

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

TAINÁ ESPÚRIO PEREIRA

A INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL

São Paulo

2020

TAINÁ ESPÚRIO PEREIRA

A INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientada por: Prof.^a. Ma. Maria Cecília Ladeira de Almeida.

São Paulo

2020

TAINÁ ESPÚRIO PEREIRA

A INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Ma. Maria Cecília Ladeira de Almeida
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof.^a. Luiza Nagib
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof.^a. Dra. Thaís Cíntia Cárnio
Universidade Presbiteriana Mackenzie

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo principal verificar os efeitos causados pela intervenção dos terceiros interessados no processo de licenciamento ambiental. Para isso optou-se pela escolha de dois órgãos intervenientes de extrema relevância nacional: o ICMBio e a FUNAI. A análise buscou descrever sobre a função desses órgãos, o modo de atuação, seus objetivos, e especificamente como se dá a intervenção no processo de licenciamento ambiental: a necessidade de participação; o trâmite processual; as atividades e empreendimentos que demandam essa atuação; a problemática da vinculação das manifestações no licenciamento; os conflitos envolvidos; os efeitos e os motivos que interferem nesse cenário. A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental, onde baseou-se em pesquisa de doutrina, legislação, e artigos científicos para abordagem completa do tema. Por fim, concluiu-se que o papel dos intervenientes é fundamental para o bom desempenho do licenciamento ambiental e o alcance do desenvolvimento sustentável, porém carece de muitas falhas, provenientes de diversas vertentes. A intensa judicialização dos processos, órgãos ambientais sucateados, interesses políticos e particulares, cultura paternalista do Estado brasileiro, ausência de trabalho técnico qualificado, a morosidade administrativa, são apenas alguns dos problemas infundáveis que rodeiam essa questão. É certo que o modo com essa intervenção ocorre não é saudável nem para economia, nem para as sociedades vulneráveis e muito menos para o meio ambiente, em consequência, com o tripé do desenvolvimento comprometido, a lógica fica reversa e a tutela ambiental em grande perigo.

Palavras chave: Licenciamento Ambiental; Intervenientes; Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to verify the effects caused by the intervention of interested third parties in the environmental licensing process. For this, it was decided to choose two intervening bodies of extreme national relevance: ICMBio and FUNAI. The analysis sought to describe the role of these bodies, the mode of action, their objectives, and specifically how the intervention in the environmental licensing process takes place: the need for participation; the procedural process; the activities and undertakings that demand this performance; the problem of linking demonstrations in licensing, the conflicts involved; the effects and reasons that interfere in this scenario. The research was developed through bibliographic and documentary review, where it was based on research of doctrine, legislation, and scientific articles for a complete approach to the theme. Finally, it was concluded that the role of the actors is fundamental for the good performance of environmental licensing and the achievement of sustainable development, but it lacks many flaws, arising from different aspects. The intense judicialization of lawsuits, scrapped environmental bodies, political and private interests, the paternalistic culture of the Brazilian State, the absence of qualified technical work, administrative slowness, are just some of the endless problems that surround this issue. It is true that the way in which this intervention occurs is not healthy for the economy or for vulnerable societies, much less for the environment. Consequently, with the development tripod compromised, the logic is reversed, and environmental protection is in great danger.

Keywords: Environmental Licensing; Stakeholders; Sustainable Development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 LICENCIAMENTO COMO DEVER CONSTITUCIONAL	10
2.1 HISTÓRICO	10
2.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E NO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE	10
2.2.1 Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).....	10
2.2.2 Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).....	12
2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	14
3 PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	16
3.1 ATIVIDADES SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	16
3.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL “AIA” E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL “EIA”	18
3.3 COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR - LEI COMPLEMENTAR Nº. 140/2001.....	23
3.4 O PROCEDIMENTO TRIFÁSICO/ORDINÁRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA RESOLUÇÃO DO CONAMA Nº. 237/1997.....	30
4 A PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS INTERESSADOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	36
4.1 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio).....	38
4.2 A FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍndIO (FUNAI)	45
4.3 OS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO DOS INTERVENIENTES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	50
5 CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 é considerada um marco na questão normativa ambiental, foi nesse período que os principais mecanismos de proteção ambiental surgiram e, a partir de então, a tutela jurídica ambiental no país começou a avançar. A primeira grande inovação deu-se com a edição da Lei n. 6.938/1981, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente, após sete anos foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 que incorporou em seu texto um capítulo inteiro de disposições expressas de proteção ao meio ambiente.

A Constituição enquadrou o meio ambiente como um direito fundamental; em seu art. 225, ficou conferido o direito ao meio ambiente equilibrado a todos, qualificando-o como um bem de uso comum ao povo e sua defesa e preservação passou a ser responsabilidade do Poder Público e da coletividade. Dessa maneira para a efetividade da tutela do meio ambiente é necessária a adoção de mecanismos e instrumentos de ação e controle com vistas a contribuir com o equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, para alcançar o almejado desenvolvimento sustentável.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo principal a busca pelo desenvolvimento sustentável e para alcançá-lo estabeleceu alguns importantes instrumentos, o licenciamento ambiental, por sua vez, é considerado como sendo o mais relevante de todos para a efetivação desse objetivo. Em termos gerais, o licenciamento ambiental é um instrumento que busca controlar algumas atividades e empreendimentos que tem um potencial de causar degradação ao meio ambiente. Sua notoriedade é tanta, que a complexidade de seu processo é fator conhecido, ele é palco de inúmeros conflitos administrativos, problemas sociais, divergências legislativas e principalmente confrontos de competência, sendo este último considerado como maior desafio a ser superado no licenciamento ambiental.

Mesmo com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente e da Constituição Federal a questão da competência no licenciamento ambiental ficou, por muitos anos, despida de um marco regulamentador, e o cenário tachado por grande instabilidade, principalmente em decorrência da forma federativa do Estado. Grandes conflitos eram gerados pela subjetividade presente, inúmeras judicializações provenientes de todos os entes da federação, insegurança jurídica, e uma enxurrada de consequências negativas surgidas a partir desse cenário.

Após anos de instabilidade, foi editada a Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011 que veio para fixar normas relativas a cooperação das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nas ações administrativas no exercício da competência comum referentes à proteção do meio ambiente, ou seja, veio principalmente para dirimir os conflitos

entre os entes da federação quanto à questão da competência. O objetivo da nova Lei foi alçado em partes, pode-se dizer que muitas das incertezas e lacunas foram sanadas, porém outras questões de infundáveis disputas e a ausência de um sistema claro de repartição de competência geram um certo desconforto.

Persistiu a insegurança, muitas vezes, em relação a quem compete licenciar e faz com que o processo administrativo fique à mercê de muitas especulações e conflitos, muitos destes têm desfecho no judiciário. Dentro dessa problemática da competência para licenciar, discorre-se sobre a figura dos intervenientes no processo de licenciamento, suas funções e qual o limite de abrangência de suas manifestações.

Os terceiros intervenientes, em casos previamente estabelecidos, são peças fundamentais no processo de licenciamento ambiental, atuam de maneira a auxiliar e colaborar com o órgão licenciador competente sobre questões específicas que possuem certa *expertise*, e a partir disso elaboram manifestações e pareceres conclusivos que contribuem para a tomada de decisão do órgão licenciador quanto a atividade ou empreendimento em questão.

Vários entes federativos e órgãos podem se manifestar no processo de licenciamento, em razão principalmente de seu interesse legítimo e proximidade direta com questões que serão afetadas e impactadas pelo licenciamento. Como alguns exemplos temos a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Cultural Palmares; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Instituto Chico Mendes (ICMBio).

Em contrapartida, mesmo o papel os intervenientes sendo de extrema importância para preservação ambiental de muitas áreas e populações específicas, o tema, em alguns casos, interfere negativamente no processo de licenciamento ambiental provocando consequências drásticas para todas as esferas envolvidas, o setor social, econômico e até mesmo para o meio ambiente.

A edição de normas, a burocracia excessiva, procedimentos desnecessários, decisões infundadas, adoção crescente de formalidades dentre outros entraves que os intervenientes adotam, afetam drasticamente o processo de licenciamento ambiental. As empresas e investidores se deparam com metodologias e imposições muitas vezes impossíveis de serem cumpridas, o que demanda um tempo desnecessário, causa um aumento de custo, que, por fim, no balanço geral, acaba por prejudicar a efetividade do desenvolvimento sustentável, sem contribuir em nada para a preservação do meio ambiente.

É uma temática muito relevante que cada vez mais tem sido palco de discussões tanto pelo Poder Público, quanto pela sociedade civil e especificamente estudiosos do direito

ambiental. Em vista disso, o intuito do presente trabalho é abordar a atuação dos intervenientes no processo de licenciamento ambiental e entender como essa interferência pode influenciar negativamente no processo quando os limites competência são extrapolados, trazendo consequências danosas ao meio ambiente e prejudicando o processo de licenciamento ambiental como um todo.

Para isso, o presente trabalho foi dividido em cinco capítulos. No capítulo 1 se dá a introdução por meio da qual aborda-se a questão ambiental de forma geral, permeando sobre o licenciamento e pincelando informações básicas dos intervenientes. O Capítulo 2 analisa a questão do instituto do licenciamento ambiental, sua evolução legislativa, seu objetivo, e as principais normas. O Capítulo 3 adentra sobre o procedimento do licenciamento ambiental, ou seja, as atividades sujeitas a ele, como se dá o processo administrativo, a competência para licenciar, e o estudo previsto quando há significativo impacto ambiental. O Capítulo 4 introduz especificadamente a questão dos intervenientes, objeto de estudo deste trabalho, qual sua função, previsão normativa, conflitos e controvérsias que envolvem o assunto. Por fim, o Capítulo 5 oferece uma conclusão a respeito do tema.

2 LICENCIAMENTO COMO DEVER CONSTITUCIONAL

A preocupação com as questões ambientais é de uma certa forma bem recente. Após a década de 60, principalmente, é que a questão ganhou destaque internacional e então um novo pensamento passou a ser inserido e influenciar nas tomadas de decisões na cultura, política e economia. Nesse novo cenário surge um termo que vigora até hoje e é o alicerce da questão ambiental no mundo todo, o desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável vem como base de acordos, tratados, convenções e quaisquer outros instrumentos internacionais relacionados a preservação dos recursos naturais. O Brasil sendo signatário de várias ordens internacionais nesse sentido internalizou o desenvolvimento sustentável em diversos instrumentos legislativos nacionais.

A partir dessa influência internacional é que, então, o Brasil começa a engatinhar de fato na proteção sistemática do meio ambiente. Fato marcante desse momento é a elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e pela promulgação da Constituição de 1988.

A Carta de 1988 prevê a proteção do meio ambiente de um modo geral como um dever fundamental. Um desses deveres é o licenciamento ambiental, o qual é um instrumento que, de uma forma sucinta, determina os limites ambientais que devem ser respeitados visando a proteção e conservação ambiental.

O licenciamento ambiental faz parte da cadeia de um sistema de proteção ambiental, e não deve ser considerado isoladamente. Deve-se analisar o todo, as regras, as atividades, as competências, as normas, as liberdades individuais, e várias outras perspectivas, para que tudo seja direcionado conjuntamente para o objetivo final que é o desenvolvimento sustentável.

2.1 HISTÓRICO

2.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E NO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

2.2.1 Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)

A Lei n. 6.938/1991 instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), conforme visto, a influência da lei foi tão importante para a gestão ambiental, que serviu de base para a construção do art. 225 da Constituição, sendo considerada, até hoje, a norma ambiental mais relevante depois da Lei Maior (BRASIL, 1991).

Nas palavras do ilustre doutrinador Édis Milaré (2013) no tocante a Política Nacional do Meio Ambiente:

São incontáveis os benefícios ambientais auferidos; incalculável tem sido sua influência na definição das políticas públicas e na estruturação dos Sistemas de Gestão Ambiental [...] podemos dizer que a Política Nacional do Meio Ambiente significou – senão uma revolução pacífica – ao menos uma auspiciosa evolução no relacionamento da sociedade brasileira com o meio ambiente (MILARÉ, 2013, p. 685).

De acordo com Curtis e Terence Trennepohl (2018), o principal objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme definido no *caput*⁴ de seu art. 2^o, é a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, de outra forma, a promoção do desenvolvimento sustentável (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018). Para a consecução desses objetivos, são elencados vários instrumentos, dentre os quais, por óbvio, está compreendido o licenciamento ambiental, conforme inciso IV⁵ do art. 9^o da referida lei.

É inegável a importância de todos os instrumentos, mas o licenciamento ambiental, principalmente por impor uma “barreira” àqueles empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras⁶, tornou-se um dos mais eficazes na preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, mesmo tendo ainda muitas carências que devem ser corrigidas (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

O licenciamento ambiental se relaciona diretamente com todos os outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, procurando sempre vinculá-los entre si. Como exemplo, existe o zoneamento ambiental⁷, instrumento que determina regras para uso e ocupação do solo as quais servem como critério para a concessão da licença ambiental. Nesse sentido, caso no zoneamento exista uma área com limitação ou proibição para construção ou operação de determinada atividade, o órgão ambiental está impedido de fornecer qualquer tipo de licença nesse sentido, em respeito aos dispositivos da normativa (FARIAS, 2019).

Adicionalmente, outro instrumento que possui relação com o licenciamento ambiental, são os padrões de qualidade, que, em síntese, são os limites máximos permitidos de emissão de

⁴Art. 2. 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 (BRASIL, 1981).

⁵ IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1981).

⁶Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (BRASIL, 1981).

⁷ “[...] É um mecanismo de planejamento estatal mediante o qual são instituídas zonas de atuação especial tendo em vista a preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente” (CARNEIRO, 2001, p. 107).

poluentes (ar, água, solo), estabelecidos pela legislação ambiental e pelos órgãos ambientais competentes. Dessa maneira, durante o processo de licenciamento ambiental, será averiguado se as concentrações de emissões estão de fato adequadas aos padrões de qualidade, o que ensejará a concessão ou não da licença pretendida, ou de outro modo, poderá inviabilizar a sua renovação ou até suspender sua validade (FARIAS, 2019).

Importante destacar que, ainda que já existia algumas legislações que se referiam ao licenciamento ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente inovou em vários quesitos. Pela primeira vez, e mesmo que com lacunas, instituiu a competência sobre o licenciamento, bem como as atividades que estariam sujeitas a tal procedimento (PRACUCHO, 2018).

O rol de empreendimentos e atividades sujeitas a tal anuência, estabelecido no art. 3º inciso II da referida Lei, é muito amplo e pouco delimitado. Nesse sentido, foi delegado, como regra geral, aos estados a competência para licenciar as atividades, com exceção daquelas com significativo impacto ambiental a nível federal e regional, as quais seriam de competência do órgão federal.

Ainda, como outra inovação surge a figura da publicidade por meio da qual torna-se obrigatório a publicação em meios oficiais de quaisquer pedidos, renovação ou concessão de licenças ambientais⁸. A falta de publicidade ou a omissão indevida da informação durante o processo de licenciamento ambiental denigre a legalidade do ato, que pode ser nulificado pela Administração ou então Pelo Poder Judiciário (PRACUCHO, 2018; MILARÉ, 2013).

Os estados, municípios e o Distrito Federal, em virtude das características intrínsecas locais, podem editar suas próprias normas ambientais e criar instrumentos próprios para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, adaptando-os à sua realidade, desde que, respeitados os limites de competência de cada ente (FARIAS, 2019).

2.2.2 Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

Todas as inovações da Política Nacional de Meio Ambiente trouxeram em seu bojo a necessidade da construção de um modelo administrativo que regulamentasse e aplicasse todos os seus instrumentos. Dessa maneira, além de toda sistemática de gestão ambiental instituída, criou-se também um sistema administrativo capacitado para gerir e operar todo seu escopo, esse

⁸ Art. 10. § 1º. Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente (BRASIL, 1981).

sistema foi instituído em seu art. 6⁹, chamado de Sistema Nacional do Meio Ambiente (STALLIVIERI, 2020).

O SISNAMA, é composto por vários órgãos e instituições, dos estados, municípios e Distrito Federal, que em conjunto, são responsáveis pela melhoria do meio ambiente. No entendimento do conceituado doutrinador Édis Milaré (2013), o SISNAMA “vem a ser o grande arcabouço institucional de gestão ambiental do Brasil” (MILARÉ, 2013, p.637).

Seus integrantes estão previstos nos incisos do artigo 6⁰ da Política Nacional de Meio Ambiente, quais sejam: (i) Conselho de Governo como órgão superior; (ii) Conselho Nacional de Meio Ambiente como órgão consultivo deliberativo; (iii) Secretaria de Meio Ambiente da Secretaria da República como órgão central; (iv) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis (IBAMA) como órgão executor; (v) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade como órgão executor; (vi) órgão seccionais; e (vii) órgão locais.

Apenas os órgãos integrantes do SISNAMA é que estão aptos a realizarem o licenciamento ambiental¹⁰. Assim, no âmbito federal o licenciamento será conduzido pelo IBAMA, no estadual pelos órgãos e entidades públicas estadual, e no mesmo sentido, no âmbito municipal pelos órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo tema (FARIAS, 2019).

Cabe um destaque ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o maior órgão integrante do SISNAMA. Suas competências estão delineadas nos incisos do art. 8 da Política Nacional do Meio Ambiente, intrinsecamente ligadas ao licenciamento ambiental. Merece destaque algumas mais relevantes: (i) determinar padrões e normas ambientais; (ii) identificar atividades potencialmente poluidoras; (iii) realização de estudos ambientais; dentre outras.

Porquanto, é possível notar que o SISNAMA representa a articulação da rede de órgãos ambientais existentes, não é apenas uma instituição, mas um instituto jurídico. Sua existência e atuação é determinada pelos órgãos que o compõe. Desta maneira, sua essência é a informação transmitida entre todos seus entes, como as deliberações, avaliações, licenciamentos etc. É imprescindível que a comunicação funcione de modo contínuo, sob pena de estagnação da Política Nacional do Meio Ambiente (MILARÉ, 2013).

⁹ Art. 6. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA [...] (BRASIL, 1981).

¹⁰ Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981).

2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, como dito previamente, institucionalizou o direito do ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo, passando a ser conhecida também como *constituição verde*. A Constituição define o meio ambiente, em seu art. 225, como um *direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*, impondo a responsabilidade pela sua defesa e preservação ao Poder Público e ao cidadão de toda a nação, para usufruto (MILARÉ, 2013).¹¹

Interessante notar, que a partir desse marco legal, não cabe à Administração Pública deixar de proteger o meio ambiente com a justificativa de que esta não é uma prioridade pública, a matéria não é mais questão de discricionariedade administrativa. A partir da Carta Magna, o Poder Público passa a ter a obrigação de atuar porque assim lhe é determinado pelo legislador maior, e não porque quer (MILARÉ, 2013).

Sendo o meio ambiente um fator relevante ao bem estar da coletividade, deve ser protegido dos excessos da produção econômica que possam vir afetar a sustentabilidade, bem como das liberdades conferidas na Carta Magna aos empreendedores. Importante ressaltar que a própria Ordem Econômica está subordinada à regulamentações científicas, sociais, e jurídicas relativas a questão ambiental (MILARÉ, 2013).

O licenciamento ambiental, ao contrário daquilo que se imagina, não está expressamente referenciado na letra da Lei Maior. Não obstante, é o instrumento considerado por muitos doutrinadores como o mais importante no tocante a gestão ambiental, e que contribui, por óbvio, na concretização dos valores ambientais estabelecidos no *caput* do art. 225 da Constituição Federal (FARIAS, 2019).

As normas-regra estabelecidas na Constituição são aquelas normas criadoras de instrumentos jurídicos que dão suporte às normas-princípio. O licenciamento ambiental, como já dito, não está expresso nem nas normas regra e nem nas princípio, isso não faz com que ele não esteja de fato concretizado e implícito em nosso ordenamento (FARIAS, 2019).

A fim de exemplificar, pode-se identificar a relação da figura do licenciamento com cada norma-regra presente na Constituição, e com os incisos¹², do § 1º, do artigo 225. Em um

¹¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

¹² I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades

breve relato, o inciso I institui que as atividades e empreendimentos que possam colocar em risco os processos ecológicos e ecossistemas não devem receber licenças ambientais (FARIAS, 2019).

O inciso II atribui, no mesmo sentido do anterior, que as atividades que colocarem em risco o patrimônio genético não poderá ser licenciado, inclusive que as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação desses materiais devem se submeter ao processo de licenciamento para operarem. Posteriormente, o inciso III, delimita as possibilidades da ocorrência de atividades poluidoras dentro ou nas proximidades de unidades de conservação ou áreas protegidas (FARIAS, 2019).

No inciso IV surge a obrigatoriedade da figura do estudo de impacto ambiental para aquelas atividades consideradas significativamente poluidoras, o que de certo modo serve para embasar as decisões da Administração Pública quanto ao licenciamento ambiental. Na sequência, é estabelecida a competência do Poder Público para enquadrar atividades potencialmente poluidoras, e atribuir meios de correção e adequação de técnicas e instrumentos para melhor garantir a qualidade ambiental (FARIAS, 2019).

Por último, o inciso VII determina a proteção da fauna e flora daquelas atividades econômicas que possam colocar em risco sua existência ou função ecológica. Adicionalmente ao art. 225, ressalta-se o inciso VI do art. 170¹³, o qual permite o controle, pela Administração Pública, das atividades potencialmente poluidoras ao meio ambiente, e seu parágrafo único¹⁴ que determina a liberdade econômica de quaisquer atividades, mas excepciona os “casos previsto em lei”. Não resta dúvida de que o licenciamento ambiental, por óbvio, está incluso nessa restrição legal (FARIAS, 2019).

Sendo assim, é possível observar que, mesmo de uma maneira não expressa ou explícita, o licenciamento ambiental está concretizado e enraizado em nossa Constituição, representando, como previamente dito, o principal instrumento de gestão ambiental brasileiro.

dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

¹³ VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 1988).

¹⁴ Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988).

3 PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Conforme já elucidado neste trabalho, o licenciamento ambiental foi instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, sendo considerado como seu instrumento mais importante. Todas as atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras, estão sujeitas ao processo de licenciamento ambiental conduzido pelo órgão ambiental competente.

Nas palavras de Farias (2019) quaisquer atividades humanas que resultem em alguma modificação negativa ou que possa causar um risco futuro ao meio ambiente, estão sujeitas ao controle dos órgãos ambientais competentes. Nas mesmas palavras, é a anuência concedida pelo Poder Público para àquelas obras ou atividades condicionadas à aprovação do Estado (FARIAS, 2019).

Sendo assim, é incontroverso que o licenciamento ambiental é parte fundamental de um sistema jurídico de proteção ambiental. Porém, não inicia no exato momento em que o interessado apresenta o requerimento a fim de licenciar algo, mas sim da a partir da convicção daquilo que precisa ser licenciado (BIM, 2018). A fim de abordar de maneira detalhada esse complexo instrumento de proteção ambiental, faz-se necessário pormenorizar algumas questões relevantes.

3.1 ATIVIDADES SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Sabe-se que somente as atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou seja, aquelas que representam uma “ameaça” ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estão sujeitas ao processo de licenciamento ambiental, assim aquelas que não se enquadram nessa definição não estão subordinadas a esse mecanismo (FARIAS, 2019).

No entendimento de Farias (2019), qualquer atividade que possa influenciar na saúde da população ou na qualidade do meio ambiente, é passível de licenciamento ambiental. Assim, não somente ficam submissas aquelas atividades que de fato poluem e degradam, mas também aquelas que tem o potencial de fazê-lo (FARIAS, 2019).

Dessa maneira, cabe ao Poder Público controlar e aprovar as atividades ou obras que possam afetar, de alguma forma, o equilíbrio natural do meio ambiente, exigindo a emissão prévia da licença ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente determina expressamente em seu art. 10 a necessidade de prévio licenciamento para as atividades potencialmente poluidoras e

utilizadoras de recursos ambientais, tais estão definidas no Anexo VII da referida Lei. Não obstante, a categorização das atividades na normativa é marcada pela generalidade em suas definições, permitindo assim uma margem muito grande para assertividade daquilo que, de fato, seria licenciável ou não (FARIAS, 2019).

Dessa maneira, para facilitar a atuação dos órgãos ambientais nessa questão, foi criada a Resolução CONAMA n. 237/1997 que estabelece em seu Anexo I uma lista com situações determinadas em que o licenciamento ambiental é exigido, a qual é norteadada pelos seguintes tópicos: (i) extração e tratamento de minerais; (ii) indústria de produtos minerais não metálicos; (iii) indústria metalúrgica; (iv) indústria mecânica; (v) indústria de matéria elétrica, eletrônico e comunicações; (vi) indústria de material de transporte; (vii) indústria de madeira; (viii) indústria de papel e celulose; (ix) indústria de borracha; (x) indústria de couros e peles; (xi) indústria química; (xii) indústria de produtos de matéria plástica; (xiii) indústria têxtil de vestuário, de calçados, e artefatos de tecidos; (xiv) indústria de produtos alimentares e de bebidas; (xv) indústria de fumo; (xvi) indústrias diversas; (xvii) obras civil; (xviii) serviços de utilidade; (xix) transporte, terminais e depósitos; (xx) atividades diversas; (xxi) atividades agropecuárias; e (xxii) uso de recursos naturais.

Importante elucidar que este não é um rol taxativo, as atividades licenciáveis não são limitadas a listagem do Anexo I, para grande parte da doutrina o rol é exemplificativo, tanto é verdade, que a cada dia as atividades se alteram, se renovam e surgem cada uma com impactos diferentes entre si, caso contrário as atividades recentes estariam fora do controle estatal (FARIAS, 2019).

Com efeito, os órgãos ambientais competentes podem determinar que atividades alheias ao Anexo I se sujeitem ao licenciamento ambiental, desde que se enquadrem como efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme *caput* do art. 10 da Lei n. 6.938/1981. Ainda, tal prerrogativa encontra-se expressa no § 2º do art. 2¹⁵ da norma de modo que cabe ao órgão ambiental definir os critérios de exigibilidade, detalhamento e complementações do Anexo I, da maneira que acharem pertinente, considerando as especificidades de cada empreendimento ou atividade (FARIAS, 2019).

Em outras palavras, além das atividades expressas na Resolução CONAMA n. 237/1997, existem várias outras cuja obrigatoriedade de licenciamento é estabelecida por legislação estadual ou municipal. Essa atribuição de competência deu-se com o intuito de se

¹⁵ § 2º. Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo I, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade (BRASIL, 1981).

conceder mais clareza às atividades que são dotadas de uma imprecisão extrema pela legislação geral, podendo os órgãos locais ou estaduais atuarem de modo mais específico e acurado (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

É de rigor então que haja uma triagem para que se possa definir se a atividade ou o empreendimento se submete ao processo de licenciamento ambiental, e em qual nível de detalhe, ainda, em casos de difícil definição criam-se critérios para que essa triagem seja realizada de forma mais assertiva (BIM, 2018). Nas palavras de Farias (2019):

[...] para saber se determinada atividade está sujeita ao licenciamento é necessário apenas averiguar se ela é potencial ou efetivamente causadora de impactos ao meio ambiente, de maneira que é na consideração do impacto ambiental (ainda que potencial) que está o critério para o descobrimento do objeto do licenciamento ambiental (FARIAS, 2019, p. 50).

Superada a questão da necessidade do licenciamento ambiental, é preciso enquadrar o projeto na questão dos estudos ambientais viáveis para o prosseguimento da análise, inclusive no tocante às Avaliações de Impacto Ambiental. Esse momento é definido por meio de um Termo de Referência, um documento elaborado pelo responsável pela atividade juntamente com o órgão ambiental competente, por meio do qual é definido todos os estudos e obrigações necessárias para que finalmente o licenciamento ambiental seja de fato iniciado (STALLIVIERI, 2020).

Exposta a questão das atividades passíveis ao processo de licenciamento ambiental, faz-se necessário então avaliar detalhadamente quais os Estudos Ambientais exigidos ao decorrer do licenciamento ambiental, as Avaliações de Impacto Ambiental, e os entraves encontrados diante de seu processo de elaboração e execução.

3.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL “AIA” E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL “EIA”

Para instruir um processo de licenciamento ambiental, é exigido pela legislação ambiental brasileira, a apresentação de estudos prévios com o objetivo de avaliar os efeitos e impactos das atividades no meio ambiente (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

A avaliação de impacto ambiental nas palavras do consagrado doutrinador Farias (2019):

[...] é um instrumento de defesa do meio ambiente, constituído por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à realização da análise sistemática dos impactos ambientais da instalação e operação de uma atividade e suas

diversas alternativas, com a finalidade de embasar as decisões quanto ao seu licenciamento (FARIAS, 2019, p.74).

A Avaliação de Impactos Ambientais foi consagrada como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, prevista no inciso III do art. 9¹⁶, exigível tanto nos projetos públicos quanto particulares, industriais e não industriais, urbanos ou rurais, em áreas críticas de poluição ou não, remetendo ao CONAMA a competência para determinar a hipótese de exigibilidade dos estudos (MILARÉ, 2013; (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018). Dentro da competência recebida, o CONAMA editou a Resolução n. 001/1986, com o objetivo “de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente” (MILARÉ, 2013, p. 743).

Curioso é que a Resolução n. 001/1986 não se debruçou no regulamento da Avaliação de Impacto Ambiental, apenas sobre a figura do Estudo de Impacto Ambiental. No mesmo sentido, a Constituição Federal instituiu em seu bojo (inc. IV do § 1^o do art. 225)¹⁷ a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para aquelas obras ou atividades potencialmente causadoras de *significativa* degradação ao meio ambiente (FARIAS, 2019).

Diante desse cenário, gerou-se certa confusão em torno dos institutos da Avaliação de Impactos Ambientais e do Estudo de Impactos Ambientais, passando a serem confundidos entre si por boa parte da doutrina. Nesse ínterim, a fim de evitar equívocos corriqueiros, criou-se a Resolução n. 237/ 1997 do CONAMA, que alterou a anterior (001/1986), promovendo maior uniformidade ao complexo sistema do licenciamento ambiental brasileiro (MILARÉ, 2013).

Dessa forma, é importante distinguir o significado de Avaliação de Impactos Ambientais, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e do Estudo de Impacto Ambiental “EIA”, ferramenta do licenciamento ambiental. A Resolução CONAMA n. 237/1997, em seu art. 1^o, inciso III¹⁸, deixa explícito que a Avaliação de Impactos Ambientais, é gênero, acompanhado de quaisquer relatórios e estudos ambientais que se fizerem necessários ao longo do processo de licenciamento, como forma de subsídio, os quais serão tidos como espécies.

¹⁶ III - a avaliação de impactos ambientais; (BRASIL, 1988).

¹⁷ IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (BRASIL, 1988).

¹⁸ 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 (BRASIL, 1997).

Ainda, tendo o EIA como uma das espécies consideradas mais importantes dos estudos ambientais, fica estabelecido no art. 3^o¹⁹ da CONAMA 237/1997 a necessidade deste para atividades efetiva ou potencialmente causadoras de *significativa* degradação ambiental. Não obstante, para aquelas que não se enquadram, cabe ao Poder Público definir os estudos que julgam ser cabíveis²⁰.

Vale dizer que, a Avaliação de Impactos Ambientais é muito mais abrangente que o EIA, e que pode ocorrer dentro ou fora de um processo de licenciamento, não tendo como obrigatoriedade que o impacto nesse caso seja significativo, assim serão aplicáveis os estudos simplificados, de menor complexidade como: (i) relatório ambiental; (ii) plano e projeto de controle ambiental; (iii) relatório ambiental preliminar; (iv) diagnóstico ambiental; (v) plano de manejo; (vi) plano de recuperação de área degradada; e (vii) análise preliminar de risco (FARIAS, 2019).

De outra parte, o EIA só ocorre no âmbito do processo de licenciamento ambiental, é uma ferramenta que possui o condão de subsidiar e instruir o licenciamento, fornecendo informações técnicas para que a licença ambiental seja emitida ou não. Como já mencionado, esse estudo é exigido em relação à atividades que possuem um poder *significativo* de degradação e/ou impacto ambiental (vide inc. IV do § 1^o do art. 225 e caput do art. 10 da Lei n. 6.938/1981) (FARIAS, 2019).

Para Curt e Terence Trennepohl (2018) o EIA é o estudo mais conhecido, que representa um conjunto de informações, dados, análises, literatura científica, e propostas que objetivam orientar a autoridade competente na tomada de decisão daquilo que se pretende licenciar. Nessa continuidade Édís Milaré (2013) leciona que:

O EIA é hoje considerado um dos mais notáveis instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, já que deve ser elaborado antes da instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de *significativa* degradação, nos termos do art. 225, § 10 IV da CF/1988 (MILARÉ, 2013, p. 745).

Por óbvio pode-se concluir que o EIA é aplicado apenas em casos de maior relevância, com um maior potencial poluidor, o que fica caracterizado geralmente pelas atividades econômicas de grande porte. A maior parte dos licenciamentos, caracterizados pela baixa

¹⁹ Art. 3^o- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação (BRASIL, 1997).

²⁰ Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento (BRASIL, 1997).

complexidade e potencial poluidor não significativo, ficam sujeitos à estudos ambientais comuns, a depender de sua complexidade e da exigência do órgão ambiental competente (FARIAS, 2019).

O EIA tem o condão de prever o dano, antes de sua ocorrência. Por isso é que deve ser elaborado em momento anterior à execução do projeto, prevendo os impactos ambientais negativos. Fica sujeito ao cumprimento de três condicionantes: (i) transparência administrativa; (ii) consulta aos interessados; e (iii) motivação da decisão ambiental (MILARÉ, 2013).

É de suma importância a existência de uma triagem para que seja analisado se o empreendimento ou atividade a ser licenciada tem, de fato, potencialidade para causar *significativo* impacto ambiental. É necessária muita cautela para que a determinação seja proporcional e não se peque pelo excesso, de modo que este ato afrontaria diretamente a Constituição, impondo um ônus desnecessário ao Estado e aos cidadãos (BIM, 2018).

Nesse viés, precisa-se esclarecer, sucintamente, o conceito de *significativa* degradação, para entender quando a obra ou atividade está ou não sujeita ao EIA. O art. 2º da Resolução CONAMA n. 1/1986 apresenta um elenco exemplificativo de obras e atividades com maior potencial ofensivo que demandariam de prévio estudo de impacto ambiental, porém o órgão ambiental pode determinar a realização de tal estudo se entender necessário, independente se a atividade está no rol do artigo mencionado. Assim, apresentam-se duas situações, uma em que a atividade é definida legalmente, vinculando o administrador, situação em que este *deve* obrigatoriamente²¹ determinar a elaboração do EIA, e outra em que a apreciação fica a cargo do órgão ambiental competente (MILARÉ, 2013).

O entendimento majoritário da doutrina, após longas discussões, consagrou-se pela tese da presunção relativa com o advento do já mencionado art. 3º da Resolução CONAMA n. 237/1997 (MILARÉ, 2013). Isso significa que o órgão licenciador pode substituir o EIA por outros estudos ambientais que julgar serem mais “adequados” ao caso concreto, nos casos em que não se verifique significativa degradação ao meio ambiente (BIM, 2018).

De mais a mais, a presunção relativa tem o objetivo de inverter o ônus das provas, assim, o Poder Público, diante de uma atividade listada, impõe a obrigatoriedade do estudo, o empreendedor pode, por sua vez, produzir provas caso não concorde que sua atividade tenha um impacto significativo. Portanto, não é o Poder Público que deve provar a *significância* do impacto, mas sim o empreendedor que deve provar sua *insignificância* (MILARÉ, 2013).

²¹ Esse entendimento não é absoluto, há que defenda que o rol da Resolução é exemplificativo para mais ou para menos, podendo o órgão ambiental dispensar o estudo para atividades as ali estabelecidas quando o impacto não for significativo (MILARÉ, 2013).

Assim, o órgão pode utilizar da liberdade conferida pelo parágrafo único do art. 3^o da Resolução 1/1986 para determinar a necessidade ou não do EIA, ou seja, definir o *significativo* impacto ambiental, porém esta *liberdade* não é arbitrária, condiciona-se a uma decisão fundamentada, provas técnicas e ausência de impacto significativo (BIM, 2018).

No tocante ao procedimento administrativo, os estudos ambientais devem ser apresentados ao órgão ambiental licenciador, juntamente com todos os documentos complementares e projetos técnicos solicitados. Tudo será submetido a uma análise criteriosa do órgão que dependendo do caso poderá ensejar visitar técnicas e solicitarem esclarecimentos e documentos adicionais para aquilo que não estiver completamente satisfatório para a tomada de decisão (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

A depender do caso²², poderá ser requisitada audiência pública, garantia estabelecida pelo art. 3^o da Resolução CONAMA n. 237/1997. Esse instrumento de gestão busca expor aos interessados no conteúdo do estudo em questão, além de dirimir dúvidas e compreender os interesses, críticas e sugestões da população a respeito do projeto (MILARÉ, 2013).

Depois de todas as informações prestadas e lacunas preenchidas, o órgão ambiental competente emitirá parecer técnico conclusivo sobre o estudo, o qual servirá como subsídio para a decisão final referente a concessão da licença ambiental, mas além disso, a autoridade administrativa irá balancear sua conclusão com todos os outros elementos presentes no processo (BIM, 2018).

Por conseguinte, resta claro que a Avaliação de Impacto Ambiental não pode ser reduzida a uma de suas modalidades, como exemplo o EIA/RIMA, são institutos que não se confundem. Fica claro, então, que a Avaliação de Impacto Ambiental é gênero do qual o EIA/RIMA é espécie, e que este último é exigível apenas se houver significativo impacto ambiental, risco presumível (MILARÉ, 2013).

De todo modo, os estudos ambientais, sejam quais forem, não têm outra função que não seja a instrutória, são o subsídio do processo decisório do licenciamento ambiental, não há vinculação do juízo do órgão julgador, tanto dos técnicos que elaborarão o parecer, quanto do órgão que expedirá a licença ambiental (BIM, 2018).

Por fim, é incontestável que esses estudos são considerados um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que na década de 1980, os projetos desenvolvimentistas não se comprometiam com as questões ambientais, considerando apenas variáveis econômicas, em

²² A audiência pública, conforme Resolução CONAMA 009/1987, pode ser convocada em quatro hipóteses: (i) quando o órgão de meio ambiente julgar necessário; (ii) por solicitação de entidade civil; (iii) por solicitação do Ministério Público; (iv) a pedido de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos (MILARÉ, 2013).

contrapartida esse instrumento preventivo contribuiu muito para um manejo ambiental correto trazendo uma maior previsibilidade e segurança para o gerenciamento de possíveis impactos ambientais que podem surgir (MILARÉ, 2013).

3.3 COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR - LEI COMPLEMENTAR Nº. 140/20011

Competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto a sociedade e junto a outros entes e órgãos. O Brasil adotou como forma de estado o Federalismo²³, que atribui a cada ente federativo uma certa autonomia política²⁴. Esta forma é tão importante que, conforme inciso I do § 4^o do art. 60, foi instituída como cláusula pétrea, o que significa que é proibida de ser objeto de emenda constitucional (FARIAS, 2019).

A repartição de competências, segundo Farias (2019), é delineada pelo critério da predominância do interesse. As matérias de interesse nacional ficam a cargo do ente federal, ou seja, da União, e as matérias de interesse predominante estadual e local cabem aos estados e municípios, respectivamente, já o Distrito Federal pode acumular competências do âmbito estadual e municipal (FARIAS, 2019).

No tocante a competência ambiental, seguindo as demais matérias, a Constituição Federal divide-se entre a competência legislativa, que diz respeito ao poder de legislar sobre situações de interesse da coletividade envolvendo o meio ambiente, e a administrativa que ocorre por meio do poder de polícia, de competência do Poder Executivo (FARIAS, 2019).

Não obstante, esse modelo constitucional que propicia, em sua teoria, uma ampla tutela ao meio ambiente, por diversos poderes e níveis federativos, também, em contrapartida, era palco de muitas discussões e conflitos com relação a superposição de jurisdições, competências e atribuições, que muitas vezes inviabilizavam a efetiva proteção ambiental, tendo efeito contrário daquilo que se almejava (MILARÉ, 2013).

Nessa mesma linha segue o entendimento do doutrinador Bim (2018) em sua ilustre obra sobre o Licenciamento Ambiental, no que se refere ao poder de polícia, relata:

O licenciamento é palco para inúmeros conflitos entre os entes competentes do SISNAMA, tanto do ponto de vista material, por causa da equivocada compreensão da competência comum em nossa Constituição, como do ponto de vista legislativo, pois, como a competência para legislar sobre o meio ambiente é concorrente, isso acaba gerando inúmeros conflitos e abre espaço a ideia equivocada de que existiria um cânone hermenêutico da aplicação ou prevalência da norma ambiental mais

²³ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...] (BRASIL, 1988).

²⁴ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

restritiva ou protetiva, válida tanto do ponto de vista substancial quanto procedimental (BIM, 2018, p. 77).

É importante mencionar que a competência legislativa ambiental é dividida em matérias que serão de (i) competência privativa, exclusiva de uma única pessoa, como por exemplo da União, competente por questões consideradas estratégicas ou de importância geral, especificadas no art. 22 incisos XII, XIV, e XXVI²⁵ (STALLIVIERI, 2020); (ii) concorrente, aquela reservada à União, aos estados e ao Distrito Federal, sendo que à União cabe legislar sobre os assuntos gerais, conforme art. 24²⁶ da Constituição; e (iii) suplementar, aquela atribuída em conjunto aos estados, Distrito Federal e aos municípios, para complementar princípios e normas gerais, ou tudo aquilo que for omissis, conforme §§ 2º e 3º do art. 24²⁷ e no inciso II do art. 30²⁸ da Constituição (FARIAS, 2019).

A competência privativa da União para legislar em várias questões ambientais se justifica por um trato legislativo uniforme no país, evitando assim que peculiaridades locais desfigurem a normativa, garantindo uma certa harmonia e segurança jurídica. Não significa a negativa da existência do interesse local, mas sim de reconhecer que há um interesse preponderantemente maior, o nacional. Nessa toada, é claro que essa atribuição confere à União uma superioridade em relação aos demais entes federativos (BIM, 2018).

Como já mencionado, a repartição de competências é norteadada pelo princípio da predominância de interesses, o que deve estar sempre muito claro na mente do intérprete quando estiver diante de conflitos entre leis federativas, presente quando houver um regramento uniforme para todo o país, ou seja, quando não há razão para cada ente estipular regra diferente.

No tocante ao meio ambiente, considera-se de maior relevância a competência concorrente, disposta no art. 24 da Constituição. O dispositivo regula o meio ambiente de forma subdividida, assim os estados e municípios²⁹ podem legislar sobre temas ambientais de interesse

²⁵ Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; (BRASIL, 1988).

²⁶ Artigo 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (BRASIL, 1988).

²⁷ Art. 24. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados; § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (BRASIL, 1988).

²⁸ Art. 30. Compete aos municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL, 1988).

²⁹ Mesmo que não exista menção expressa dos municípios no art. 24 como detentor de capacidade legislativa concorrente, é majoritário o entendimento da existência dessa capacidade em razão do art. 30 da Constituição

regional e local, desde que respeitando as normas gerais dos estados e da União, respectivamente (FARIAS, 2019).

Em caso de divergências entre normas de matéria de legislação concorrente editadas pela União e outro ente, é imprescindível a avaliação do conteúdo, identificando se o tema é de norma geral ou suplementar. Assim, a União deve se limitar a expedir normas gerais e os demais entes não devem ultrapassar os limites da suplementação, quando esta for necessária (STALLIVIERI, 2020).

Em tese, as normas gerais são aquelas essenciais, que na maioria das vezes precisam ser suplementadas e/ou especificadas pelos estados, Distrito Federal, ou municípios, observando as características intrínsecas a cada um. Porém, existe certa dificuldade na definição de conteúdo dessas normas o que gera certo conflito entre os entes federativos (FARIAS, 2019).

Para Farias (2019) a norma geral é aquela vinculada ao interesse geral e cuja regulamentação é necessária em razão de determinada região ou localidade. Não obstante, a questão ambiental requer um certo detalhamento nas normas redigidas, em que é possível que a União legisle com maior ou menor amplitude a depender da isonomia que deseja, ou seja, desde que esteja em pauta o interesse nacional, o que não pode é adentrar nos limites específicos e peculiares de cada estado ou município (FARIAS, 2019).

No tocante a capacidade suplementar dos entes, é certo que adquiriram uma função legislativa, garantindo assim uma maior proteção ambiental em cada região. Mas, uma norma somente deve ser suplementada se realmente houver necessidade, para proteção do bem jurídico em questão, tendo em vista que cada localidade, bioma, região possui uma realidade e demandas diferentes. Nas palavras de Bim (2018), tal competência existe para que a omissão do poder central não impeça os entes locais de satisfazerem seus interesses, de atenderem suas peculiaridades (FARIAS, 2019; BIM, 2018).

Outro ponto gerador de polêmica na competência legislativa é o princípio da *prevalência da norma mais restritiva ou protetiva*. De início é normal pensar que a norma mais restritiva confere uma maior tutela ao meio ambiente, porém esse critério é subjetivo. Nem sempre intervenções leves são melhores para o meio ambiente, ou grandes intervenções, como obras complexas de utilidade pública, causam uma negativa na qualidade ambiental (STALLIVIERI, 2020).

que vincula a atividade legislativa aos interesses locais e a suplementação das legislações federais e estaduais (BIM, 2018).

O Supremo Tribunal Federal (STF)³⁰ tem entendimento pacífico de que todos os entes federados podem legislar sobre meio ambiente, mas isso sem que os entes locais usurpem a competência dos demais ou atuem no sentido contrário do exercício atribuído pela Constituição de 1988, não pode por exemplo o ente federativo regional ou local proibir o uso ou comércio de determinado produto ou prática, permitida pela União. Destarte, o entendimento é de que a opção pela norma mais restritiva não enseja sempre a melhor técnica para solução de conflitos na seara ambiental (BIM, 2018).

Esse posicionamento não é majoritário apenas pela jurisprudência do STF, mas também pela doutrina. Paulo de Bessa Antunes (2016) é claro em seu entendimento:

Não há qualquer base legal ou constitucional para que se aplique a norma mais restritiva. A ordem jurídica, como se sabe, organiza-se em uma escala hierárquica, encimada pela Constituição Federal, que, dentre outras coisas, dispõe sobre a competência dos diversos organismos políticos e administrativos que formam o Estado. Pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la. A questão central deve ser enfrentada é a que se refere à competência legal do órgão que elaborou a norma (ANTUNES, 2016, p. 116-117).

A afirmação de que prevalece a lei mais protetiva ao meio ambiente ignora o fato de que o Estado como regulamentador, faz escolhas, assim atua como ponderador de diversos interesses, sendo que não existe uma hierarquia entre os bens constitucionais. É certo que o meio ambiente é um direito expressamente previsto na Constituição, mas isso não faz deste supremo em relação a todos os outros direitos também expressos na Carta Magna (BIM, 2018).

Ainda, o desenvolvimento sustentável se ancora em um tripé ambiental, econômico e social, tendo todos os mesmos valores sobre os demais. Sendo assim se um dos valores for anulado o tripé não se mantém, portanto não é plausível que o setor ambiental prevaleça sobre os demais nas normas ambientais conflitantes. Porquanto, é juridicamente equivocado falar na pura e simples prevalência da norma mais restritiva como regra (BIM, 2018).

Ressalta-se as competências legislativas privativas têm preferência sob as concorrentes, de modo que é possível que uma lei geral da União seja tão detalhada de modo a impedir sua complementação. Nesse caso, não se observa uma extrapolação de função, mas sim uma regulamentação geral que pode abranger a todos porque a questão não importa peculiaridades locais. Os estados e municípios, conforme já elucidado, têm competência concorrente para legislar sobre interesses característicos, em contrapartida, isso não lhe confere total liberdade para invadir a competência legislativa de outros entes (BIM, 2018).

³⁰ RE-RG n. 586.224

A competência administrativa ambiental, diferentemente da legislativa, não confere nenhum poder para os entes legislarem sobre quaisquer matérias, autorizando somente a execução, sempre respeitando os limites impostos pela competência legislativa. Nesse sentido, a competência administrativa é restrita a fiscalização, autorização e licenciamentos ambientais, podendo ser da União, dos Estados e Municípios, observando os limites da Lei Complementar n. 140/2011 (STALLIVIERI, 2020; BIM, 2018).

A Lei Complementar n. 140/2011 finalmente regulamentou o parágrafo único³¹ do art. 23³² da Constituição Federal, estabelecendo normas de cooperação entre a União, os estados, Distrito Federal, e municípios nas ações administrativas decorrentes da competência comum referentes à proteção do meio ambiente. O período anterior a regulamentação foi marcado por diversos conflitos, insegurança jurídica e polêmicas no tocante a ausência de definição da atuação dos entes federados, de modo que, se por um lado a Carta Magna previu definições expressas, por outro eram totalmente ineficazes para definir inquestionavelmente quem, de fato, era a autoridade competente para emití-las (FARIAS, 2019; TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

Nesse período tornou-se comum invasões de competência, sendo possível observar dois tipos de conflitos (i) a omissão de atuação do ente competente para evitar possíveis desgastes políticos, ancorando-se na falta de definição explícita de competência da Constituição, para evitar eventual responsabilização; (ii) a avocação de competência alheia a fim de atrair benefícios econômicos, investimentos, empregos para o Estado ou município em questão (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

Por essas e outras, após anos de espera, veio a tão sonhada LC n. 140/2011, que adotou para definição do órgão licenciador um critério misto, baseando-se não só no grau de impacto ambiental, mas também na localização, porte, potencial poluidor, domínio, natureza da atividade, além de manter a regra já existente na resolução CONAMA n. 237/1997, de conferir o licenciamento ambiental somente a um único nível de competência³³, ou seja, restou definido que os empreendimentos e atividades são licenciadas ou autorizadas ambientalmente por um único ente federativo (MILARÉ, 2013; TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

³¹ Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

³² Artigo 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; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (BRASIL, 1988).

³³ Arts. 7., 8., 9., 10 e 13, *caput*, da LC 140/2011

De todas as inovações da Lei Complementar no tocante ao licenciamento, a alteração mais significativa foi a troca do critério da extensão dos impactos ambientais diretos, pelo critério da localização. A abrangência do impacto deixou de ser um critério essencial para definir o órgão competente para o licenciamento em si.

No quesito da dominialidade, tem-se que é de responsabilidade da União os empreendimentos localizados nas alíneas b) e c)³⁴ do inciso XIV do artigo 7. Para a localização a previsão encontra-se nas alíneas a), d) e e)³⁵, sendo que esta considera-se apenas a área de influência direta do impacto ambiental a ser gerado, de modo que os impactos indiretos podem alcançar proporções inimagináveis.

Para os Estados sua competência ficou estabelecida no art. 8, em que sua competência também foi conferida em uma hipótese³⁶, por critério locacional. Ao Distrito Federal ficou atribuído as competências descritas para os Estados e municípios³⁷, com exceção daquelas da União. Por fim, a competência dos municípios está designada no art. 9, para aquelas atividades/empreendimentos que possam causar impacto de âmbito local, sempre observando, o porte, potencial poluidor e natureza da atividade, e mantido o critério locacional para Unidades de Federação criadas pelo próprio ente³⁸ (STALLIVIERI, 2020).

Percebe-se que a regra básica é a da competência espacial, derivada da amplitude dos impactos, de modo que toda matéria local atrai a competência licenciadora do município, a microrregional fica a cargo do estado; e a supra estadual fica sob responsabilidade da União. Dessa maneira a sobreposição de atuação no licenciamento será evitada, os estados promoverão o licenciamento respeitando as atribuições da União e dos municípios, e estes, respeitando os demais (MILARÉ, 2013).

Importante falar sobre as formas de cooperação para a execução do licenciamento ambiental previstas na Lei n. 140/2011. Existe então a possibilidade de atuação subsidiária de

34 b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; (BRASIL, 1981).

35 a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados (BRASIL, 1981).

³⁶ XV - Promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimento localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); (BRASIL, 1981).

³⁷ Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos art. 8 e 9 (BRASIL, 1981).

³⁸ b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); (BRASIL, 1981).

outros entes nesse processo, conforme permitido no §1º do art. 13³⁹ c/c com o art. 16⁴⁰, objetivando principalmente que a competência comum deve ser exercida de forma harmônica, aglutinadora, e cooperativa entre os entes federados (MILARÉ, 2013).

Essa cooperação de competências não se confunde com uma “troca de competências”, não se caracterizando uma forma de delegação, mas sim um apoio entre os entes, de maneira a fornecer um auxílio ou subsídio complementar no processo de licenciamento, de forma não vinculante. No tocante à competência supletiva, esta não se confunde com a primeira, nesse caso existe uma substituição da competência original em razão de problemas ao decorrer do processo, estes estão taxativamente estabelecidos no art. 2, inciso II⁴¹ da Lei Complementar em questão, especialmente pela irregularidade ou ilegalidade na condução do licenciamento e da expiração do prazo (BIM, 2018).

No mesmo sentido, resta dizer que a competência de um ente não afasta o poder de polícia dos demais em fiscalizar tal empreendimento ou atividade. No caso de um órgão permanecer inerte, omissivo ou se for inepto, o outro pode exercer a fiscalização, atuando e promovendo a apuração da infração por meio de procedimento administrativo próprio (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

Não resta dúvida de que a Lei Complementar n. 140/2011 trouxe inovações, segurança jurídica e dirimiu muitos conflitos no ramo das competências para o licenciamento ambiental. Não obstante a competência para o licenciamento ambiental ainda é, atualmente, um dos assuntos mais complexos do Direito Ambiental, carente de regulamentações e definições específicas, o que afeta negativamente a eficácia do processo como um todo, e por óbvio, a proteção ao meio ambiente.

Nas palavras de Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2018):

Afastar as diversas possibilidades de interpretação subjetiva e aplicação solista das normas de licenciamento pelos órgãos licenciadores e preencher lacunas que ainda existem nessa nova área do direito é um trabalho árduo para os legisladores e doutrinadores, mas extremamente necessário para evitar que uma atividade do Poder executivo seja submetida com tanta assiduidade ao Poder Judiciário, com todas as demoras e incerteza daí recorrentes (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

³⁹ Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar (BRASIL, 1981). § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental (BRASIL, 1981).

⁴⁰ Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação (BRASIL, 1981).

⁴¹ Art. 14. § 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15 (BRASIL, 1981).

3.4 O PROCEDIMENTO TRIFÁSICO/ORDINÁRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA RESOLUÇÃO DO CONAMA Nº. 237/1997

O licenciamento ambiental, como recém demonstrado, apresenta muitas lacunas, polêmicas e dificuldades em torno de seu procedimento. Dessa maneira, na tentativa de sanar os principais impasses que atingem esse processo tão complexo, elaborou-se a Resolução CONAMA n. 237/2011. Nessa normativa o processo de licenciamento ambiental definido como padrão é descrito em três etapas, conhecido como licenciamento Trifásico ou licenciamento Ordinário, não obstante, é permitido em alguns casos outros tipos de procedimentos específicos, tanto no âmbito federal como nos Estados e Municípios (STALLIVIERI, 2020).

Nessa toada, o licenciamento ambiental mesmo sendo um procedimento único, é composto uma sequência de fases ou atos relacionados entre si, que possuem o intuito de verificar com afinco se a atividade ou empreendimento encontra-se dentro dos padrões ambientais exigidos pelo órgão e/ou pela legislação ambiental. Uma fase sempre condiciona a fase seguinte, de maneira que uma irregularidade na fase anterior pode gerar impedimento para a concessão da licença seguinte, e assim por diante (FARIAS, 2019).

Um importante ponto do licenciamento trifásico é que se pode definir o que deve ser apresentado no tocante de projetos e estudos ambientais ao órgão licenciador, bem como em que momento isso deve ser feito. Desta maneira, especulações corriqueiras e fora de contexto temporal ficam inócuas, e as pendências, detalhes e complementações são sanadas em seus devidos momentos, reduzindo o tumulto no processo ao tentar antecipar previsões que devem ocorrer apenas em fases posteriores (BIM, 2018).

O licenciamento trifásico é composto por três espécies de licenças ambientais, definidas no art. 8⁰⁴² da Resolução, compatíveis com cada fase do processo, a depender do momento em que encontra-se o empreendimento, que são: (i) licença prévia; (ii) licença de instalação; e (iii) licença de operação (FARIAS, 2019).

⁴² Art. 8 O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade (BRASIL, 1997). n.º 237/97

Segundo entendimento de Farias (2019) a licença prévia é aquela em que o empreendedor manifesta a intenção de realizar a atividade, nesta etapa são realizadas análises quanto a localização e concepção para que fique atestada assim a viabilidade ambiental do projeto, posteriormente somente após a instituição e cumprimento dos requisitos básicos e demais exigências impostas⁴³ é que o órgão ambiental poderá emitir a licença prévia, que será o esteio para todo o procedimento de licenciamento ambiental posterior. Ressalta-se que a licença prévia não autoriza nem o início das obras nem o funcionamento de quaisquer atividades, apenas aprova a localização, concepção, e atesta a viabilidade ambiental (FARIAS, 2019).

Esta primeira etapa pode ser vista como uma chancela para o início do planejamento da atividade, para a maioria da doutrina é considerada a fase mais importante de todo o processo de licenciamento, pois é nessa hora que os impactos ambientais da implantação e da operação do empreendimento são, de forma preliminar, mensurados. Ainda, em regra, é nessa fase em que os diversos estudos ambientais são solicitados, em que a comunidade participa do processo e ocorrem as audiências públicas, se necessário, dando ensejo assim nas maiores mudanças estruturais da atividade (FARIAS, 2019).

Em vista disso, a avaliação de impactos deve ocorrer, usualmente, antes da concessão da licença prévia, tendo que é por meio desse instrumento que questões positivas e negativas oriundas da atividade serão pontuadas. Nesse sentido, na maioria dos casos, a avaliação de impactos é um requisito para a concessão da licença prévia (FARIAS, 2019).

A licença de instalação é a segunda fase do processo, é nesse momento em que o projeto executivo é elaborado, onde são fixadas as prescrições de natureza técnica, em que o projeto inicialmente desenhado adquire detalhes, complexidade e estrutura para ser enfim edificado, compatibilizando tudo isso com a proteção do meio ambiente por meio da adoção de técnicas adequadas (FARIAS, 2019).

Com a aprovação do projeto, a licença de instalação é emitida, com isso fica autorizada a implantação da atividade, ou seja, a realização de obras e adequações no terreno. Porém o processo continua vinculado ao projeto de execução apresentado, com a obrigação de progredir em conformidade com todos os estudos ambientais realizados, condicionantes impostas, cronograma estabelecido, além das medidas de controle ambiental, e também da apresentação

⁴³ Nota-se que dentre os requisitos e exigências na fase de concessão da Licença Prévia, enquadram-se todas as documentações, projetos, plantas, planilhas, registros fotográficos, formulários, diversos estudos de avaliação de impacto ambiental, dentre vários outros procedimentos específicos e complementares, conforme o órgão ambiental exigir.

de outras autorizações quando necessárias, como Autorização de Supressão, ou alguma outorga, tudo com vistas a garantir que a instalação do empreendimento observe os padrões ambientais determinados pelo órgão ou mesmo pela legislação ambiental (FARIAS, 2019).

A licença de operação, última fase do processo, é o ato conclusivo por meio do qual o órgão ambiental autoriza, finalmente, a operação da atividade ou do empreendimento, após comprovado que todas as obrigações inerentes do licenciamento, até o momento, foram devidamente cumpridas. Esta licença impõe limites na operação por meio de medidas de controle além de condicionantes estipuladas que devem, obrigatoriamente, serem cumpridas pelo responsável das atividades, sob pena de suspensão ou cancelamento da licença ambiental (FARIAS, 2019).

Conforme supramencionado, o licenciamento trifásico é a regra geral do licenciamento, uma opção escolhida pelo Decreto n. 99.274/1109 (art. 19)⁴⁴ e mantida na Resolução CONAMA n. 237/1997. Logo, não tem *status* legal ou mesmo constitucional, não havendo impedimento legal na escolha de outro modelo de licenciamento ambiental, ao contrário, existe previsão expressa⁴⁵ na Resolução n. 237/1990 que permite ao órgão ambiental estabelecer outros procedimentos desde que observadas as peculiaridades de cada atividade ou empreendimento e desde que haja compatibilização entre as etapas de planejamento, instalação e operação (BIM, 2018).

Nesse ínterim, percebe-se a existência de uma liberdade procedimental da Administração Pública ao decidir o rito do licenciamento ambiental, sob motivação e cumprimento dos preceitos fundamentais da legislação. Apenas a título de conhecimento, de modo que não é o foco deste trabalho, existem outros tipos de processos de licenciamento (i) parcial; (ii) único; (iii) corretivo; (iv) simplificado; (v) por adesão; (vi) dispensa do licenciamento ambiental; (vii) bifásico; dentre outros.⁴⁶

⁴⁴ 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; e 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, 1981).

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Para conhecimento 03 modalidades de licença apresentadas são inovações previstas no Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental n. 3729/2004: licença ambiental única; licença por adesão e compromisso; e licença de operação corretiva (BRASIL, 1997).

Porquanto não é só o licenciamento ambiental trifásico permitido pelo órgão ambiental, sendo aceito alguns outros, a depender da situação, que na mesma toada tem o principal objetivo a proteção do meio ambiente. Existem entendimentos que pugnam pela inconstitucionalidade de todo procedimento que não for trifásico com argumento de que a proteção ambiental, nesses casos, não é eficiente, tal entendimento não prospera: (i) o sistema trifásico não tem *status* legal ou constitucional; (ii) a Resolução CONAMA autoriza outros procedimentos; (iii) o restante do mundo não adota o sistema trifásico, nem por isso a proteção é deficiente. Resta esclarecido assim, que o sistema trifásico não apresenta violação a nenhum direito fundamental tutelado pela nossa Constituição (BIM, 2018).

A Resolução CONAMA n. 237/1997, dispõe no art. 14⁴⁷, que o órgão competente pode estabelecer prazos diferenciados para a análise de cada modalidade de licença, levando em consideração as peculiaridades das atividades e do empreendimento, o porte, características, localização, dentre outros. Em contrapartida, o prazo é limitado a seis meses a contar do protocolo de requerimento da licença ambiental e de doze meses quando for necessário análise de estudo de impacto ambiental ou audiência pública (FARIAS, 2019; TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

Porém a realidade é outra. Sabe-se que os prazos legais estabelecidos raramente são cumpridos, a situação dos órgãos ambientais é de profunda escassez e precariedade, principalmente no sentido de falta de recursos humanos e materiais, o que gera um atraso imenso em todos os processos. Nesses casos, o art. 16⁴⁸ da citada Resolução permite a atuação de outros órgãos de forma suplementar, o que não é uma saída viável, tendo em vista que transferir o processo para outro órgão acarretará novos problemas, pois é certo que este também estará atrasado em suas próprias demandas, e receber uma totalmente alheia gerará um atraso ainda maior. É preciso encontrar novas soluções que auxiliem os empreendedores nesse sentido, a fim de que os órgãos cumpram com a celeridade estabelecida (FARIAS, 2019).

Assim, a ausência de manifestação do órgão competente no prazo legal não permite a emissão tácita da licença e nem autoriza a prática de qualquer ato, apenas autoriza a atuação suplementar de outro órgão para dar continuidade ao processo (MILARÉ, 2013).

⁴⁷ Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses (BRASIL, 1997).

⁴⁸ Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença (BRASIL, 1997).

Nessa sequência, a mesma resolução também determina, em seu art. 18⁴⁹, prazos de validade para cada tipo de licença ambiental: (i) licença prévia: máximo 05 anos; (ii) licença de instalação: máximo 06 anos; e (iii) licença de operação: mínimo 04 e máximo 06 anos. Para renovação da licença de instalação é estabelecido que o pedido seja realizado pelo menos 120 dias do vencimento desta, ficando sua validade automaticamente prorrogada até a manifestação do órgão ambiental (FARIAS, 2019).

Todos os prazos estabelecidos tem o condão de rever os padrões de qualidade ambiental e demais alterações ou complementações que surgiram ao longo do tempo, assim a razão de ser de ser dos prazos de validade das licenças ambientais é a garantia da segurança jurídica na proteção ambiental em razão das inovações tecnológicas e do dinamismo das condições ambientais, que se alteram frequentemente. É certo que após um tempo, a realidade sobre qual os estudos, projetos e planos foram traçados possa ter sofrido alterações, sendo razoável um limite para que haja uma averiguação da situação atual e o órgão ambiental labore sempre com dados atualizados garantindo assim a efetivação da proteção do meio ambiente (BIM, 2018).

No entendimento do doutrinador, o prazo de vigência da licença ambiental não é um fim em si, deve-se evitar a interpretação literal do dispositivo normativo, que leva a um formalismo estéril que empobrece o aplicador do direito. É importante saber a razão dos prazos, evitando criar burocracias inúteis, meramente formais, sob o argumento de interpretação literal da lei, prejudicando a celeridade do processo e o desenvolvimento sustentável. Imprescindível se inteirar da finalidade da norma jurídica no contexto em que encontra, que, no presente caso, é o de garantir a correta gestão dos impactos ambientais ao evitar que dados, utilizados no processo decisório, estejam desatualizados (BIM, 2018).

Em suma, o licenciamento ambiental é um procedimento que tem caráter preventivo, que atua para evitar ou minimizar os possíveis impactos negativos ao meio ambiente, gerenciando-os de forma permanente, mantendo a viabilidade ambiental. É contínuo e perpétuo, nunca acaba, nem com a expedição da licença de operação, pois a partir desta haverá

⁴⁹ Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos. II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos (BRASIL, 1997).

monitoramentos, cumprimento de condicionantes, apresentação de relatórios, obrigações intrínsecas a atividade ou ao empreendimento e a constante avaliação dos programas ambientais e de execução do empreendimento (BIM, 2018).

4 A PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS INTERESSADOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Como já fora comentado, sabe-se que a competência para o processo de licenciamento ambiental foi durante muito tempo alvo de muitas discussões e controvérsias. Com o advento da Lei n. 140/2011 essa questão foi, enfim, regulamentada, preenchendo a maioria das lacunas existentes oferecendo uma maior segurança jurídica no licenciamento ambiental e afastando os constantes conflitos entre os diferentes níveis de poder (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018). Com o intuito de evitar possíveis conflitos, o licenciamento ambiental foi limitado a uma única instância⁵⁰, porém resguardou o direito de outros órgãos interessados, dependendo do caso, participarem do processo de maneira não vinculante, respeitando os prazos e procedimento estabelecido, conforme § 1⁵¹ do art. 13 da lei complementar em questão.

Dessa maneira a Lei Complementar optou pelo monismo decisório em que o poder de decisão cabe somente ao órgão licenciador, no caso da intervenção de um terceiro, esta não pode, jamais intervir no processo decisório do licenciamento ambiental, seja a qual título for, a regra é que o órgão competente seja soberano em tomar as decisões. Nessa linha o art. 4, § 1⁵² da Resolução CONAMA n. 237/1997 já previa a participação de outros órgãos ambientais ou pareceres de demais entidades interessadas, sendo estes meramente declaratórios, de caráter opinativo que não vinculam a decisão do órgão licenciador (BIM, 2018).

A não vinculação das considerações realizadas pelos intervenientes no processo de licenciamento não significa que o órgão competente pelo licenciamento pode, simplesmente, ignorá-las, se isso fosse verdade não teria razão dessa interferência existir. O órgão ambiental tem o dever de analisar as manifestações e contribuições e se posicionar sobre elas, a partir daí poderá acatar tais manifestações e até incorporá-las na fundamentação do processo decisório, ou então, não acatar o conteúdo do que foi observado e, de forma motivada e comprovada refutar tais considerações (BIM, 2018).

⁵⁰ Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar (BRASIL, 2011).

⁵¹ § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental (BRASIL, 2011).

⁵² Art. 4 § 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento (BRASIL, 1997).

É tão certo que a manifestação de órgãos intervenientes não é vinculante, que esta não possui o condão de paralisar o processo de licenciamento ambiental, não existe nenhuma previsão na legislação federal de que autorize esses entes encerrarem um processo de licenciamento com sua simples manifestação, com exceção da intervenção do órgão gestor na Unidade de Conservação – UC (BIM, 2018).

Assim, cabe aos intervenientes participarem apenas da elaboração do Termo de Referência – TR, que subsidiará a elaboração dos estudos técnicos a serem realizados, posteriormente emitir seu parecer técnico conclusivo, e ainda pode *sugerir* condicionantes que tenham pertinência direta com o tema que regulam, mas, a palavra final sobre a sua necessidade é do órgão licenciador. Porém, na prática os intervenientes utilizam dessa interferência para obstar o processo ou então impor condicionantes para substituir suas próprias atribuições, além de, muitas vezes, intentar impor seus ritos procedimentais internos ao órgão licenciador (BIM, 2018).

Os intervenientes entraram no corpo do Projeto de Lei Geral do Licenciamento n. 3.729/2004, que atualmente está em trâmite no Congresso Nacional, sendo citados em três artigos que regram a sua participação no processo. Porém, nenhuma inovação fora realizada ou mesmo qualquer alteração quanto à Resolução CONAMA n. 237/1994 referente a esses terceiros. O entendimento da não vinculação das manifestações foi mantido, bem como que a ausência de manifestação não obsta a continuidade do processo de licenciamento e a emissão de licença, mas a emissão tácita por perda de prazo desses terceiros continua sendo proibida.

A Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n. 60/2015 é uma norma recente do Ministério do Meio Ambiente – IBAMA, que veio para regular os procedimentos que disciplinam a atuação desses órgãos no licenciamento ambiental, nela são atribuídos prazos e os procedimentos pelos quais essa intervenção pode ocorrer. É perceptível que o IBAMA inova em algumas questões em busca de aperfeiçoar os métodos e procedimentos, porém ainda permanecem críticas de diferentes setores referentes ao excesso de burocracia e a mora dos órgãos envolvidos nas tomadas de decisões, como será aprofundado adiante (PÊGO; ROMA; FERES; SCHIMIT, 2018).

Pois bem, existem vários entes federativos e órgãos que se manifestam no processo de licenciamento de maneira não vinculante, nos termos da Lei Complementar n. 140/2011, quais sejam: (i) municípios afetados; (ii) Fundação Nacional do Índio; (iii) Fundação Cultural Palmares; (iv) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária; e (v) Instituto Chico Mendes (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

Busca-se, portanto, impedir que um único órgão imponha sua vontade sem investigar, de forma participativa, as considerações e inquietações de outros órgãos que também compartilham responsabilidades na gestão ambiental (MILARÉ, 2013).

Para uma análise mais detalhada, pormenorizar como se dá o desdobramento, na prática, da interferência de três desses órgãos no processo de licenciamento: (i) FUNAI; (ii) IPHAN; e (iii) ICMBio.

4.1 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio)

O ICMBio é uma autarquia em regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, foi criado pela Medida Provisória n. 366/2007 e posteriormente convertida na Lei n. 11.516/2007. A existência do ICMBio se sucedeu com a finalidade de criar, fomentar, gerir e proteger as Unidades de Conservação (UCs) da esfera federal, espaços que são ecologicamente protegidos (FARIAS, 2019).

Integram ainda, o rol de competências do ICMBio: (i) a execução de políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais das UCs, cuja administração seja de responsabilidade da União; e (ii) a produção e execução de programas de recreação, de uso público e de ecoturismo nas UCs (NASCIMENTO, 2015).

De mais relevante, ao ICMBio compete o poder de polícia que se desdobra tanto no controle prévio, por meio da concessão de autorizações ou então tomada de ciência, como no controle posterior, por meio de sanções administrativas, assim o ICMBio não é responsável pelo licenciamento ambiental, ao contrário do que acontece com o Ibama e outros órgão ambientais. As sanções juntamente com o processo administrativo ambiental no âmbito da União ficam estabelecidas pela Lei n. 9.605/1998 e seu regulamento Decreto n. 6.514/2008 (FARIAS, 2019)

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC foi instituído pela Lei n. 9.985/2000, trata de compensação para as Unidades de Conservação afetadas por empreendimentos de significativo impacto ambiental e a necessidade da obtenção de autorizações, conforme art. 36, § 3⁰⁵³ da referida Lei. Por sua vez, o CONAMA n. 428/2010

⁵³ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo

trata de tal autorização⁵⁴ do órgão responsável pela administração da UC quando há significativo impacto, além de estabelecer sobre a necessidade de ciência⁵⁵ do órgão responsável pela UC para licenciamentos que não necessitam de EIA/RIMA. Adicionalmente, no âmbito federal a regulamentação das intervenções dos órgãos gestores das UCs ocorre por meio da IN ICMio n. 7/2014 e da IN Conjunta n. 8/2019/ICMBio/IBAMA (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018; BIM, 2018).

Portanto, nos termos do CONAMA n. 428/2010, nos casos de empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA, o licenciamento fica condicionado à autorização do órgão responsável pela administração da UC, caso este não esteja sujeito ao EIA/RIMA, mas puder causar algum impacto direto na UC, ensejará obrigação de dar ciência ao órgão gestor da UC, ou seja, é uma comunicação acerca da existência do licenciamento e da atividade desenvolvida (FARIAS, 2019; TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

Conforme mencionado anteriormente nos casos de significativo impacto ambiental será necessária uma autorização para o licenciamento concedida pelo órgão gestor da UC, nessa toada, quem tem competência para dizer se será ou não necessária tal autorização, ao contrário do que muitos pensam, é o órgão licenciador, e não o órgão gestor. Entretanto, o órgão gestor, diante da decisão de ausência de necessidade, pode pleitear administrativa ou judicialmente a exigência do EIA caso entenda ser imprescindível, conforme estabelecido pela AGU na Orientação Jurídica Normativa n. 10/2016/PFE-ICMBio (BIM, 2018).

Existe uma certa confusão na consideração da manifestação de um gestor de uma UC específica com a do órgão gestor da UC, este o verdadeiro legitimado para se pronunciar sobre as autorizações. A Lei do SNUC é nítida ao informar, em seu art. 36, § 3º, que a autorização deve ser concedida pelo órgão responsável pela sua administração e não por um servidor ou

relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo (BRASIL, 2000).

⁵⁴ Art. 1. O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica em sua Zona de Amortecimento (ZA), assim consideradas pelo órgão ambiental licenciador, com fundamentos em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação (BRASIL 2010).

⁵⁵ Art. 5 Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento: I – puder causar impacto direto em UC; II – estiver localizado na sua ZA; III – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2010).

agente do órgão. Nesse caso, há vício de competência do ato administrativo pela incompetência do agente, devendo ser desconsideradas (BIM, 2018).

O ICMBio pode influenciar o Termo de Referência, porém sempre limitado à sua esfera de ação. Sua manifestação deve ocorrer, por óbvio, sempre antes da emissão da licença prévia e após o aceite do EIA (art. 2, caput, § 1º da Resolução CONAMA n. 428/2010)⁵⁶, de forma que não há lógica do órgão tomar ciência da atividade após sua consolidação, sendo mais difícil reverter qualquer impacto ou lesão nesse cenário (FARIAS, 2019). Não existe na legislação o dever de manifestação desses órgãos nas fases de instalação ou operação do empreendimento.

Sendo o momento de manifestação da UC expressamente estabelecido pela Resolução CONAMA: entre o aceite do EIA e a emissão da primeira licença, qualquer antecipação a esse marco é inválida, o ato assim praticado incorre em desvio de poder (BIM, 2018).

Importante questão é que, reforçando o caráter prévio da manifestação - antes da emissão da primeira licença -, a Resolução CONAMA n. 428/2010 estabelece em seu art. 7⁰⁵⁷ que a manifestação só é legítima para aquelas UCs criadas até a data do requerimento da licença. Esse dispositivo se justifica pela necessidade de garantir segurança jurídica nos diversos estágios do licenciamento em que podem surgir novas UCs, não obstante se a criação ocorrer antes da confecção do termo de referência, é adequado que haja manifestação do órgão gestor da UC (BIM, 2018).

A dispensa de autorização para o licenciamento, não significa desvinculação absoluta perante o órgão gestor bem como que este seja vedado para propor medidas mitigantes. Nesse sentido, segue trecho de Parecer da AGU (2011)⁵⁸:

Nada obstante, não se pode ignorar o fato de que, havendo razões técnicas para a criação de uma unidade de conservação em determinada área, por um interesse maior da sociedade, os processos de licenciamento já em curso deverão ser adequados, na medida do possível, ao novo regime jurídico de administração incidente na área.

No tocante a vinculação das manifestações de terceiros intervenientes, a Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000) estabelece em seu texto várias situações em que seria necessária autorização do órgão responsável pela administração, porém com o advento da Lei Complementar

⁵⁶ Art. 2. A autorização de que trata esta Resolução deverá ser solicitada pelo órgão ambiental licenciador, antes da emissão da primeira licença prevista, ao órgão responsável pela administração da UC que se manifestará conclusivamente após avaliação dos estudos ambientais exigidos dentro do procedimento de licenciamento ambiental, no prazo de até 60 dias, a partir do recebimento da solicitação. §1º A autorização deverá ser solicitada pelo órgão ambiental licenciador, no prazo máximo de 15 dias, contados a partir do aceite do EIA/RIMA (BRASIL, 2010).

⁵⁷ Art. 7 Esta Resolução se aplica às UCs criadas até a data de requerimento da licença ambiental (BRASIL, 2010).

⁵⁸ Parecer 496/2011/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU

140/2011, a situação ficou complexa, pois essa norma é clara ao estabelecer a não vinculação das intervenções no processo de licenciamento (BIM, 2018).

Diante desse dilema, Bim (2018) relata que surgiram três correntes que discutem a repercussão desse tema. A primeira corrente entende que a LC n. 140/2011 nada interferiu na necessidade de autorização estabelecida no art. 36, § 3º da Lei do SNUC, isso em razão da especialidade da Lei do SNUC em relação a LC n. 140/2011, ou seja, a anuência do órgão gestor da UC é vinculante. Esse é o entendimento da AGU, PGE-RJ, de parte da doutrina e da Conama n. 428/2010, art. 1º, *caput*, e da IN Conjunta n. 8/2019, art. 4º, *caput*⁵⁹.

Porém, a AGU, mesmo sendo adepta a corrente da vinculação, explicita⁶⁰ que a participação se restringe apenas ao grau de impacto, e apesar de vinculante não confere ao órgão gestor poder para uma negativa de autorização baseada em motivos alheios ou com ausência de manifestação. A negativa pode existir apenas se for o caso de impactos que não podem ser compensados ou mitigados.

Outro ponto de vista, defendido por Paulo de Bessa Antunes (2014), sustenta que o art. 13 da LC n. 140/2011 regulamente a não vinculação a “outros entes federativos”, não englobando órgãos e entidades do mesmo ente federativo. Nesse entendimento, somente seria vinculante a autorização do órgão gestor que pertence ao mesmo ente federativo do órgão licenciador, os demais não. Nas palavras do doutrinador Paulo de Bessa Antunes (2014, p. 215) “[...] o poder de veto passa a ser aplicável apenas quando a Unidade de Conservação afetada e o órgão licenciador forem do mesmo nível federativo”.

Por último, a terceira corrente não admite regulamentação do ente federativo preceituando a vinculação, a competência legal do órgão licenciador não pode ser diluída, exatamente pela barreira da LC n. 140/2011, que fixou a competência. Ainda, admitir o compartilhamento no processo decisório é aceitar um co-licenciador⁶¹, que seria o gestor da UC, além de outros intervenientes que, podem, existir no licenciamento, o que contraria o estabelecido no art. 13, *caput* da LC n. 140/2011, ou seja, o licenciamento ambiental realizado apenas por um único ente federativo (BIM, 2018).

⁵⁹ Art. 4 A primeira licença ambiental federal de atividades ou empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo Ibama com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), ou estudo exigido em processo de regularização ambiental, que possam afetar ou afetem unidade de conservação federal específica ou sua zona de amortecimento, só poderá ser concedida após autorização prévia do Instituto Chico Mendes (BRASIL, 2019).

⁶⁰ Parecer 03/2014/^{CONEP}/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (item 17)

⁶¹ Art. 13 Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar (BRASIL, 2011).

Bim (2018) menciona ainda que essa última corrente é defendida pelo ilustre doutrinador Édis Milaré:

[...] ainda que se pudesse entender inaplicável o § 10 do art. 13 da LC n. 140/2011, é certo que eventual vinculação da autoridade licenciadora aos seus desígnios representaria inegável afronta à competência disciplinada por lei, que em nenhum momento conferiu poder licenciatório a qualquer um dos intervenientes (BIM, 2018, p. 166).

Do contrário de uma manifestação negativa, a ausência de manifestação do órgão interveniente por decurso de prazo não tem o poder de interromper o licenciamento ambiental, nem a expedição da respectiva licença, conforme Portaria Interministerial n. 60/2015⁶². Além disso, é estabelecido expressamente nesse dispositivo que em caso de EIA/RIMA o órgão possui 90 dias para expedir sua manifestação conclusiva, na falta de necessidade deste, o prazo é de até 30 dias.

Esse entendimento ocorre pela razão óbvia de o empreendedor não ficar à mercê do órgão gestor da UC, tanto que este contribui apenas com uma manifestação e não com uma licença de fato. Dessa maneira, é certo que não há licenciamento tácito em nosso ordenamento (LC 140/2011, art. 14, § 2^o)⁶³, mas também é certo de que trata-se de uma mera autorização complementar o que não se confunde com o licenciamento ambiental, não estando o meio ambiente desamparado de proteção (BIM, 2018).

Adicionalmente a Resolução CONAMA n. 428/2010 estipulou o prazo de 60 dias para manifestação do órgão gestor da UC, ultrapassado esse limite não faz sentido aguardar esse pronunciamento paralisando o licenciamento, tendo em vista que para os demais intervenientes isso não ocorre. A Lei federal n. 9.784/1999 que regulamenta o processo administrativo, discorre no mesmo sentido, de que se o parecer obrigatório e não vinculante não for emitido no prazo fixado, o processo seguirá e será decidido com sua dispensa, conforme art. 42, § 2^o⁶⁴ (BIM, 2018).

⁶² Art. 7 Os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao IBAMA manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento, nos prazos de até noventa dias, no caso de EIA/RIMA, e de até trinta dias, nos demais casos, contado da data de recebimento da solicitação, considerando [...] (FUNAI, 2015).

⁶³ Art. 14 Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. § 2^o As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor (BRASIL, 2011).

⁶⁴ Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.
§ 2^o Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento (BRASIL, 1999).

Nessa toada, Bim (2018) preceitua que diante da inércia de um posicionamento do órgão gestor existe a possibilidade de dar seguimento ao licenciamento ambiental, porém, isso não significaria uma licença tácita, conforme já mencionado, e nem seria um impeditivo para que o órgão gestor contribuísse com sua manifestação extemporânea, de outra forma, seria possível levar em consideração uma manifestação mesmo que fora do prazo, caso houvesse tempo hábil obviamente (BIM, 2018).

Outra questão relevante, mencionada acima brevemente, é a possibilidade do órgão gestor da UC sugerir condicionantes na licença ambiental para que sua autorização seja válida, isso desde que guardem relação direta com impactos adversos e que sejam proporcionais. Essa possibilidade deve ser limitada a manifestações conclusivas, claras, que indiquem expressamente as ações a serem tomadas, para que não gerem dúvidas e conflitos que mais atrapalham do que contribuem com o desenvolver das ações. Caso isso ocorra a autorização deve ser considerada como dada (BIM, 2018).

Em casos de impasse entre o órgão licenciador e o órgão gestor da UC, o que não é incomum, o judiciário não pode definir quais as medidas compensatórias e mitigatórias que devem ser observadas, esse poder decisório cabe ao órgão ambiental competente que, pautado em quesitos técnicos, definirá, considerando as possibilidades legais, as melhores opções disponíveis de modo a compatibilizar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico-social (BIM, 2018).

No que diz respeito as sanções administrativas, apenas os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA podem lavrar auto de infração ambiental, conforme disposto no § 1^o do art. 70 da Lei n. 9.605/1998⁶⁵. O ICMBio passou a integrar esse sistema após seis ano de sua criação, por meio da Lei n. 12.856/2013, dessa maneira todas as autuações lavradas até então eram passíveis de anulação, em razão do princípio da legalidade (FARIAS, 2019).

Feito essa ressalva, ao ICMBio cabe tanto fiscalizar como impor sanções administrativas, porém desde que as atribuições estejam atreladas necessariamente à proteção das UCs federais. Fica então a necessidade de definir qual órgão será competente para impor penalidades nessas localidades especiais (FARIAS, 2019).

⁶⁵ Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1^o São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha (BRASIL, 1998).

Como sabemos a Lei Complementar n. 140/2011 definiu que a competência do órgão licenciador prevalece aos demais quanto a aplicação de sanções administrativas, tendo em vista o princípio da especialidade, ou seja, presume-se que tal órgão tenha mais *expertise* na dinâmica das atividades que licencia, tendo uma maior eficiência e precisão na fiscalização efetuada. Por conseguinte, é lógico aplicar o mesmo critério de especialidade para determinar a competência do ICMBio na UC e na sua ZA independente de quem seja o órgão licenciador (FARIAS, 2019).

Nesses casos fica estabelecido um tipo de modalidade de competência prevalente, em que a necessidade maior é a proteção de um espaço territorial ecologicamente protegido, expresso na Constituição⁶⁶ e na Lei n. 11.516/2007. Além das normativas citadas, a AGU também reconheceu a prevalência do ICMBio nessas questões, além de que o ICMBio pode fazer uso de seu poder de polícia em outras áreas quando estiver diante de atividades que ameacem a área protegida, obviamente que por meio de uma decisão motivada, se tratando de uma excepcionalidade (FARIAS, 2019).

Assim sendo, a solicitação da autorização do ICMBio poderá gerar quatro decisões: (i) emissão da autorização; (ii) exigência de estudos complementares; (iii) incompatibilidade da alternativa apresentada com a UC; ou (iv) indeferimento do pedido, conforme Resolução CONAMA n. 428/2010.⁶⁷ Ressalta-se que a segunda alternativa é frequentemente adotada pelos órgãos públicos, porém tais complementações devem ter seu escopo definido uma única vez, ficando vedada novas demandas, salvo se forem referentes às complementações⁶⁸ (MILARÉ, 2013).

Porquanto ao ICMBio cabe se manifestar quando as questões intrínsecas a ele tiverem relação direta com o empreendimento ou atividade em questão, assim as exigências, solicitações, planos, programas e condicionantes realizadas deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos desenvolvidos, devendo acompanhar, sempre, uma justificativa técnica (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

É possível perceber, a partir das informações apresentadas, que a participação do ICMBio como interveniente no processo de licenciamento ambiental está longe de ser pacífica e clara, é contornada por conflitos em todas as questões que o envolve, seja no quesito da

⁶⁶ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

⁶⁷ Art. 3 da Resolução CONAMA n. 428/2010

⁶⁸ Art. 3 § 2º Os estudos complementares deverão ter todo seu escopo definido uma única vez, sendo vedada, após essa oportunidade, a solicitação de novas demandas, salvo quando decorrerem das complementações solicitadas.

competência, da vinculação de sua manifestação, das exigências técnicas, morosidade, e até mesmo de judicializações decorrentes muitas vezes de problemas com o presente órgão, que obviamente, obstam e paralisam o licenciamento ambiental por anos, a depender do caso.

Trataremos adiante, em tópico específico, com mais profundidade, das consequências promovidas pela intervenção no ICMBio no processo de licenciamento.

4.2 A FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI)

A democracia não exclui ninguém do diálogo, especialmente a brasileira, fundada no pluralismo e na cidadania (CF, art. 10, II, V)⁶⁹, os índios, como cidadãos, podem e devem participar de decisões estatais, e podem fazê-lo em casos especiais, mediante uma oitiva, que é uma consulta específica. A oitiva é uma coleta de opiniões, um processo por meio do qual um grupo determinado, com interesse legítimo exerce o direito de se manifestar. Importante frisar que se trata de uma consulta e não um consentimento (BIM, 2018).

Os direitos dos povos indígenas são garantidos pela Constituição Federal que preconizam o reconhecimento dos seus costumes, tradições, crenças e direitos sobre suas terras, que é de responsabilidade da União a sua demarcação⁷⁰.

A previsão da participação dos índios em assuntos que os interessem encontra-se na Convenção OIT n. 169, Artigos 6, 1, “a”, 14 e 15, 2⁷¹. Essa consulta não tem o condão de

⁶⁹ Art. 1 A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; V - o pluralismo político (BRASIL, 1988).

⁷⁰ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988).

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (BRASIL, 1988).

⁷¹ Artigo 6.1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

Artigo 14.1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes; e Artigo 15.2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

paralisar ou obstar qualquer empreendimento ou atividade prevista em terras indígenas, apenas de tomar conhecimento de eventual impacto a ser causado para essa população, e em que medida ocorreria, de maneira que a oitiva não tem caráter vinculante (BIM, 2018).

A consulta aos índios tem como objetivo primordial alcançar um acordo entre as partes e o consentimento dessa população para as medidas requeridas, conforme art. 6^o, 2⁷² da Convenção OIT n. 169. Mesmo a finalidade da oitiva sendo o consenso, a ausência deste não implica um efeito obstativo, de modo que esta, como previamente mencionado, é uma apenas consulta e não um consentimento (BIM, 2018).

Desse modo, no entendimento de Bim (2018), o Estado deve engajar esforços para alcançar o consentimento dos povos indígenas, porém poderá não obtê-lo, o que não significa que por si só isso pode anular decisões de interesse geral em prol de minorias. Na verdade, nenhum segmento da população pode proibir programas que prejudiquem um interesse comum da maioria. O ministro Luís Roberto Barroso, relatou nos Embargos de Declaração na Petição 3388/RR:

Por fim, conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta as comunidades indígenas não significam que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade [...] em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. Não é esse tipo de prerrogativa que a Constituição atribui aos índios⁷³.

Os povos indígenas, além de participarem de oitivas sobre assuntos que lhe são de interesse, participam também do processo de licenciamento ambiental, o que ocorre por meio da FUNAI, que prevê a participação dessa população para o regular desenvolvimento do processo de licenciamento, quando for o caso (BIM, 2018).

A FUNAI é o órgão indigenista oficial do Brasil, criada por meio da Lei n. 5.371/1976, vinculada ao Ministério da Justiça. A finalidade dela ficou estabelecida no art. 1 da referida legislação, e no geral, segundo o sítio oficial da Fundação, cabe ao órgão:

Promover estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas. A FUNAI também coordena e implementa as políticas de proteção aos povos isolados e recém-contatado. É, ainda, seu papel promover políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas. Nesse campo, a FUNAI promove ações de *etnodesenvolvimento*, conservação e a recuperação do meio ambiente nas terras indígenas, além de atuar no controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências

⁷² Art. 6. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

⁷³ STF, E Decl na Pet 3388/RR, Pleno, j. 23.10.2013, rel. Min. Roberto Barroso

externas às terras indígenas. Compete também ao órgão a estabelecer a articulação interinstitucional voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à seguridade social e educação escolar indígena, bem como promover o fomento e apoio aos processos educativos comunitários tradicionais e de participação e controle social (FUNAI, entre 2000 e 2019).

A participação dos índios no processo de licenciamento ambiental foi regulamentada pela IN FUNAI n. 02/2015, que estabelece os procedimentos administrativos a serem observados pelo órgão quando necessária sua manifestação em razão da existência de impactos aos povos e terras indígenas decorrentes da atividade ou do empreendimento a ser implementado⁷⁴.

A IN n. 02/2015 tem como principal base normativa a Portaria Interministerial n. 60/2015, embora também cite a OIT n. 169 e a Constituição Federal. Tal Portaria como mencionado reiteradamente nesse trabalho, regulou a participação de alguns órgãos e entidades envolvidos no processo de licenciamento ambiental (BIM, 2018).

Os processos de licenciamento ambiental são acompanhados pela Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente – CGPIMA, a intervenção da FUNAI no processo de licenciamento se caracteriza mediante a existência de dois requisitos: (i) a presença de empreendimentos ou atividades localizadas em terras indígenas; e (ii) que possam causar impacto socioambiental direto nas áreas do inciso I, considerando a Portaria Interministerial n. 60/2015⁷⁵.

Os empreendimentos que causam impactos a terras indígenas estão estabelecidos na Resolução CONAMA n. 237/1997 como os que estão de fato em terras indígenas e em seu entorno. As atividades listadas em tal Resolução, por si só, não implicam necessidade da intervenção da FUNAI no processo de licenciamento, visto que é necessário que esta esteja em terras indígenas ou seu entorno (BIM, 2018).

O IBAMA no início do processo deve solicitar ao empreendedor, na Ficha de Caracterização, informações sobre a existência de terras indígenas no local da atividade a ser desenvolvida, ou sobre a presença de elementos que possam gerar possíveis impactos sociais ou ambientais diretos na localidade⁷⁶. A FUNAI terá que apresentar manifestação conclusiva sobre o licenciamento no prazo de 90 dias se tiver EIA/RIMA e 30 dias nos demais casos, seguindo o mesmo rito legal do ICMBio (BIM, 2018).

⁷⁴ Art. 1, IN FUNAI n. 02/2015

⁷⁵ Art. 2, IN FUNAI n. 02/2015

⁷⁶ Portaria Interministerial n 60/2015. Art. 3º - No início do procedimento de licenciamento ambiental, o Ibama deverá, na FCA, solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.

A questão da vinculação da decisão da FUNAI não apresenta tantos conflitos na doutrina como o ICMBio. Parece unânime que, seguindo a premissa do art. 7^o, § 3^o e 4^o da Portaria n. 60/2015⁷⁷, a ausência de manifestação no prazo estabelecido não implicará prejuízo no andamento do processo ou na emissão da licença. Sendo o licenciamento de competência do IBAMA os outros intervenientes têm papel secundário, porém suas manifestações são relevantes e podem ser consideradas ainda que extemporâneas (Portaria Interministerial n. 60/2015, art. 18⁷⁸) (BIM, 2018).

Importante ressaltar que caso a FUNAI detecte o interesse indígena em um licenciamento no qual não fora instada a se manifestar, poderá informar ao órgão licenciador a ocorrência, e a necessidade de sua participação no processo, art. 50 da IN n. 02/2015.

A FUNAI pode emitir um Termo de Referência específico com exigências de informações e estudos que achar pertinente, obviamente sempre com a intervenção da atividade nas terras indígenas⁷⁹. Ainda, antes de se manifestar conclusivamente pode solicitar esclarecimentos ou informações complementares aos estudos apresentados (art. 9, § 4^o da IN 02/2015)⁸⁰, porém em consonância com o que preconiza o § 1^o do art. 14 da LC 140/2011⁸¹, que as complementações devem ser realizadas de uma única vez, ressalvadas novas decorrências. Em outras palavras o órgão licenciador receberá as exigências de complementações dos órgãos interventores e juntamente com as suas, se houver, exigirá de uma única vez ao empreendedor (BIM, 2018).

A intervenção da FUNAI, é por óbvio, imprescindível para que os direitos dos índios e de suas terras sejam efetivamente tutelados, não obstante, sua participação encontra muitos problemas ao longo do processo. Uma das grandes discussões foi sobre o marco temporal da ocupação das terras indígenas, que ecoa até hoje, e felizmente os Tribunais Superiores,

⁷⁷ Art. 7 Os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao Ibama manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento, nos prazos de até noventa dias, no caso de EIA/RIMA, e de até trinta dias, nos demais casos, contado da data de recebimento da solicitação, considerando: § 3^o - Em casos excepcionais, devidamente justificados, o órgão ou entidade envolvida poderá requerer a prorrogação do prazo em até quinze dias para a entrega da manifestação ao Ibama; § 4^o - A ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença.

⁷⁸ Art. 18 - O Ibama, no decorrer do processo de licenciamento e sem prejuízo do seu prosseguimento na fase em que estiver, poderá considerar manifestação extemporânea dos órgãos e entidades, após avaliação de conformidade e da relação direta com a atividade ou o empreendimento.

⁷⁹ Art. 7^o, IN FUNAI 02/2015

⁸⁰ Art. 9^o. O parecer referido no art. 8^o será aprovado por despacho do Coordenador-Geral da CGLIC, que poderá recomendar à DPDS, de forma motivada, que os estudos sejam: § 4^o O pedido de esclarecimentos, detalhamentos ou complementações referido no inciso II do caput poderá ser feito uma única vez, mediante decisão motivada, e deverá ser entregue pelo empreendedor.

⁸¹ Art. 14. § 2^o As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

majoritariamente decidiram que é a data da promulgação da Constituição Federal⁸². Nesse sentido o Ministro Marco Aurélio se posicionou com relação ao voto Recurso Extraordinário n. 21.9983-3/98:

Conclui-se assim, que a regra definidora do domínio dos incisos I e IX do art. 20 da CF/88, considerada a regência sequencial da matéria sob o prisma constitucional, não alberga situações como a dos autos, em que, em tempos memoráveis, as terras foram ocupadas por indígenas. Conclusão diversa implicaria, por exemplo, asseverar que a totalidade do Rio de Janeiro consubstancia terras da União, o que seria um verdadeiro despropósito.

As decisões do Supremo foram e são de extrema importância para afastar dúvidas e questionamentos referentes a intervenção da FUNAI nos processos de licenciamento de modo que muito impasses e conflitos surgem ao longo de todo o processo e acabam por retardar toda a cadeia procedimental posterior que conseqüentemente, de uma maneira ou outra mesmo com a não vinculação, permanece estática gerando prejuízos infundáveis para todos os setores envolvidos (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018).

Além disso, outro grande ponto de controvérsia entre ambientalistas e empreendedores, que travam diretamente os processos de licenciamento é a “cegueira” com que os primeiros buscam a “proteção” dos índios, acreditam que isso se alcança primordialmente, dentre outras formas, por meio de seu isolamento territorial e físico, com o argumento de que o contato com a civilização pode fazer com que estes percam suas características, ou que a originalidade, cultura, tradição e raízes fiquem esquecidas no passado. Tal visão além de ser um grande equívoco do ponto de vista sociológico é totalmente contrário daquilo que preceitua a Lei n. 5.371/1976 em seu art. 1º, V que é a sociedade nacional “[...] promover a educação de base apropriada do índio visando a sua progressiva integração na nacional”, no mesmo sentido o Estatuto do Índio em seu art. 50 dispõe que “[...] a educação do índio será orientada para a integração na comunhão nacional mediante processo de gradativa compreensão dos problemas gerais e valores da sociedade nacional, bem como do aproveitamento das suas aptidões individuais” (BRASIL, 1976).

Curt e Terence Trennepohl (2018) em seu livro menciona pequeno trecho do pensamento do ilustre constitucionalista Ives Gandra da Silva Martins:

Estou convencido de que não foi intenção do constituinte criar um “museu vivo de índios, habitando eternamente em condições primitivas. Afinal, são seres humanos iguais a nós, com os mesmos direitos! Não podem as reservas indígenas ter o mesmo

⁸² Súmula 650 do STF afirma que os incis. I e XI do art. 20 da CF/88 não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto.

tratamento de preservação dos parques nacionais da África, em que os animais são mantidos segregados (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2018, p. 224).

Porquanto, a legislação preceitua de maneira expressa a possibilidade de uma integração dessa população na sociedade, de uma forma gradativa e obviamente voluntária. É necessário o acolhimento desse grupo, de suas histórias, cultura e tudo aquilo que tiver intrínseco a eles, de modo respeitoso e humanitário como deve ser. A restrição destes, de maneira absolutista, não soa nada mais do que egoísmo perante seus iguais.

4.3 OS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO DOS INTERVENIENTES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Esclarecidas as principais funcionalidades e procedimentos administrativos do ICMbio e da FUNAI dentro do processo de licenciamento ambiental, cabe explicitar de forma detalhada as principais consequências que isso gera para o processo como um todo, bem como para todos os setores envolvidos nele, direta e indiretamente.

É inquestionável a necessidade e importância dos órgãos interessados participarem de forma efetiva do licenciamento ambiental. Os órgãos intervenientes têm o dever de proteger aquilo que é de sua competência tutelar, seja uma UC ou um território indígena (áreas escolhidas para o presente estudo). Para isso faz-se necessário estudos acurados, monitoramento efetivo, planejamento, publicização das informações, audiências públicas, oitivas, enfim, é necessário que esses instrumentos de informação e participação sejam legítimos para que assim o licenciamento ambiental alcance o seu objetivo final, o desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista teórico não há discordância sobre o primor da participação dos intervenientes no processo de licenciamento, porém na prática a situação encontra alguns entraves. Como visto, alguns dos principais problemas do licenciamento ambiental é a questão da repartição de competências, Paulo de Bessa Antunes (2014) relata que:

Uma das questões cruciais é repartição das competências administrativas que em termos práticos, se desdobra na fiscalização e no licenciamento ambiental. Nesses dois pontos estão as maiores dificuldades para as atividades econômicas e, principalmente, os conflitos entre os diferentes entes administrativos, tanto no nível das diferentes esferas administrativas como, não raras vezes, dentre de um mesmo nível político administrativo, visto que não são raras as divergências entre agências de controle ambiental, institutos de florestas e agências de águas de um mesmo Estado, Município ou da União (ANTUNES, 2014, p. 96).

Preceitua então, que conflitos entres agências licenciadoras, institutos de florestas, organizações não governamentais, dentre vários outros, não são raros, muito pelo contrário.

Sabe-se que esses órgãos não têm o papel de licenciar, mas sim auxiliar, cooperar naquilo que for de seu real interesse, e essa intervenção, a depender do caso, acaba por gerar problemas.

Muitos intervenientes extrapolam o seu papel auxiliar no licenciamento ambiental, criando exigências absurdas e oportunistas com a pretensão de vinculá-las como condicionantes, ou então, inserem no âmbito do licenciamento problemas desvinculados do empreendimento ou atividade a serem licenciados, o que contaria o que diz a legislação sobre “relação direta” e “justificativa técnica” das condicionantes com os impactos a serem considerados nos estudos. Tudo isso por óbvio, acaba por obstar o processo como um todo trazendo grandes prejuízos para toda cadeia (BIM, 2018, p. 397).

A Portaria Interministerial n. 140/2011 trouxe grandes avanços ao disciplinar a participação de outros órgãos no licenciamento, porém restam lacunas a serem preenchidas, vários aspectos ainda não estão definidos e encontram-se dotados de subjetividade. Um grande exemplo é o caso dos estados, municípios e distritos, que carecem de explicações definidas e claras quanto a sua atuação, uma regulamentação ampla, por meio de decreto poderia auxiliar essa questão, de modo que evitaria intervenções tardias, assim conflitos existentes nesse sentido seriam reduzidos (FARIAS, 2019).

A não vinculação dos órgãos intervenientes é uma questão, em tese, ultrapassada e aclarada, tanto pela legislação, quanto pela doutrina e pelos Tribunais Superiores. Porém, obstáculos e posições contrárias desses órgãos e entidades, muitas vezes pautadas em questões de conveniência, sem fundamentação alguma, ainda servem de empecilho para o prosseguimento do licenciamento ambiental, e em muitos casos este fica paralisado injustificadamente por anos (NASCIMENTO, 2015).

Para o advogado especialista em direito ambiental Marcos Saes (2020) os órgãos intervenientes têm uma essencial participação na defesa e proteção das áreas que lhe competem, porém essa atuação hoje em dia no processo de licenciamento ambiental, é tão excessiva que acaba por entravá-lo, e isso é inadmissível. Muitas judicializações são resultados de conflitos infundáveis e desproporcionais causados pelos terceiros interessados, o que é terrível ao meio ambiente. Em uma Ação Civil Pública é possível definir exatamente como, quando e onde ela começa, porém é impossível definir quando, como e onde terminará, o que pode acarretar prejuízos imensuráveis ao meio ambiente.

Marcelo Moraes (2020), membro da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – ABRING e conselheiro do Conselho Nacional do Meio Ambiente – COEMA entende que o órgão licenciador é um só, conforme nitidamente expresso na legislação, e não cabe aos demais órgãos interessados usurpar tal competência. É imprescindível destacar a

morosidade gigante com que esses órgãos atuam, e além de outros fatores, isso explica-se também pelo sucateamento em que se encontram, a situação é precária, a desestruturação é imensa, e a ausência de funcionários para suprir a demanda é absurda. O Estado necessita, urgentemente, equipar esses órgãos (estruturalmente quanto tecnicamente) para que os trabalhos sejam de fato realizados, a reestruturação é muito bem vinda para que a máquina funcione e garanta efetividade no processo de licenciamento, o que hoje infelizmente, não há.

O mesmo entendimento é o da Secretária de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), Rose Hoffman (2020), que acredita que há de se reduzir os riscos envolvidos no processo de licenciamento ambiental, os conflitos com comunidades indígenas, tribais, ONGs, dentre outras, tornam o investimento oneroso e a tomada de decisões mais morosa, quanto maior a clareza no processo maior é a probabilidade de atração de grandes investimentos para o país, que passarão a ser operacionalizados em consonância com o desenvolvimento sustentável, sem perdas por conflitos desnecessários.

Porquanto, para concluir, José Cláudio Junqueira Ribeiro (2015) diante da complexidade e de todas as polêmicas que envolvem o processo de licenciamento ambiental, sustenta que:

Se no início, o licenciamento ambiental surgiu como o grande herói capaz de estabelecer o controle das atividades poluidoras e degradadoras do meio ambiente, ao longo do tempo caiu no descrédito pela baixa efetividade. Não conseguiu separar o joio do trigo. Na ânsia de tudo licenciar tornou-se moroso, ineficiente e acusado de cartorial e responsável pelo atraso no desenvolvimento do País. O vilão na burocracia e no custo Brasil. (RIBEIRO, 2015, Prefácio).

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo principal estudar as modalidades de intervenção do ICMBio e da FUNAI no processo de licenciamento ambiental, como se dá esse trâmite e por fim quais as consequências que estas geram para todo esse sistema. O trabalho procurou abordar especificamente o viés negativo que essas manifestações acarretam a cadeia do licenciamento ambiental e as causas originárias de toda essa problemática.

Primeiramente fora necessário percorrer instrumento do licenciamento ambiental, considerado como um dos mais relevantes para o alcance do desenvolvimento sustentável. Abordou-se assim a evolução normativa deste instituto, sua função, fases, modalidades, procedimentos, dentre outros aspectos teóricos e práticos para que o presente trabalho tivesse um embasamento concreto e completo, antes da análise específica dos intervenientes.

O Brasil inseriu, de fato, as questões ambientais em seu ordenamento jurídico a partir da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu em todo seu art. 225 questões referentes a tutela do meio ambiente, posteriormente foi editada a Lei Complementar n. 140/2011, de extrema importância, e deu um passo de grande significância pois criou regras referentes à competência para o licenciamento ambiental que até aquele momento encontrava-se pendente, o que ocasionava um verdadeiro show de conflitos e incongruências.

A edição dessa normativa nasceu, então, com o objetivo de possibilitar de maneira clara a cooperação entre os entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas de competência comum referentes à proteção ambiental, e encerrar de vez um dos grandes pontos controvertidos, para que assim a atuação dos diversos envolvidos fosse realizada de forma harmoniosa e eficiente.

É inquestionável que a referida legislação trouxe grande inovação no quesito da competência ambiental e dirimiu muitas questões conflituosas, além de preencher lacunas que há muito tempo persistiam no ordenamento e geravam um verdadeiro caos em todo processo. Não obstante a todos os benefícios e avanços oriundos dessa normativa, persiste até os dias atuais alguns pontos geradores de dúvidas e polêmicas, sendo a questão da competência ainda considerada como um dos grandes entraves do processo de licenciamento ambiental.

Nesse contexto surge a figura dos intervenientes no processo de licenciamento ambiental que são figuras participantes do procedimento quando há questões que lhe sejam de interesse genuíno e que competem sua proteção. Ao ICMBio cabe interferir, por exemplo, quando o licenciamento atinge ou tem o potencial de impactar UCs e suas Zonas de

Amortecimento, já a FUNAI quando há iminente perigo aos índios ou suas terras. Observou-se que as manifestações desses terceiros são substanciais para a proteção de tudo aquilo que tutelam, principalmente pela proximidade com a realidade da população e do meio natural em que atuam e conseqüentemente por terem uma maior expertise no assunto do que o próprio órgão licenciador.

Porém, constatou-se a existência de muitos problemas que pairam ao redor das intervenções dos terceiros que acabam por prejudicar a preservação ambiental, e estes precisam ser urgentemente enfrentados, porém demandam tempo, planejamento, investimento por parte do Poder Público, alterações normativas e claro boa-fé de todas as partes envolvidas. É necessário primordialmente que os interesses envolvidos sejam legítimos, honestos, e busquem o desenvolvimento sustentável como interesse geral da coletividade, do contrário não haverá consenso.

O sistema de proteção ambiental do país como um todo encontra-se sucateado, inclusive o ICMBio e certamente a FUNAI. Esses órgãos padecem no esquecimento, não recebem verba suficiente para as demandas que têm para enfrentar, funcionários não possuem instrumentos para a realização do trabalho com dignidade e eficiência, os dados e informações relevantes estão perdidos, não existe tecnologia, sincronicidade de informações, há um déficit estrondoso de um corpo técnico especializado e atualizado para solução das pendências. Essa precariedade organizacional, estrutural e técnica a que se submetem esses órgãos faz com que os processos de licenciamento que dependem diretamente de seus pareceres e manifestações, mesmo que não vinculantes, estacionem, por meses, ou até anos, aguardando uma resposta que não chega, atrasando obras e investimentos altíssimos, prejudicando milhares de pessoas envolvidas, e em especial o meio ambiente que fica ao longo desse tempo descoberto, a deus dará.

Para além da estrutura física, outro grande impasse dessa intervenção ocorre na burocracia excessiva em que se estabelece o licenciamento ambiental. As manifestações muitas vezes requerem complementações rebuscadas, condicionantes impossíveis de serem cumpridas, fatores desnecessários apenas para travar, de modo infundado, o desenrolar do projeto. Interesses particulares e políticos entram em cena e se tornam o epicentro do processo de licenciamento ambiental, transformando-se em um palco de guerra infinito, com conflitos infundáveis, desvirtuando totalmente a busca pelo real objetivo do licenciamento.

É necessário entender, que muitas vezes, um empreendimento ou atividade pode não ser completamente nocivos ao meio ambiente ou a população, pelo contrário, pode trazer bons frutos para todos os envolvidos. É certo que a Constituição não estabelece um grau de supremacia entre os direitos fundamentais, assim é necessário levar em consideração tudo

aquilo que está envolvido e a tomada de decisão deverá contemplar aquilo que melhor atender aos interesses coletivos, econômicos e ambientais, conjuntamente.

Nessa toada existe uma resistência muito grande de órgão ambientais, ambientalistas, ONGs, população atingida com relação a qualquer alteração antrópica que possa ser realizada em locais sensíveis, para isso realizam pressões de todos os tipos, ladeadas de subjetividade, para travar injustificadamente qualquer progresso, mesmo que este possa ser viável. O poder de fala nas audiências públicas, local destinado a explanação do projeto, questionamentos, insatisfações, e carência dos envolvidos, transforma-se em uma feira descontrolada, permeada de brigas, insultos e grosserias, não atendendo nem de longe aquilo que se previu com o instituto das audiências e oitivas públicas.

Percebe-se com o presente trabalho que muito tem de ser feito para que a intervenção realizada por terceiros no licenciamento ambiental funcione da maneira que deveria, e se justifique conforme a Constituição: pelo interesse geral. O investimento do Poder Público nos órgãos ambientais é necessário para a operação correta dos trabalhos, a desburocratização de procedimentos e elementos acessórios trará celeridade e eficiência para os todos os momentos do licenciamento ambiental, as normas devem ser revistas para que sejam de fácil acesso e entendimento a todos aqueles que estão aptos a participarem do licenciamento, evitando assim entraves por questões linguísticas, além de vários outros quesitos que precisam ser sistematizados e simplificados para a efetivação do tão esperado desenvolvimento sustentável.

Uma simplificação do procedimento de intervenção de terceiros não significa de maneira alguma uma diminuição da proteção ambiental, pelo contrário, prevê o alcance daquilo que hoje não se consegue atingir. Com o planejamento necessário, investimentos precisos, execução acurada, boa fé dos envolvidos, racionalidade e efetividade na proteção ambiental é certo que as finalidades perseguidas serão alcançadas.

Nesse cenário seria possível a operação das medidas essenciais com celeridade, redução de custos, melhora das relações entre Poder Público e Privado, harmonia entre interessados, consenso, resultados, e a satisfação dos interesses social, econômico e ambiental. Assim, não se pode negar que a simplificação dos processos de licenciamento, mais especificamente da intervenção de terceiros, representa potenciais extremamente benéficos para toda a cadeia, é importante essa incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, a redução de conflitos é a chave para que o processo se desenvolva sem as amarras que hoje o travam, a judicialização de questões ambientais é, se não a pior, uma das piores consequências para a preservação do meio ambiente e das populações que o rodeiam.

Porquanto há de se compactar os processos para que a engrenagem funcione, o desenvolvimento sustentável não se estabelece com processos morosos, complexos, e dispendiosos que se fundamentam em uma política ineficiente. Não basta ter uma legislação ambiental farta, com milhares de portarias, instruções, leis e decretos se não tiver executividade e cumprimento, é preciso deixar o papel e transformar os dizeres em responsabilidade ativa, ações concretas rumo definitivamente ao desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

STALLIVIERI, Mateus da Costa. **O licenciamento ambiental e o dever fundamental de proteção ao meio ambiente**. 2020. Dissertação. (Mestrado em Direito Ecológico e Direitos Humanos) – Programa de Pós Graduação em Direito, UFSC, Florianópolis, 2020.

PRACUCHO, Davi Marcucci. **Licenciamento ambiental no direito brasileiro: aspectos legais e doutrinários, conflituosidade e ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

OLIVEIRA, Antônio Angê de Assis. **Introdução à legislação ambiental e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Direito Ambiental**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PÊGO, Bolivar; ROMA, Júlio Cesar; FERES, José Gustavo; SCHIMIT, Larissa. O licenciamento ambiental como condicionante à execução de obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018, p. 319-348: il.

NASCIMENTO, Silva Helena Nogueira. **Competência para o licenciamento ambiental na Lei Complementar n. 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2015.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **Licenciamento Ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes, 2015.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1981.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

_____. Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1981.

_____. Decreto Estadual nº 134, de 16 de junho de 1975. Dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1975.

_____. Decreto-Lei no 1.413, de 31 de julho de 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1975.

_____. Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, 1983.

_____. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, 1990.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

_____. Projeto de Lei nº 3.729, apresentado a Câmara dos Deputados em 08 de junho de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das

paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

_____. Instrução Normativa Conjunta nº 8, de 27 de setembro de 2019. Estabelece procedimentos entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes- e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama- relacionados à Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, e dá outras providências no âmbito do licenciamento ambiental federal. (Processo Ibama nº 02001.012700/2018-08 e ICMBio nº 02070.006165/2017-43). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 650. Diário de Justiça da União, Brasília, DF, de 09 de outubro de 2003. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> > Acessado em 11 de abril de 2020.

_____. Deliberação Normativa COPAM n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997.

_____. Resolução CONAMA 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1986.

_____. Resolução CONAMA 237, de 23 de janeiro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997.

_____. Resolução CONAMA 428, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição Pública 3388/RR, relatoria Ministro Roberto Barroso. Peticionamento publicado no Diário da Justiça Eletrônico, 2013.

SÃO PAULO. Lei nº 997, de 31 de maio de 1976. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. **Imprensa Oficial do Estado [DOE]**, São Paulo, SP, 1973.

FUNAI. Instrução Normativa nº 02, de 27 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional do Índio - Funai nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. Publicado na Portaria Interministerial, Brasília, 2015.

_____. Informações institucionais. Disponível em < <http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos> >, [entre 2000 e 2019]. Acessado em 11 de maio de 2020.

SAES, Marcos. **Lei geral do licenciamento ambiental**. Entrevistador Leandro Frota. Tv Abrig, 31 de maio de 2020. 1h e 25 min.

MORAES, Marcelo. **Lei geral do licenciamento ambiental**. Entrevistador Leandro Frota. Tv Abrig, 31 de maio de 2020. 1h e 25 min.

HOFFMAN, Rose. **Lei geral do licenciamento ambiental**. Entrevistador Leandro Frota. Tv Abriq, 31 de maio de 2020. 1h e 25 min.



COORDENADORIA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Material Bibliográfico: () Artigo Científico (x) Monografia

Graduação em Direito

Título do Trabalho: A intervenção de terceiros no processo de licenciamento ambiental

Nome do Autor(a): Tainá Espurio Pereira

E-mail: tainaepereira@gmail.com

Este e-mail pode ser divulgado () SIM (x) NÃO

Orientador(a): Maria Cecília Ladeira de Almeida

Na qualidade de titular dos direitos autorais da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9.610/98, (x) AUTORIZO () NÃO AUTORIZO a Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o documento, em meio eletrônico, no *site* da base de dados Adelpha, para fins de leitura pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data. Igualmente, declaro que a versão do Trabalho de Conclusão de Curso entregue em meio eletrônico corresponde fielmente e na íntegra à versão similar depositada de forma impressa em papel para a defesa ou apresentação.

Motivos no Caso de Não Autorização

() Exigência de periódico de não divulgação até a publicação (exige justificativa, informe e nome do periódico)

() Outros (justificar): _____

São Paulo, 16 de junho de 2020.


Assinatura do(a) Autor(a)