigo 11 [...]

[...]

IV - Licença Municipal de Ampliação – LMA: o prazo será definido em conformidade com a Licença Ambiental que contemple o estágio do processo no qual a atividade e empreendimento se enquadra no licenciamento. (ESPÍRITO SANTO, 2000)

Pode-se verificar ainda outra modalidade, a Licença de Alteração – LA, criada pela lei 8.915/2015 do município de Salvador, Estado da Bahia:

Lei Municipal Nº 8.915/2015

Artigo 101 [...]

VI - Licença de Alteração - LA: concedida para a ampliação ou modificação de empreendimento, atividade ou processo regularmente existente. (BAHIA, 2015)

Observa-se que vários outros municípios no território nacional têm buscado adequar o processo de licenciamento ambiental a realidade existente, o que resulta numa descaracterização do processo trifásico de licenciamento, criando certa instabilidade jurídica frente a outras instituições, como por exemplo, quando da necessidade de financiamento por Bancos Públicos ou Privados que exijam no seu

rol de documentos a licença de operação, e no lugar dessa se apresenta uma “Licença por Autodeclaração”.

O licenciamento ambiental, no modelo inicialmente concebido, diante de tantas mutações sofridas em cada ente federativo, mostra-se incapaz de promover um gerenciamento ambiental célere, justo e adequado, posto que tem-se apresentado obsoleto, frente as particularidades que surgem em cada região.

4.3. LICENÇA ÚNICA E PROCESSOS CONCATENADOS

O presente capítulo, apresentará alternativas que visem adequar, de forma geral, o processo de licenciamento a situações não previstas na legislação federal que o concebeu, aplicando-se dois institutos implícitos na norma inicial que podem otimizar o processo nos órgãos ambientais, principalmente nos caracterizados como locais.

Como já exposto, ao redor do Brasil, tem-se verificado inúmeras adaptações ao processo de licenciamento, numa busca de adequá-lo e torná-lo mais eficaz. Dentre as medidas mais verificadas, a partir do exame de leis e de procedimentos, observa-se que duas norteariam o licenciamento de uma forma célere e padrão: a concatenação (junção) de procedimentos e unificação de processos, e a unificação das fases do licenciamento ambiental.

4.3.1. Possibilidade da marcha concomitante de processos.

O comando constitucional, observado no artigo 225, centraliza a atenção para a busca de manter um meio ambiente devidamente equilibrado às presentes e futuras gerações, evocando-se a necessidade de se promover uma prévia avaliação de impactos ambientais para a implantação de atividades com significativo potencial de promover o desequilíbrio ambiental. Entretanto, não se verifica na carta magna, a necessidade de que a busca desse intento, obrigatoriamente deva se dar em fases distintas.

Os elementos de cada fase podem ser apreciados em um só processo, ou os três processos podem “marchar” juntos, o que representaria não só uma evidente celeridade como uma economia processual considerável.

Ressalta-se que resolução do CONAMA 237/1997, em seu artigo 8º, parágrafo único apresenta a possibilidade de expedir licenças ambientais de forma isolada (requerimento de uma só fase sem a necessidade de se ingressar imediatamente com outro após o seu fechamento) ou sucessiva (imediatamente após a aquisição da licença ambiental inicialmente requerida).

No entanto, o próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente, tem reconhecido a possibilidade de se expedir licenças de forma concomitante, como exemplo cita-se a resolução nº 273/2000, que ao deliberar sobre o licenciamento ambiental de postos de combustíveis, prevê, em seu artigo 4º, parágrafo 1º, a possibilidade de expedir concomitantemente as licenças prévia e de instalação.

Resolução no 273 de 29 de Novembro 2000

Art. 4º O órgão ambiental competente exigirá as seguintes licenças ambientais:

§ 1º As licenças Prévia e de Instalação poderão ser expedidas concomitantemente, a critério do órgão ambiental competente. (CONAMA, 2000)

Observa-se que a licença prévia, cuja existência é requisito para obtenção da licença subsequente, pode ser expedida concomitantemente com a licença de instalação, apesar de serem resultados finais de processos distintos. Entretanto um questionamento nasce diante dessa liberalidade: como pode a licença prévia, ser expedida na mesma data da licença de instalação? Caso tal ocorresse, a licença prévia já seria expedida sem a validade devida, pois a existência da licença de instalação já seria prova mais que suficiente da aprovação do projeto e localização.

Nesta senda, verifica-se que ao adotar tal forma de expedição não é a concomitância dos atos que se busca, mas a concatenação (junção) dos elementos que os formam, pois, ao analisar o processo, busca-se averiguar se os requisitos de localização, concepção e instalação se encontram presentes, e na busca de uma gestão sustentável e celeridade do processo, aprova-se a instalação diretamente, sob a justificativa de cumprimento de requisitos de ambas as fases num só momento.

O licenciamento ambiental busca assegurar um meio ambiente equilibrado, não se verificando óbice na lei em se concatenar os processos, permitindo uma celeridade maior no processo e otimização da gestão ambiental.

4.3.2. Concatenação de processos no licenciamento ambiental.

A concatenação¹⁰ de processos de licenciamento ambiental, assim entendida a união de elementos característicos de cada fase licenciatória, de forma a culminar num único ato administrativo, a saber, a licença ambiental, é verificada como tendência no ordenamento jurídico pátrio, ainda que de forma tênue.

Por elementos característicos de uma fase de licenciamento, pode-se apontar os documentos, projetos e informações pertinentes a cada uma das fases que compõem o ciclo licenciatório.

Define-se o potencial de impacto ambiental como parâmetro determinante para a concatenação; esse também é utilizado para a adoção da chamada licença simplificada, conforme disciplinada pela resolução do CONAMA 237/97, artigo 12, parágrafos 1º e 2º.

A concatenação de processos ou fases de licenciamento, pode ser evidenciada no âmbito de licenciamentos estaduais, como é o caso do Estado de Santa Catarina, quando em seu Código Ambiental (Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009), artigo 274, parágrafo § 3º, cria a Licença Ambiental por Compromisso (LAC):

Lei Estadual 14.675/2009.

Artigo 272 [...]

§ 3º Em razão do pequeno impacto ambiental, o licenciamento ambiental de torre ou poste para sustentação de antenas de telecomunicações será simplificado e mediante a expedição de Licença Ambiental por Compromisso (LAC), nos termos do art. 36 desta Lei. (Redação do § 3º, acrescida pela Lei 16.897, de 2016). (SANTA CATARINA, 2009)

Apesar da possibilidade de expedir uma única licença ao final de um processo concatenado, e de adotar os mesmos procedimentos de um licenciamento único, a concatenação de processos diferencia-se desse, quando proporciona não só emitir uma só licença ambiental (de operação por exemplo) como permite expedir qualquer das três licenças (LP, LI ou LO) que se façam necessárias, ao longo da marcha processual, sem que o processo seja encerrado.

¹⁰ Concatenação: Ligamento; encadeação. (PRIBERAM, 2013)

4.3.2.1. Benefícios proporcionados pela concatenação de processos.

Ao se pensar em celeridade processual, a princípio, o foco de maior atenção indubitavelmente repousará no número de processos analisados e concluídos e não na sua complexidade em si.

Observando-se as legislações municipais e estaduais existentes, bem como as relações de atividades definidas como de impacto local pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, como determina a Lei 140/2011, artigo 9º, inciso XIV, alínea “a”, pode-se verificar que a maior clientela dos órgãos ambientais, no que tange ao licenciamento ambiental, abarca atividades com grau de impacto que não apresenta significância ensejadora de um processo mais complexo, bem como detentora de um porte ambiental inferior ou igual a médio.

Ao encadear os processos, ou seja, concatena-los, tem-se como primeiro benefício, a faculdade de se emitir a licença que realmente se faça necessária; licença a ser definida após análise realizada pelo órgão ambiental, de forma célere e eficaz.

O processo de regularização de atividades pré-existentes poderá ser melhor gerenciado, proporcionando uma gradativa, porém sensível, redução nos impactos gerados por essas, pois em já existindo, poderão se adaptar ao longo do processo e com uma maior participação do órgão ambiental.

O volume de documentos poderá ser diminuído, uma vez que poderá ser evitada a repetição de documentos básicos ao licenciamento e eliminada a duplicação de informações, o que ocorre quando da exigência de estudos pertinentes a cada fase licenciatória prevista.

4.3.3. Licença ambiental única, uma evolução gradual.

Na missão de cumprir seu poder-dever, com o objetivo de proporcionar a proteção ao meio ambiente e mantê-lo devidamente equilibrado, a Administração Pública, concebe o licenciamento ambiental sob uma óptica excessivamente normativa; em regra, não há uma preocupação com questões de ordem prática, mas a busca de cumprir, rigorosamente, as mais variadas normas ambientais, que norteiam as etapas a serem seguidas.

Verifica-se que a imposição do licenciamento por etapas, seja para empreendimentos de significativo impacto ambiental ou para aqueles cuja atividade não se configuraria de significativo impacto, reflete a aplicação rígida da legislação em sua essência. Porém uma oportunidade é ofertada para se ampliar o entendimento, pelo CONAMA, e otimizar, não só a gestão ambiental em si como a velocidade na marcha processual do licenciamento.

A resolução do CONAMA 237/97, artigo 12, parágrafo 2º, apresenta a possibilidade de ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos com atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

Considerando a busca constitucional da preservação do meio ambiente, verifica-se, a partir da resolução em comento, que tal não é alcançada em razão da obediência as fases de licenciamento, mas sim pela existência do licenciamento em si, independente se uno ou trifásico.

Dessa forma, um processo de licenciamento ambiental único, mostra-se atrativo para elevar o número de empresas de pequeno ou médio porte, e que não detém atividade que se configure como de significativo impacto, que procuram os órgãos ambientais para se regularizar, aumentando a velocidade da marcha processual, e promovendo equidade entre grandes e pequenos empreendimentos que se submetem, proporcionalmente, as mesmas exigências.

4.3.3.1. Anomalias na busca do licenciamento único.

Atualmente, no cenário nacional, verifica-se a utilização dos argumentos justificadores do licenciamento único, a saber, conquista de uma maior celeridade e economia processual, para se lançar propostas anômalas que, evidentemente, se mostram verdadeiras ações de retrocesso ambiental.

O referido retrocesso pode ser observado, no projeto de lei nº 654 de 2015, em trâmite no Senado, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. No artigo 1º desse, é apresentado um rol exemplificativo de atividades passíveis do denominado licenciamento especial:

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

I – sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário;

II – portos e instalações portuárias;

III – energia;

IV – telecomunicações; (BRASIL, 2015)

A proposta desse licenciamento especial, repousa numa simplificação e unificação do licenciamento ambiental trifásico. Ocorre que tal intento não tem como foco as atividades de pequeno ou médio porte, mas atividades que de forma alguma poderiam ter seu processo tramitando simploriamente.

Observa-se ainda que, no inciso III, artigo 1º da PL 654/2015, do senado, os empreendimentos de “energia” adentram no rol de atividades passíveis de licenciamento especial (único). Tal objetivo destoa da realidade, pois atividades como usinas nucleares e hidrelétricas, poderiam se enquadrar nessa categoria, não devendo, portanto, serem inseridas num processo simplificado (especial) de licenciamento. Com esse intento, não se verifica a busca de uma celeridade processual, mas de um real retrocesso na gestão ambiental.

Outra tentativa de retroceder na gestão ambiental, ocorre na tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 65, que acrescentaria o parágrafo 7º ao artigo 225, visando assegurar a continuidade de obra pública, sob o entendimento de que a mera apresentação do Estudo de Impacto Ambiental importaria em autorização para a execução da obra. O dispositivo proposto também retira, do poder público, o poder de suspender ou cancelar o ato, a não ser em razão de fato superveniente. O que se verifica, na proposta em comento, também não se trata de otimização processual ou celeridade, mas da aniquilação do licenciamento ambiental em sua essência.

5. CONCLUSÃO

O licenciamento ambiental de longe é o principal instrumento utilizado na busca de proteção ambiental e manutenção de um meio ambiente devidamente equilibrado. Entretanto sua concepção trifásica tem se tornado obsoleta frente a realidade hodierna.

Dentre os pontos relacionados ao licenciamento ambiental, que evidenciam a nítida necessidade de evolução desse instrumento, cita-se a inadequação de fases para com inúmeras atividades consideradas como potencialmente poluidoras.

Apesar da doutrina apontar o caráter vinculando do ato final do processo, verifica-se que na fase prévia de licenciamento, há a real possibilidade de negação da localização ou concepção do empreendimento ou atividade, fazendo emergir a dimensão discricionária da licença ambiental ou mesmo uma característica *sui generis* dessa.

Diante da possibilidade de indeferimento da licença prévia, seja em sua localização ou concepção, tem-se que algumas atividades já existentes e em plena operação, inclusive antes do advento da determinação de licenciamento ambiental, não se harmonizam com o processo de licenciamento por fases, carecendo de procedimentos específicos.

Como resolução a problemática detectada, observa-se possível, lançar mão de alternativas que existem de forma implícita em normas e entendimentos já firmados por órgãos e colegiados que se debruçam sobre o assunto.

A priori, a concatenação de processos, na qual se exige os elementos de cada fase, em um só processo, sem que com isso se repetisse a cobrança de documentos, é uma alternativa que o tornaria significativamente mais célere, com a possibilidade de se autorizar a instalação enquanto se analisa os elementos necessários e contidos no processo à adequada operação, finalizando-se o processo com a emissão de uma única licença ambiental.

Conforme abordado nos capítulos anteriores, verifica-se que há uma multiforme aplicação do processo de licenciamento ambiental no país. Tal evento mostra potencial capacidade de gerar instabilidade na gestão ambiental, haja vista que uma empresa pode sofrer inúmeras exigências, através de suas filiais distribuídas pelo território nacional e em cada região ser submetido a procedimentos

diferentes, não lhe permitindo seguir uma uniformidade de conduta no que tange a regularização almejada ou exigida.

Desde o advento da lei 6938/81 até a lei complementar 140/2011, verifica-se ainda uma gradativa modificação na forma de operar o processo de licenciamento ambiental, seja no âmbito municipal, estadual, ou federal, e com isso o conflito de entendimentos quanto ao assunto é evidente.

Logo, a concatenação de processos ou a aplicação do licenciamento único, pode consistir na solução efetiva para promover a otimização na marcha processual junto aos órgãos ambientais do país; também age como medida de uniformização do processo de forma a proporcionar uma efetiva estabilidade jurídica ao ato administrativo em todo território nacional.

Contudo, deve-se salientar que a concatenação de processos de licenciamento ou o licenciamento único, tem como clientela os empreendimentos ou atividades que não se configurem como de significativo impacto ambiental, e possuam pequeno ou médio porte.

O licenciamento único não deve ser aplicado a atividades de significativo impacto ambiental, ainda que consideradas como de utilidade pública como intencionam os autores da proposta de emenda constitucional 65 e do projeto de Lei do Senado, de número 654 de 2015, tal consistiriam em evidente retrocesso ambiental e estabelecimento de dano anunciado a nação, em médio ou longo prazo.

REFERÊNCIAS:

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Manual de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado** – 5.^a ed. – Rio de Janeiro : Forense ; São Paulo : Método, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BAHIA, Carolina Medeiros; MAIA, Fábio Fernandes. Proibição do Retrocesso Ecológico. In: **revista atualidades – princípios do direito ambiental**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/livros/principios_direito_ambiental_EDUCS_ebooks.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

BELTRÃO, Antonio F. G. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BORGES, Ana Carolina Almeida. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11428>. Acesso em: 02 maio 2017.

BOZA, Martires Maria Catucci; CALGARO, Cleide; LUCCA, Margarete Fátima. Sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento: Um projeto para uma justiça política-social?. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 87, abr 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=9166&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 26 maio 2017.

BRASIL. Decreto 8.437/2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Lei 7.347/1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3735533&disposition=inline>>. Acesso em: 26 maio 2017.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012 - Agenda Brasil 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 26 maio 2017.

BRITO, Fernando de Azevedo Alves; BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. Breves considerações sobre os princípios do direito ambiental brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10685>. Acesso em maio 2017.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

COLOMBO, Silvana Raquel Brendler. O Princípio do poluidor-pagador. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 28, abr 2006. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=932>. Acesso em: 17 abr 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 237 de 19 DE Dezembro DE 1997.. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 09 de 03 de Dezembro DE 1987.. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 02 maio 2017.

COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de interesse público**: idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

DICIONÁRIO DA CONSTRUÇÃO CIVIL. “Greide”. 2016. Disponível em: <<http://www.ecivilnet.com/dicionario/o-que-e-greide.html>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

DICIONÁRIO. "concomitante". In: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. 2013. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/concomitante>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

DICIONÁRIO. "Isolada". In: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. 2013. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/Isolada>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

DICIONÁRIO. "mutação". in: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. 2013. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/muta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

DICIONÁRIO. "sucessivo". In: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. 2013. Disponível em: < <https://www.priberam.pt/dlpo/sucessivo>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Diretrizes principiológicas do ordenamento jurídico ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/appdata/roaming/qualcomm/eudora/attach/diretoria@ambitojuridico.com.br?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11751&revista_caderno=5>. Acesso em: 30 abr 2017.

DUARTE, Fellipe Simões. O caso SAMARCO e a responsabilidade por dano ambiental. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4520, 16 nov. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44561>>. Acesso em: 25 maio 2017.

FARIAS, Talden Queiroz. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 39, mar 2007. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3787>. Acesso em: 24 mar 2017.

FARIAS, Talden Queiroz. Evolução histórica da legislação ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 39, mar 2007. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3845>. Acesso em: 27 jan 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1669, 26 jan. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10887>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro** - 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo "Código" Florestal — São Paulo : Saraiva, 2013.

FLEXA, Marco Antonio Gonçalves. Licenciamento ambiental: Aspectos jurídicos e os efeitos da Lei Complementar N° 140, de 08 de dezembro de 2011. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13349>. Acesso em: 25 maio 2017.

FORTALEZA. **Lei municipal complementar n° 0208, de 15 de Julho de 2015: Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental**. 2015. Disponível em <http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/lsecao_Construcao/LEI_208-2015_LICENCIAMENTO%20AMBIENTAL.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

GIEHL, Germano. Os princípios gerais de direito ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 56, ago 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5083>. Acesso em: 16 abr 2017.

GREENPEACE. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/>>. Acesso em: 20 set. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12- edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2004

MAZZARO, Andrea. *Princípios Estruturantes do Direito Ambiental Brasileiro e o Meio Ambiente do Trabalho*. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 11 de mar. de 2013. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/9090/principios_estruturantes_do_direito_ambiental_brasileiro_e_o_meio_ambiente_do_trabalho>. Acesso em: 28 de abr. de 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Estud. av. vol.26 no.74 São Paulo 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100005>. Acesso em: 15 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

PORTAL DA EDUCAÇÃO. Artigo: Termo de referência. 2015. Disponível em: <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/biologia/termo-de-referencia-ambiental/61830>>. Acesso em: 02 jun 2017.

PRIBERAM. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. 2013. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/concatena%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 01 jun. 2017.

RAMOS, Carlos Fernando Silva. Princípio da prevenção. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1346, 9 mar. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9574>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

REIS, Pâmela Oliveira dos. Aplicação efetiva do Princípio da Precaução. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9664&revista_caderno=5>. Acesso em: 28 abr 2017.

RELATÓRIO BRUNDTLAND. Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Editora da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1991. 226 p. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>> > Acesso em: 26 maio. 2017.

RIBEIRO, Gilvânia Saraiva. Licenciamento ambiental: natureza e princípios. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3793, 19 nov. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25888>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SALVADOR. Lei 8.915/2015. Dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Lei_8915_2015.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

SANTA CATARINA. Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/legislacao>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

SANTANA, Anina Di Fernando. Uma análise da evolução histórica do Direito Ambiental e o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9701&revista_caderno=5>. Acesso em: 15 abr 2017.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. Licenciamento ambiental e princípios da defesa ambiental. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3261, 5 jun. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21931>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

TODA MATÉRIA. Ciências naturais: Fatores bióticos e abióticos. 2015. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/fatores-bioticos-e-abioticos/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

TORRENT, Paulo Timponi. *Principais aspectos do processo de licenciamento ambiental*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48775&seo=1>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

VITÓRIA. **LEI Nº 5131/2000.** Regulamenta o Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2000/L5131.PDF>>. Acesso em: 27 mar. 2017.