XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

EDUARDO MARTINS DE LIMA

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Eduardo Martins de Lima, Maria De Fatima Ribeiro – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-295-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Os artigos aqui publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho nº 56 - Direito Administrativo e Gestão Pública II, durante o XXV CONGRESSSO DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Curitiba - PR, entre os dias 07 e 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

Os trabalhos apresentados propiciaram importante debate, em que profissionais e acadêmicos puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas considerando o momento econômico e político da sociedade brasileira, em torno da temática central – Cidadania e desenvolvimento sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Referida temática foi pensada para se refletir sobre o desenvolvimento gerador de desigualdades sociais e regionais de toda ordem.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos rigorosamente selecionados por meio de avaliações por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e áreas afins. Os temas apresentados no Grupo de Trabalho – Direito Administrativo e Gestão Pública II, tiveram como destaques as abordagens sobre a discricionariedade administrativa, princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, responsabilidade civil do Estado por sanções políticas tributárias, o município e o federalismo fiscal, licenciamento ambiental, comissões de licitação, Advocacia Geral da União, licitação sustentável, prorrogação de contratos públicos, dentre outros.

Os 19 artigos, ora publicados, guardam sintonia, direta ou indiretamente, com o Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Tributário na medida em que abordam itens relacionados à administração pública, responsabilidade dos gestores e questões peculiares da gestão pública. De igual modo, de forma contextualizada há a observância do compromisso estabelecido com a interdisciplinaridade.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial redimensionada, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos

eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de ideias.

Nesse sentido, cumprimentamos o CONPEDI pela feliz iniciativa para a publicação da presente obra e, ao mesmo tempo, agradecemos aos autores dos trabalhos selecionados e aqui publicados, que consideraram a atualidade e importância dos temas para seus estudos.

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - UNIMAR

Prof. Dr. Eduardo Martins de Lima - FUMEC

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO E A EXPLORAÇÃO DO PRÉ-SAL. NOVA MODALIDADE DE LICENÇA AMBIENTAL OU PREVALÊNCIA DO INTERESSE ECONÔMICO?

ENVIRONMENTAL LICENSING BRAZILIAN AND PRE-SALT EXPLORATION. NEW TYPE OF ENVIRONMENTAL LICENSE OR PREVALENCE OF ECONOMIC INTEREST?

Monike Valent Silva Borges [1]
Daniela Oliveira Gonçalves [2]

Resumo

O presente trabalho analisa a efetividade das condicionantes no processo de Licenciamento Ambiental do Pré-Sal. A princípio, apresenta-se ideia geral acerca do Licenciamento Ambiental e do modelo trifásico para concessão de licenças (Prévia, de Instalação e de Operação), citando falhas e características deste processo. Em seguida são analisados os conceitos de condicionantes, a importância da relação do nexo causal com os impactos da atividade e as principais características da exploração do Pré-Sal. Por fim, o artigo faz críticas aos procedimentos de licença ambiental para exploração do pré-sal e apresenta sugestões para minimizar os impactos ambientais.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Condicionantes ambientais, Pré-sal

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes the effectiveness of the conditions in the Environmental Licensing pre-salt process. At first, it presents general idea about the environmental licensing and the three-phase model for licensing (Preliminary, Installation and Operation), citing failures and characteristics of this process. Then the concepts of conditions are examined, the importance of the relationship of the causal link with the impacts of the activity and the main characteristics of the exploitation of pre-salt. Finally, the article criticizes the environmental licensing procedures for the exploration of pre-salt and provides suggestions to minimize environmental impacts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Environmental conditions, Pre-salt

---

[1] Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável

[2] Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável

INTRODUÇÃO

O advento da Constituição de 1988 foi fundamental para que o Brasil se envolvesse, ao menos em tese, de maneira profunda com as questões ambientais, ainda que leis esparsas, recepcionadas pela Carta Magna, já se prestavam a adotar medidas extremamente importantes para a defesa do meio ambiente. Dentre tais medidas, há o instrumento do Licenciamento Ambiental, instituído pela Lei de Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, com o intuito de exercer algum controle dos recursos ambientais.

A tecnologia alcançada nos últimos anos, especialmente após a Revolução Industrial, trouxe muitas benesses para a coletividade, na medida em que as necessidades humanas passaram a ser atendidas por um espectro de produtos nunca antes visto. Tanto assim que se criou a percepção de que é impossível ao ser humano sobreviver com um estilo de vida diferente do atual, sem o conforto oferecido pelos bens advindos da exploração dos recursos ambientais.

Em que pese tratar-se de instrumento fundamental, o Licenciamento Ambiental nem sempre cumpre efetivamente sua função sistemática de controle, com ações preventivas e corretivas. Tal ineficiência se deve a diversos fatores.

Pretende-se apresentar os elementos envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental, do Pré- Sal realizado pelo IBAMA, seus entraves e efetiva proteção do meio ambiente preconizada pelo constituinte originário em 1988.

O presente trabalho, de cunho teórico, traz uma análise acerca da eficácia das condicionantes impostas e avalia se a implementação destas e o processo de Licenciamento Ambiental foram capazes de mitigar e compensar o ambiente pelos danos gerados na exploração do Pré-Sal.

Inicialmente apresenta-se ideia geral acerca do Licenciamento Ambiental, em seu modelo trifásico de concessão de licenças (Prévia, de Instalação e de Operação). Em seguida, são apresentados os conceitos de condicionantes e a importância da relação do nexo causal com os impactos da atividade. Na sequência trata de alguns aspectos da exploração do Pré-Sal. Por fim, apresenta críticas aos procedimentos de licença ambiental para exploração do pré-sal e algumas sugestões para melhor atender o objetivo do Licenciamento Ambiental, que é minimizar os impactos ambientais. Tal delineamento se mostra necessário, considerando que o instituto que deveria ser base de uma atividade sustentável nem sempre cumpre esse papel de forma coerente.

1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O procedimento de Licenciamento Ambiental é obrigatório quando a atividade causar impacto ambiental. O conceito de "impacto ambiental" é encontrado no art. 1º da Resolução 01/86, assim definido como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

De acordo com o entendimento de Mirra (2008), a definição apresentada pela Resolução 01/86 deve necessariamente ser interpretada em consonância com o art. 225, § 1º, IV, da CRFB/88, que se refere a impacto ambiental como uma "significativa degradação ambiental". Ou seja, não é qualquer alteração do meio ambiente que configurará uma situação de impacto ambiental. Para tanto, é imprescindível que ocorra alterações reconhecidamente drásticas.

O termo "significativo impacto ambiental" é permeado de subjetividade, mas não há dúvida quanto à necessidade de sua delimitação quando do desenvolvimento de algumas atividades, já reconhecidamente degradantes, cabendo ao órgão ambiental enquadrar o não o empreendimento, quando da concessão da Licença Ambiental, já que desta definição depende o direcionamento do tipo de estudo.

Este, inclusive, o entendimento de Mirra:

> [...] cabe inicialmente ao órgão público ambiental delimitar o conceito de degradação ambiental "significativa", ao lhe ser submetido um projeto de atividade potencialmente causadora de degradação ambiental sujeita a licenciamento ambiental, para em relação a ela, por suas peculiaridades ou pelas características do meio afetado, exigir ou não EIA (2008, p. 37).

Conforme mencionado, interessa-nos sobremaneira a utilização do Licenciamento Ambiental como instrumento de harmonização entre a atividade degradante e a proteção do meio ambiente, exatamente como forma de se privilegiar o princípio fundamental do desenvolvimento sustentável.

Ainda que muito criticado por adotar meios onerosos e burocráticos que acabam por inviabilizar muitos empreendimentos, o Licenciamento Ambiental, no plano federal, continua reconhecido como o pilar da política ambiental brasileira, por ser o instrumento mais utilizado para minimizar os danos causados por determinadas atividades.

O Licenciamento Ambiental, tomado a partir do critério temporal, ou seja, o momento no qual é concedido pode ser de duas modalidades: preventivo ou corretivo.

O denominado "corretivo" é ato administrativo excepcional e deve ser utilizado nos casos em que a obra já foi instalada e encerrá-la de maneira abrupta acarretaria prejuízos socioeconômicos de grande monta. A bem da verdade, o mais correto seria utilizar o Licenciamento Ambiental corretivo apenas com a finalidade de regularização dos empreendimentos iniciados antes do advento da legislação de 1981.

Por outro lado, o Licenciamento Ambiental "preventivo", é a regra, uma vez que deverá ocorrer em todas as situações nas quais houver significativo impacto ambiental.

Nesta modalidade verifica-se que o Licenciamento Ambiental possui três fases distintas, mas subsequentes. As duas primeiras fases, denominadas de Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI), são preliminares e têm por finalidade consolidar as bases da licença definitiva, intitulada Licença de Operação (LO). Este modelo trifásico é encontrado no Decreto 99.274/90.

De acordo com Poveda (2007), esse sistema trifásico confere à licença ambiental natureza jurídica de ato uno, de caráter complexo[1], uma vez que, em cada uma de suas etapas intervêm vários agentes. A autora aponta os desdobramentos do *iter* da licença ambiental: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Segundo seu entendimento, portanto, a licença ambiental no modelo brasileiro é um sistema trifásico e se destina "a melhor detectar, monitorizar, mitigar e se preciso conjurar a danosidade ambiental" (2007, p. 113).

A análise dos conceitos de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. A definição de cada uma dessas subespécies foi dada pelo legislador nos incisos do art. 8º da Resolução 237/97:

> Art. 8º. 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

[1] Di Pietro e Carvalho Filho

> 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.

A Licença Prévia (LP) é a fase intencional, geralmente requerida após os procedimentos do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA, norteadores do órgão ambiental na definição das condições que possibilitarão a concessão ou não da licença para realização do empreendimento.

A LP é considerada um instrumento de negociação e adaptação, exatamente em razão de sua natureza, uma vez que se trata de um mecanismo dinâmico, pois permite mudanças nos planos da atividade, bem como a realização de audiências públicas e todos os meios para alcançar o equilíbrio ambiental, econômico e social.

A Licença de Instalação (LI), por sua vez, autoriza a instituição da atividade de acordo com os planos. Também nessa fase, o projeto original poderá ser reestruturado, com a elaboração do Projeto Executivo, mais pormenorizado. Acerca do Projeto Executivo, Farias (2011) explica:

> Após a aprovação do Projeto Executivo, é expedida a licença de instalação contendo as especificações de natureza legal e técnica para a efetiva proteção do meio ambiente, sendo somente a partir daí que o órgão ambiental autoriza a implantação da atividade (2011, p. 74).

Por fim, a Licença de Operação (LO) está condicionada ao cumprimento das fases anteriores à fiscalização para, segundo Ribeiro (2015), verificar se as medidas mitigadoras – os projetos de controle – e as medidas compensatórias foram implantadas conforme aprovadas nas fases anteriores, identificando, ainda, se o empreendimento respeitou a legislação ambiental, os estudos EIA/RIMA e qualquer outra condicionante imposta nas fases anteriores.

Em tese, a Licença de Operação (LO) está sujeita ao cumprimento de todas as condicionantes anteriormente impostas. Contudo, na prática, a falta de estrutura, a ausência de técnica e conhecimento, bem como excessivas condicionantes, acarretam inoperância dos órgãos ambientais, causando transtorno aos empreendimentos e entraves de investimentos.

Os prazos de validade de cada uma das espécies de licença supramencionadas estão previstas no art. 18 da Resolução CONAMA 237/97. A Licença Prévia e a Licença de Instalação têm seus prazos máximos fixados nos incisos I e II, do mencionado artigo e são, respectivamente, de 05 (cinco) e 06 (seis) anos. De outra parte, o prazo previsto para a Licença de Operação será de, no mínimo, 04 (quatro) anos e de, no máximo, 10 (dez) anos.

O texto da Resolução CONAMA 237/97 é extremamente claro ao prever que apenas os prazos relativos à Licença Prévia e à Licença de Instalação podem ser prorrogados, desde que não excedam os prazos anteriormente mencionados. O prazo da Licença de Operação, por sua vez, poderá ser estabelecido pelo órgão ambiental competente, uma vez considerada a natureza e as peculiaridades do empreendimento ou atividade, quando sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores, de acordo com o previsto no § 2º, do art. 18, da Resolução CONAMA 237/97.

Ainda sobre o prazo de validade da Licença de Operação, cumpre ressaltar a competência do órgão ambiental para aumentá-lo ou diminuí-lo, sempre mediante decisão motivada. Para que ocorra a renovação da Licença de Operação, o órgão ambiental deve, necessariamente, ser provocado pelo empreendedor no prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de expiração do prazo de validade (§§ 3º e 4º).

Depois de concedida a Licença de Operação, a atividade deverá ser continuamente monitorada pelo órgão ambiental, com revisões e atualizações periódicas, devendo haver maior acompanhamento do pós-licença, importante viabilizador da preservação ambiental.

De acordo com Poveda:

> Após o recebimento da Licença de Operação pelo órgão ambiental competente os planos de monitoramento e mitigação propostos pelo empreendedor devem ser efetivamente cumpridos e fiscalizados, (*sic*) caso o empreendimento não cumpra com as exigências do licenciamento, gerando impactos ambientais o empreendimento pode perder o direito de licença adquirido. (POVEDA, 2007, p. 193).

De acordo com Sánchez (2013) a responsabilidade pelo licenciamento ambiental é do órgão governamental do ente federado (União, Estado ou Município) que integre o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. A decisão cabe ao órgão ambiental federal (IBAMA), diretamente, ou ao órgão colegiado (composto por diferentes segmentos governamentais e não governamentais), como é o caso de alguns estados como Minas Gerais, Bahia e São Paulo.

Quando a decisão é tomada por algum órgão colegiado, decorre da tentativa de consenso entre o setor governamental e a sociedade civil. Cumpre ressaltar que os conselheiros possuem competência para impor ou negociar condições adicionais para a concessão da licença ou, até mesmo divergir do Parecer Técnico apresentado para subsidiar o processo de licenciamento ambiental.

Contudo, para que o Licenciamento Ambiental cumpra a função para qual foi desenhado, essencial se faz a devida aplicação das condicionantes, que guardem nexo causal com o impacto ambiental.

2 CONDICIONANTES: INSTRUMENTOS MINIMIZADORES DOS IMPACTOS AMBIENTAIS

O § 3º, do art. 225, da CRFB/88, determinou que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados" (BRASIL, 1988).

Neste momento, surgem, de forma imprescindível as condicionantes. A natureza jurídica das condicionantes, nos ensinamentos de Brandt e Avelar (2010), pode ser entendida como compromisso e garantias ambientais assumidos pelos empreendedores junto aos órgãos ambientais. Após analisar a extensão dos impactos ambientais, o órgão responsável, de acordo com Farias (2001), deverá definir por alguma das seguintes opções:

> [...] não conceder a licença para a atividade requerente, conceder a licença para a atividade pretendida nos moldes em que foi requerida, e conceder a licença para a atividade pretendida desde que sejam cumpridos determinados direcionamentos da Administração Pública (FARIAS, 2001, p. 88).

Ainda segundo Farias (2011), a concessão de licença mediante cumprimento de condicionantes é o caso mais comum.

O inciso II, do art. 1º, da Resolução CONAMA 237/97, dispõe, com relação à concessão da licença ambiental, que "é um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor" [...].

Desnecessário dizer que a imposição das condicionantes gera, para o empreendedor, a obrigação de cumpri-las em seus exatos termos. O inadimplemento da obrigação, como não poderia deixar de ser, resulta na aplicação das sanções devidas. Generoso apresenta exemplos de sanções aplicáveis nas esferas cível e criminal pelo descumprimento das condicionantes:

> Quanto à responsabilização cível, pode-se pensar, por exemplo, caso a providência seja adotada pelo Ministério Público, numa ação civil pública em que se veicule pedido de condenação em obrigação de fazer (cumprimento da condicionante), cumulado com pedido de suspensão das atividades até que a obrigação seja

> adimplida. Na esfera criminal, poderá ganhar aplicação o tipo penal previsto no artigo 68 da Lei nº 9.605/98, porquanto as condicionantes podem, em regra, ser consideradas obrigações de relevante interesse ambiental (GENEROSO, 2012, p. 19).

Por outro lado, no âmbito administrativo, o inciso I, do art. 19, da Resolução CONAMA 237/97, tratou de estabelecer a sanção devida pelo descumprimento ou violação das condicionantes:

> Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:
> I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.
> II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.
> III - Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Generoso aponta que, em razão do significativo potencial poluente das atividades minerárias, as condicionantes devem estar reservadas apenas para a "execução oportuna e tempestiva de determinada medida de monitoramento, controle, mitigação ou compensação" (2012, p. 19). O autor entende que "a análise de adequação e eficiência" das condicionantes deve ser avaliada anteriormente à expedição da respectiva licença, em homenagem aos princípios da prevenção e da precaução.

Significa dizer que as condicionantes não devem se prestar ao adiamento das exigências e que, por consequência, a fiscalização do cumprimento das condicionantes deve ser realizada de modo que os impactos ambientais permaneçam situados dentro da esfera da admissibilidade, além do fato de se reafirmar a "credibilidade do ato administrativo licenciador" (GENEROSO, 2012, p.20).

Para instruir as licenças ambientais, os estudos devem apontar quais os impactos negativos o empreendimento proporcionará e quais as medidas, mitigadoras ou compensatórias, serão necessárias para sua minimização. Importante ter a clareza a respeito da possibilidade de implantação de medidas preventivas antes mesmo das medidas mitigadoras, com a finalidade de evitar a ocorrência de dano ou impacto ambiental.

Ensina Bechara:

> O órgão ambiental licenciador só terá condições de aprovar ou desaprovar um empreendimento ou de impor medidas mitigadoras ou eliminatórias de impactos se conhecer muito bem o projeto que se pretende implantar – estamos falando de sua localização, das características do entorno, do tipo de atividade, dos resíduos a serem gerados, da provocação de poluição atmosférica, hídrica, sonora etc., da

> necessidade de desmatamento, dentre outros aspectos relevantes (BECHARA, 2007, p. 128).

Entretanto, quando se trata especificamente da proteção ao meio ambiente, tal regressão ao estado natural inicial, na maioria das situações, não se mostra possível, dado o significativo impacto ambiental causado. Com efeito, os instrumentos legais de comando e controle são falíveis e inexiste efetiva política extrajudicial propositiva e atuante. Conforme se verifica usualmente, na seara ambiental a postura adotada – equivocadamente – é aguardar a ocorrência do dano para, somente então, provocar o Poder Judiciário para a aplicação das sanções devidas aos responsáveis.

3 PRÉ- SAL

O petróleo sempre teve grande importância como combustível, sendo muito utilizado em todo o mundo e em razão disto, muito valorizado. Segundo informa Vicente Rangel (2012, p. 52), o termo petróleo vem da expressão "óleo de pedra" por ter sido utilizado, desde 1815 nas lâmpadas de rua em Praga. O autor afirma ainda que a indústria petrolífera teve início em 1858, na Pensilvânia, com a produção de querosene. Desde então, vivenciou significativa expansão, adquirindo oposto de principal fonte de energia mundial.

Segundo Renato Arruda (2014, p.34), não existe ainda outra fonte de energia renovável para substituir o petróleo, logo já existe uma preocupação mundial com o esgotamento das reservas de petróleo e gás.

Vicente Rangel, citando informações do Centro de Excelência para o Mar Brasileiro, esclarece que de forma resumida, o petróleo é

> ... óleo mineral formado pela decomposição lenta de grandes quantidades de organismos como plantas e animais, depositados no subsolo da terra ou do mar, sobre camadas sucessivas de sedimentos.
> Ao longo de milhares de anos, sob o efeito de pressão e temperatura, tais organismos transformam-se em hidrocarbonetos e acumulam-se em jazidas. Cada jazida é formada por um ou mais reservatórios rochosos subterrâneos contendo hidrocarbonetos líquidos e gasosos (RANGEL, 2012, p. 52/83)

Segundo informações da PETROBRÁS[2], as descobertas do pré-sal estão entre as mais importantes do mundo nos últimos anos, capaz de colocar o Brasil em posição estratégica no mercado mundial de produção de energia.

[2] Dados disponíveis em http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/

As reservas do pré-sal foram descobertas com a utilização de tecnologia desenvolvida no Brasil em parceria com fornecedores, universidades e centros de pesquisa, o que levou a PETROBRÁS a receber por 3 (três) vezes o OTC - Distinguished Achievement Award for Companies, Organizations, and Institutions, Este prêmio é o maior reconhecimento tecnológico que uma empresa de petróleo pode receber como operadora offshore[3].

Mas para que se entenda a importância destas descobertas para o país é preciso esclarecer o que é o pré-sal. José Carlos Filho esclarece a formação da camada pré-sal:

> Estima-se que a formação dessa área ocorreu, há mais de 140 milhões de anos, quando os continentes, Americano e Africano, separaram-se, em decorrência da movimentação das placas tectônicas e do acúmulo de algas com outras matérias orgânicas marinhas, no fundo do oceano, originaram o petróleo e o gás natural. (DE CARVALHO FILHO, 2012, p. 73)

Segundo Eliane Martins (2010, p. 84), a camada de pré-sal brasileira se estende ao longo de 800 quilômetros, entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina, e estima-se que contenha o equivalente a cerca de 1,6 trilhão de metros cúbicos de gás e óleo. Para a autora, se confirmada a reserva, o Brasil "será considerado a quarta maior reserva de petróleo do mundo".

Segundo informa Renato Arruda (2014, p. 35), de acordo com dados estatísticos de 2014, considerando as reservas do pré-sal, o Brasil vai possuir aproximadamente 91,9% da produção de petróleo e 70,6% da produção de gás natural explotados de campos marítimos (ANP, 2014),

A camada de petróleo recebe o nome de pré-sal porque se localiza abaixo da camada de sal. Como está abaixo do sal, foi formada antes dela, por isso é denominada "pré-sal".

Em 2010 a Lei nº 12.351 estabeleceu um marco regulatório para a exploração nas áreas do pré-sal e em áreas estratégicas. A lei estabeleceu, em seu art. 2º, conceitos importantes, e dentre eles, destacam-se a área do pré-sal, o bônus de assinatura e os royalties:

> IV – área do pré-sal: região do subsolo formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices estabelecidas no Anexo desta Lei, bem como outras regiões que venham a ser delimitadas em ato do Poder Executivo, de acordo com a evolução do conhecimento geológico;
> (...)
> XII - bônus de assinatura: valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção; e

[3] Offshore é um termo inglês que significa "afastado da costa" e na exploração petrolífera se relaciona com as atividades de prospecção, perfuração e exploração que são realizadas ao largo da costa marítima.

> XIII - royalties: compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição Federal. (BRASIL, 2010)

De acordo com a lei, a empresa que explorar o pré-sal deverá pagar à União um valor previsto em edital de licitação, em parcela única, no ato da assinatura do contrato. (art. 42-A)

Já em relação aos royalties, a lei determina que se tratam de compensação financeira decorrente da exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos, que serão pagos mensalmente. De acordo com o art. 42 da referida lei, os royalties terão alíquota de 15% do valor da produção, e os critérios para seu cálculo serão estabelecidos em ato do Poder Executivo. a distribuição dos royalties entre Estados, Distrito Federal e Municípios será realizada conforme determina o art. 42-B.

Importante salientar que com a expansão da exploração do pré-sal, os entes federativos verão significativo acréscimo em suas receitas, o que deve ser administrado com cautela.

Segundo informações de Alessandra Seabran e outros (2012, p. 173-174), há vários casos de má administração dos recursos recebidos. Os autores citam como exemplo o município de Campos dos Goytacazes, na bacia de Campos, afirmando que no ano de 2003 foram realizados 703 shows em praças públicas, com o pagamento de altos valores para os artistas. O município também gastou em 2004, R$500.000,00 por mês em salários de atletas contratados para representar a cidade. Além disto, foi realizada obra de calçamento da orla da praia com porcelanato, gastando milhões de reais. Enquanto isso, a região tem graves problemas sociais, decorrentes do crescimento rápido e desordenado da população, além da evidente exclusão da população local das oportunidades de emprego, seja por falta de capacitação ou pela chegada de trabalhadores de outras regiões.

4 O LICENCIAMENTO E O PRÉ-SAL

Assim como acontece nos empreendimentos de grande porte, as normas ambientais brasileiras exigem a licença ambiental para a exploração do pré-sal. A Resolução do CONAMA nº 23/1994 estabelece os procedimentos para o licenciamento de atividades de exploração de combustíveis líquidos e gás natural.

De acordo com o art. 5º da referida Resolução, serão emitidas: Licença Prévia para Perfuração (LPper), Licença Prévia de produção para Pesquisa (LPpro), Licença de Instalação

(LI) e Licença de operação (LO). Para expedição das licenças devem ser apresentados o Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), o relatório de Controle Ambiental (RCA), Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA), Relatório de Avaliação Ambiental (RAA) e Projeto de Controle Ambiental (PCA).

Desde a descoberta do pré-sal, em meados de 2006, vários empreendimentos surgiram com o objetivo de explorar os recursos disponíveis na costa brasileira. A extração de petróleo e gás, de forma comercial, teve início em 2010, especialmente nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. A Agência Nacional de Petróleo (ANP) estima que bilhões de dólares serão investidos na exploração do pré-sal até o não de 2020.

O que não é possível minimizar são os impactos ambientais decorrentes da exploração do petróleo. Tais impactos são tão importantes quanto o otimismo dos investidores. A exploração do pré-sal causa graves impactos no meio ambiente natural marítimo e terrestre, bem como afeta de forma direta as populações locais, em especial os indígenas, pescadores e quilombolas.

Desde o início da exploração da camada do pré-sal, várias denúncias de irregularidades nos procedimentos de Licenciamento Ambiental foram veiculadas, seja pelas populações afetadas, por ONG´s ambientais ou por associações.

O Grupo de Atuação Especial em Defesa do Meio Ambiente - GAEMA Núcleo Litoral Norte Ministério Público de São Paulo e o Ministério Público Federal - Procuradoria da República em Caraguatatuba, através de uma carta de apoio aos servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, manifestaram-se com relação às irregularidades do licenciamento das atividades do Pré-Sal, e subtração de poderes fiscalizatórios dos analistas ambientais denunciados pela ASIBAMA – Associação dos Servidores do IBAMA – RJ por meio dos documentos “Licenciamento Ambiental: resistindo aos ataques” e “Desmonte da CGPEG” e, mais recentemente, “Do Maranhão ao Pré-sal: continuam os ataques contra o licenciamento ambiental de petróleo e gás natural” e “A desconstrução do licenciamento ambiental do pré-sal”(Carta de Apoio do MPF à ASIBAMA).

Consta na mencionada carta, que os documentos acostados informam acerca de pareceres técnicos de profissionais que têm sido ignorados “a fim de favorecer empreendedores, inclusive com a supressão de importantes programas de monitoramento ambiental cuja necessidade foi tecnicamente demonstrada e, sem qualquer fundamento, descartada, em decisão tomada por um colegiado de natureza eminentemente política” (Carta de Apoio do MPF à ASIBAMA).

A carta denuncia ainda “alterações em normas internas que suprimem o poder de fiscalização dos técnicos que, no curso de suas atividades diárias, ao depararem com irregularidades não poderão proceder à autuação, devendo remeter as informações a um setor próprio em Brasília para que este analise se é ou não o caso de autuação”. A carta resume que:

> [...] as medidas excluem a participação social, suprimem atribuições dos analistas e desconsideram informações técnicas, remetendo importantes decisões a um grupo político, sob a coordenação da DILIC - Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, em Brasília, que, na condução deste processo, prioriza o setor industrial em detrimento de um meio ambiente equilibrado, desconsiderando de forma predominantemente POLÍTICA, informações técnicas importantíssimas produzidas pela CGPEG-RJ, em especial no que se refere a ESPÉCIES AMEAÇADAS e COMUNIDADES TRADICIONAIS IMPACTADAS, em afronta a em afronta à Constituição e a normas internacionais relativas à proteção destes Povos e à garantia de um meio ambiente equilibrado.

Por diversas razões, o processo de Licenciamento Ambiental para exploração do pré-sal é questionado. Uma das razões foi o tempo considerado curto para expedição da Licença Prévia, ou seja, menos de um ano. Outra questão controversa foi a expedição da licença de maneira parcelada, o que não permite avaliar os impactos ambientais como um todo, dentre outras diversas questões polêmicas.

Em meados de 2014 a Petrobrás recebeu licença ambiental pra explorar campos de petróleo e gás natural no pré-sal da bacia de Santos, em São Paulo. O empreendimento prevê a instalação de diversas plataformas até o ano de 2017 e o licenciamento foi realizado “em blocos” sob o fundamento de que se tratavam de situações similares.

Dada a extrema importância do procedimento de Licenciamento Ambiental, pode-se dizer, em conformidade com Trennepohl e Trennepohl (2012), que se consolidou como um dos mais eficazes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente na defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, apesar de suas notórias fragilidades. No caso do pré-sal, várias “exceções” foram admitidas, o que torna o instrumento ainda mais frágil e muitas vezes ineficaz na defesa do meio ambiente.

Outra das falhas apontadas foi com relação aos estudos ambientais, realizados de forma indevida e sem buscar a multidisciplinariedade dos profissionais, faltando o devido planejamento.

Ao reforçar a ideia de que ao Licenciamento Ambiental foi conferido caráter de panaceia, Ribeiro (2015) argumenta que esse ato administrativo não possui a estrutura necessária para suportar tamanha carga. Segundo este autor:

> Em um país como o Brasil, onde a atividade de planejamento apresenta uma grande lacuna, instrumentos de gestão ambiental como o zoneamento e a avaliação ambiental estratégica deveriam ser priorizados. Estas abordagens mais amplas permitiriam orientar os investimentos com menor grau de incerteza e reduziriam as inseguranças e temores que proporcionam as análises pontuais, aliviando a carga sobre o licenciamento ambiental, para qual, inclusive, não foi desenhado para suportar (2015, p. 25).

Além do quê, entende o autor que a efetividade do Licenciamento Ambiental somente será alcançada depois de um processo de desburocratização, pois a imposição de diversas condicionantes, a falta de equipamento e, principalmente, a ausência de pessoal preparado nos órgãos ambientais acabam por inviabilizar a eficácia das fiscalizações.

A título de exemplo, com a finalidade de enfatizar o caráter burocrático e impeditivo do Licenciamento Ambiental, podemos citar algumas situações.

Além da leniência observada, Artigas aponta outro sério equívoco no processo de imposição das condicionantes, qual seja, a ausência de previsão legal. Segundo a autora:

> Os órgãos ambientais, no decorrer dos processos de licenciamento se deparam com impactos negativos não mitigáveis. Quando isso ocorre, costumam, além das medidas compensatórias já previstas em lei, impor várias outras obrigações com essa finalidade, mas que não tem base legal ou, quando muito, fundam-se em normas editadas pela própria Administração Pública (ARTIGAS, 2011, p. 265).

É o caso da Portaria Interministerial 60, de 2015, que disciplina a atuação dos órgãos da administração pública federal em processos de Licenciamento Ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. O art. 16 desse diploma é de clareza solar ao determinar que a imposição das condicionantes guarde nexo de causalidade com o impacto ambiental apontado nos estudos devidos:

> Art. 16. As solicitações ou exigências indicadas nas manifestações dos órgãos e entidades envolvidos, nos estudos, planos, programas e condicionantes, deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos desenvolvidos para o licenciamento da atividade ou do empreendimento, devendo ser acompanhadas de justificativa técnica.

A simples leitura do texto da Portaria 60/2015, nos conduz à conclusão de que há vinculação entre a previsão do impacto a ser causado pelo empreendimento e a adoção das medidas. Desta feita, a exigibilidade das condicionantes impostas pelo órgão ambiental deve corresponder ao estudo realizado no procedimento de Licenciamento Ambiental. Por certo, a determinação contida na mencionada Portaria, com a reafirmação do vínculo existente entre compensação e impacto é desnecessária, uma vez que o próprio conceito de compensação diz respeito à “compensação dos impactos”.

Contudo, é possível verificar que, somadas às falhas anteriormente apontadas, o processo de Licenciamento Ambiental para concessão de licenças para instalação, ampliação ou operação do empreendimento, é muitas vezes utilizado como moeda de troca.

É costume adotar, nos órgãos ambientais, a postura de apresentar propostas que não guardam nenhum nexo de causalidade com o impacto ambiental causado. Assim, os entes federados, por intermédio de seus órgãos ambientais, buscam suprir déficits sociais com a cobrança decorrente da imposição de condicionantes do licenciamento ambiental. Verifica-se, portanto, que a aplicação das medidas mitigadoras e das medidas compensatórias é disfarçada. A proteção ambiental, então é travestida em prestação de serviços públicos outros. E como se não bastasse, o recurso oriundo da proteção ambiental é investido em infraestrutura sem que ocorra, de fato, a adequada prestação do serviço. Tal contexto gera na população a ilusão de garantia do direito, enquanto a atividade-fim permanece precária, seja por inoperância ou por falta de profissionais.

Verifica-se, desta forma, constante confusão entre o que significa compensar a população atingida pelos impactos ambientais e sociais causados pelo empreendimento e a implementação de políticas públicas de responsabilidade do Poder Executivo.

Por essa razão, o objetivo das condicionantes não deveria afastar-se dos estudos ambientais realizados acerca dos impactos previsíveis, para que, efetivamente, não haja perdas ambientais qualitativas ou quantitativas. De acordo com Milaré, imprescindível o reconhecimento das perdas, a fim de que ocorra real compensação pelos danos ambientais causados:

> Essas perdas devem ser "pesadas", ou seja, ponderadas, no sentido de que os ecossistemas ou o meio ambiente, no seu conjunto, não sofram diminuição quantitativa ou qualitativa dos seus componentes e atributos sem que algo se lhes dê em retribuição (MILARÉ, 2014, p.798).

E a possibilidade de adoção de medidas totalmente desvinculadas do seu nexo de causalidade remanesce, em face da ausência de critérios legais para sua fixação, ainda que haja a determinação do art. 16 da Portaria 60/2015. Inevitável, pois, haver abuso de poder ou desvio de finalidade por parte dos órgãos vinculados ao processo de licenciamento. Este é exatamente o entendimento de Artigas:

> Não há duvidas de que, ao abrir ampla possibilidade de o administrador publico exigir medidas compensatórias, a seu exclusivo critério, pode ocorrer abuso de poder e desvio de finalidade. Isso quando não forem utilizadas as medidas

> compensatórias como meros instrumentos arrecadatórios, sem qualquer vinculo com a proteção ambiental (ARTIGAS, 2011, p.278).

Por conseguinte, o próprio processo de licenciamento ambiental é prejudicado e não se realiza da forma como deveria, o que dificulta a obtenção da licença necessária pelo empreendedor. Pode-se dizer, inclusive, que ocorre prejuízo ao desenvolvimento econômico e social, uma vez limitada a possibilidade de que a realização das atividades traga diversos benefícios à população envolvida, como o aumento da produção da renda e do trabalho, fatores estes que permitem acesso a bens, por parte dos cidadãos, bem como a elevação da arrecadação de impostos, por parte do Poder Público. Em tese, em momento posterior, esses recursos fiscais também seriam empregados em benefício da população, na forma de prestação de serviços de saúde, educação e cultura, dentre outros.

Artigas afirma, em sua crítica ferrenha:

> Pode-se constatar, de um lado, a criação de uma obrigação totalmente dissociada de uma politica ambiental e desviada do intuito de proteção ambiental e, de outro lado, a exigibilidade da exação sem critérios, padrões ou standards mínimos definidos em lei, podendo tornar inoperacional a obrigação (ARTIGAS, 2011, p. 277).

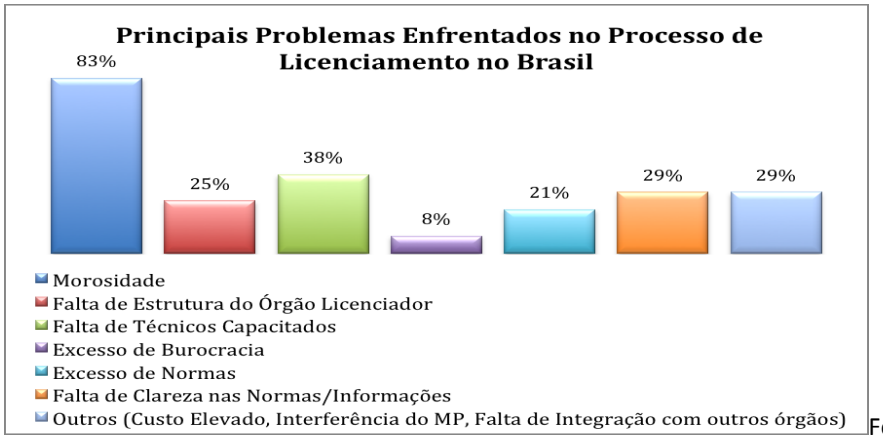
O distanciamento verificado entre a teoria e a prática é, por certo, inadmissível e as conclusões dos estudos avaliativos devem ser o parâmetro seguido. A Avaliação de Impactos Ambientais permite considerar impactos positivos e negativos causados pela atividade não apenas no meio ambiente natural, mas também no meio ambiente artificial. Isto porque múltiplos critérios são analisados na definição dos impactos, como, por exemplo, a alteração do meio físico, biótico e abiótico. Por isto, ao se adotar a AIA como subsídio para adoção das condicionantes, tem-se a possibilidade de oferecer ao meio ambiente natural e artificial as garantias constitucional e legalmente previstas, com base em análises técnicas, objetivas.

Nestes termos, o entendimento de Milaré:

> A implementação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora do ambiente deve submeter-se a uma analise e controle prévios. Tal analise se faz necessária para se antever os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, da sua operação e, em casos específicos, do encerramento das atividades (MILARÉ, 2014, p.753).

Constata-se, portanto, uma sensível dissonância entre a previsão constitucional, a estrutura principiológica subjacente ao Direito Ambiental e a legislação específica de proteção do meio ambiente com as situações fáticas do cotidiano relativas ao processo de

Licenciamento Ambiental. O gráfico abaixo demonstra os principais problemas enfrentados no Licenciamento Ambiental no Brasil:



Fonte: CNI

No caso da exploração do pré-sal, os órgãos ambientais estão adotando "flexibilizações" e simplificações" nos procedimentos para obtenção das licenças ambientais, que podem comprometer sua eficácia.

Sendo um empreendimento de grande porte e de graves e óbvios impactos socioambientais, dever-se-ia ser adotados procedimentos ainda mais criteriosos e aprofundados, sob pena de se concretizarem danos irreversíveis para os ecossistemas afetados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No bojo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 encontram-se os pilares para a tutela do meio ambiente.

O Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos previstos pela Lei de Política Ambiental com a finalidade de se alcançar essa efetiva proteção, mas mesmo que devesse ser capaz de delimitar os impactos e auxiliar na redução dos danos para alcance do equilíbrio entre as atividades econômicas e a proteção do meio ambiente, conforme preconiza o princípio do desenvolvimento sustentável, este não deve ser o único instrumento de proteção ambiental utilizado, como vem ocorrendo e sim como mais um dos previstos no art. 9º da mencionada legislação.

Ainda que muito criticado por adotar meios onerosos e burocráticos que acabam por inviabilizar muitos empreendimentos, o Licenciamento Ambiental, no plano federal, continua

reconhecido como o pilar da política ambiental brasileira, por ser o instrumento, conforme já dito, mais utilizado para minimizar os danos causados pelos grandes empreendimentos.

Para que a efetividade do Licenciamento Ambiental seja alcançada, é necessária, a princípio, a desburocratização, pois a imposição de diversas condicionantes, a falta de equipamento e, principalmente, a ausência de pessoal preparado nos órgãos ambientais, acabam por inviabilizar a eficácia da fiscalização. Ademais, as licenças não devem ser utilizadas como moeda de troca, que buscam nas compensações ambientais uma forma de implementar as garantias sociais esperadas do Poder Público.

Contudo, cabe aos órgãos ambientais, em razão da estrutura que lhes é própria, o dever de fiscalizar e garantir que os empreendimentos cumpram as normas para se desenvolverem de maneira sustentável. A parceria efetivamente estabelecida entre os órgãos do Poder Executivo e o Ministério Público é fundamental para a proteção ambiental, desde que cada qual cumpra suas funções e respeite as funções alheias.

Para instruir as licenças ambientais, os estudos devem apontar quais os impactos negativos o empreendimento proporcionará e quais as medidas, mitigadoras ou compensatórias, serão necessárias para sua minimização. Importante ter a clareza a respeito da possibilidade de implantação de medidas preventivas antes mesmo das medidas mitigadoras, com a finalidade de evitar a ocorrência de dano ou impacto ambiental.

Tais recomendações são ainda mais relevantes quando se trata de empreendimentos de grande porte, importantes danos ambientais e grande retorno financeiro para os investidores. Nestes casos, os órgãos ambientais deveriam ser ainda mais exigentes e cobrarem, efetivamente, o cumprimento de todas as exigências e medidas compensatórias.

Por diversas razões, como o tempo considerado curto para expedição da Licença Prévia, retirada de poderes dos fiscais do IBAMA, expedição da licença de maneira parcelada, não permitem que os impactos ambientais sejam efetivos.

Somente a junção da legislação adequada e devidamente aplicada à fiscalização eficiente, ao planejamento socioambiental e à efetiva participação da comunidade diretamente interessada, nos termos do princípio da participação popular, possibilitará efetiva proteção ambiental, atendendo às expectativas mais prósperas.

REFERÊNCIAS

ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental.** 2011. 315p. Tese (Doutorado)- Faculdade de Direito da Universidade de

São Paulo, São Paulo. Disponível em: < http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15052013-163336/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2015.

ARRUDA, Renato Garcia. **Amazônia azul: um patrimônio a ser defendido**. Disponível em http://www.esg.br/images/Monografias/2014/ARRUDA.pdf. Acesso em 07 dez 2015

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto 4.340/02, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 22 de agosto de 2002.

BRASIL. **Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 06 de junho de 1990.

BRASIL. **Lei 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, Brasília, 31 de agosto de 1981.

BRASIL. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 de julho de 1985.

BRASIL. **Lei 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, Brasília, 18 de julho de 2000.

BRASIL. **Resolução 237, de 19 de janeiro de 1997.** Disciplina O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno. Diário Oficial, Brasília, 19 de janeiro de 1997.

BRASIL, **Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial 60**, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/cdoc/biblioteca/resenha/2015/marco/Res2015-03-25DOUICMBio.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

BECHARA, Erika. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000**. 2007. 352p. Tese (Doutorado)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: < http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041032.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.

CARVALHO FILHO, José Carlos. **Pré-sal, Domínio Marítimo e a Amazônia Azul**. In: GONÇALVES, Alcindo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Petróleo, gás e meio ambiente. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012, pp. 69-80.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Mineração: Maldição ou Dádiva?** São Paulo: Signus, 2008.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos.** 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do Direito Processual Ambiental.** 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GENEROSO, Francisco Chaves. **As Condicionantes no Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Minerários.** Revista do Ministério Público de Minas Gerais: Especial Mineração, 2012. p. 17/20.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública. Em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores.** 8 ed. rev. e atua. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Amazônia Azul, Pré-Sal, Soberania e Jurisdição Marítima**. UNOPAR Cient., Ciênc. Jurid. Empres., Londrina, v. 11, n. 1, p. 15-30, mar. 2010.

MARTINS, Eliane M. Octaviano; LORO NETTO, Caio César Alvares. **Direito Marítimo do Petróleo e Gás: Soberania e Jurisdição Marítima Brasileira na Zona Pré-sal**. In: GONÇALVES, Alcindo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Petróleo, gás e meio ambiente. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012, p. 81-94.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 3. Ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
PAGEL, Rogério. **A Responsabilidade Civil do Estado Frente à Concessão de Licença Ambiental.** Revista Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, volume 9, nº 18, julho de 2012. p.229/248.

RANGEL, Vicente Marotta. **Regime jurídico de exploração do Pré-Sal**. Revista USP, São Paulo, n. 95, set./out./nov. 2012, pp. 49-60.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **O que é Licenciamento Ambiental.** *In:* RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). Licenciamento Ambiental: herói, vilão ou vítima? Belo Horizonte: Arraes, 2015.p. 1/26.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Temas de Direito do Mar e a atividade petrolífera.** In: MENEZES, Wagner. Direito do mar: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, pp. 89-107.

SILVA, Alexandre Pereira da. **O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul.** Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, 2013, pp. 104-121.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. 2ª ed.** São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SEABRAN, Alessandra Aloise de; GONCALVES, A. ; Polette, M ; Del Valls, TA . **Vinculação de Royalties. Um pressuposto essencial de sustentabilidade para a zona costeira brasileira**. In: Alcindo Gonçalves; Maria Luiza Machado Granziera. (Org.). Petróleo, Gás e Meio Ambiente. 1ed.Santos: Leopoldianum, 2012, v. 1

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional. 5ª ed.** São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental.** 4ª edição. Salvador: Juspodivm, 2014.

THOMÉ, Romeu. **O Princípio da vedação de retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco.** Salvador: Juspodivm, 2014.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental.** 3ª ed. Niterói: Impetus, 2010.

Sites:

- http://www.otempo.com.br/capa/economia/burocracia-trava-investimento-de-r-40-bilh%C3%B5es-em-minas-1.1056026. Acesso em 01/11/2015

- http://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-recomenda-a-semad-que-cobre-medidas-compensatorias-ambientais-de-empreendedores-inadimplentes.html.