XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III

AGOSTINHO OLI KOPPE PEREIRA

CLÓVIS EDUARDO MALINVERNI DA SILVEIRA

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

Copyright © 2018 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. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito ambiental e socioambientalismo III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Agostinho Oli Koppe Pereira; Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira; José Fernando Vidal de Souza. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-695-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III

Apresentação

A apresentação que segue resume a coletânea de artigos selecionados para a exposição oral e debates no Grupo de Trabalho 64, denominado "Direito ambiental e socioambientalismo III", realizado no XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, que se desenvolveu nos dias 14, 15 e 16 de novembro julho de 2018, na cidade de Porto Alegre.

A coletânea reúne pesquisadores das mais diversas regiões brasileiras, vinculados às Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas do país. São trabalhos que trazem o olhar crítico dos pesquisadores dentro de suas pesquisas científicas, referente à temática-título do Grupo de Trabalho.

Os trabalhos trazem à discussão da comunidade científica os diversos problemas das áreas do Direito Ambiental e do Socioambientalismo, na busca de soluções adequadas visando alcançar a sustentabilidade tanto ambiental quanto social.

Assim, no dia 16 de novembro de 2018, os vinte e um artigos ora selecionados, após avaliação feita por pares, pelo método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

Apresentamos, a seguir, uma síntese dos artigos aqui publicados:

O primeiro artigo, apresentado por Marcelo Buzaglo Dantas, em coautoria com Tainá Fernanda Pedrini, intitulado "'Risk-takers' e 'Risk-averses': a precaução e a prevenção no direito comparado", cuida dos princípios da Prevenção e da Precaução nos EUA e na Europa para posterior comparação com eventuais condutas e instrumentos aplicados ao Brasil, mostrando a divergências de pensamento e de interpretação de tais princípios.

O segundo artigo nominado, "Transparência e publicidade na repartição dos benefícios decorrentes dos conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético no Brasil", apresentado por Voltaire de Freitas Michel e Marc Antoni Deitos trata do novo marco regulatório da proteção ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, a Lei

nº 13.123/2015, dando ênfase à publicidade e transparência das informações relacionadas com o teor dos acordos de repartição de benefícios à comunidade tradicional detentora do conhecimento originário.

Na sequência, Paloma Rolhano Cabral e Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros apresentam o artigo "O princípio da proporcionalidade e a proibição de aluguel de cães de guarda (lei estadual 14.628/13): um olhar através da constituição federal brasileira de 1988", que examina questão relativa à proteção ambiental e animal, em especial a lei n. 14.229/13 do Rio Grande do Sul que coibiu explorações econômicas como a do aluguel de cães de guarda.

Os autores Gustavo Silveira Borges e Marina Moura Lisboa Carneiro de Farias Carvalho tratam no artigo "Meio ambiente e cidadania: uma perspectiva sobre o desenvolvimento sustentável" sobre aspectos da responsabilidade do cidadão e os instrumentos de cidadania à sua disposição para a preservação do meio ambiente.

Em seguida, Maria Eduarda Senna Mury e Mariana Barbosa Cirne se dedicam, no artigo "Socioambientalismo e licenciamento ambiental: uma relação indissociável e possíveis caminhos para a sua efetivação" a discutir a relação indissociável que existe entre o socioambientalismo e o licenciamento ambiental, tendo em conta a portaria Interministerial nº 60.

O sexto artigo da lavra de Durcelania Da Silva Soares e Marcio Gonçalves Sueth trata da "Proteção ambiental e a razoável duração do processo como meio de instrumentalização de direitos humanos a um meio ambiente equilibrado", a partir do direito fundamental à razoável duração do processo, frente à necessidade de concretizar a precaução, a reparação e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O sétimo artigo intitulado "O direito dos desastres e a responsabilidade civil pelo dano ambiental futuro: a responsabilidade civil como instrumento de prevenção", apresentado por Pedro Agão Seabra Filter se dedica à análise da responsabilidade civil como instrumento eficaz para a prevenção dos danos ambientais futuros, ou prolongados, que possam ser causados por desastres naturais.

O oitavo artigo elaborado por Marcia Andrea Bühring e Ângela Irene Farias de Araújo Utzig nominado "Responsabilidade civil do estado por desvio de finalidade do Eia/Rima da usina hidrelétrica Cachoeira Caldeirão – Amapá" examina Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Amapá em face das empresas EDP e EECC (responsáveis pela construção e exploração da Usina Hidrelétrica Cachoeira Caldeirão (UHCC) e do Estado

do Amapá, em razão de desvio de finalidade na execução de recursos financeiros firmados no EIA-RIMA.

O nono artigo intitulado “O sistema jurídico de proteção ambiental e o princípio da proibição de retrocesso ambiental como ferramenta ao desenvolvimento”, apresentado por Astolfo Sacramento Cunha Júnior e Alex Albuquerque Jorge Melem trata da degradação ambiental, da revisão do sistema jurídico de proteção ambiental e do princípio da proibição de retrocesso ambiental, como ferramentas para a preservação ambiental.

Em seguida, Thais Giordani e Ernani de Paula Contipelli no artigo nominado “Os direitos humanos frente às migrações climáticas e a necessidade de um marco jurídico global” dedicam-se a buscar uma definição legal do termo “migrante climático” para identificar os esforços políticos realizados no âmbito da legislação ambiental internacional, visando assegurar a proteção global e nacional para essa categoria de pessoas.

O décimo primeiro artigo intitulado “A difícil simbiose entre Justiça Socioambiental e políticas de saneamento básico: um estudo sobre a estação de tratamento de esgoto Navegantes (Rio Grande/RS)” elaborado por Nathielen Isquierdo Monteiro e Felipe Franz Wienke examina o surgimento e a consolidação de um cenário de injustiça ambiental oriunda da construção da Estação de Tratamento de Esgoto Navegantes, na cidade de Rio Grande/RS, que gerou desde a sua implantação um quadro de injustiça ambiental provocado pela concessionária do serviço público de saneamento básico daquela localidade.

Deilton Ribeiro Brasil apresenta, depois, no artigo “Dano ambiental futuro e responsabilidade civil: a importância da valoração econômica na proteção do meio ambiente”, uma reflexão sobre o dano ambiental e responsabilidade civil, evidenciando a importância da valoração econômica na proteção do meio ambiente.

O décimo terceiro artigo intitulado “O Greening e a visão sistêmica da conscientização ambiental”, Ana Lucia Brunetta Cardoso promove uma análise da figura do risco ambiental, oriundo do processo de mudanças climáticas, do processo de industrialização, da exploração, da degradação ambiental e da efetiva conscientização para a proteção ecológica.

Em seguida, Carolina Medeiros Bahia e Melissa Ely Melo apresentam o trabalho nominado “O estado de direito ecológico como instrumento de concretização de justiça ambiental” que investiga a importância do Estado de Direito Ecológico, como condição de alicerce legal indispensável para à materialização da Justiça Ambiental.

O décimo quinto artigo intitulado “O Estado Democrático de Direito e o acesso à informação ambiental: um dos pilares do princípio da participação popular”, de autoria de Agostinho Oli Koppe Pereira e Graciela Marchi trata do direito de informação como mecanismo de participação popular para que se possa assegurar o equilíbrio ecológico.

Depois, Aline Andrighetto nos apresenta o artigo “Direito, Estado Socioambiental e Controle Social” que debate a temática dos direitos humanos e do meio ambiente, resgatando o contexto histórico da crise ambiental e relacionando-a com a emergência dos valores e princípios fundamentais protetores do direito de cada cidadão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para o bem viver, diante das questões legais, sociais e econômicas.

Seguindo a ordem dos trabalhos Kamylla da Silva Bezerra e Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues apresentam o trabalho “Apontamentos sobre a participação democrática nas audiências públicas do licenciamento ambiental”, que tem por objetivo analisar empiricamente a participação da sociedade nas audiências públicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

O décimo oitavo trabalho intitulado “Caminhos possíveis para um desenvolvimento sustentável alternativo: reflexões sobre o buen vivir”, de autoria de Paula Fabíola Cigana e José Antônio Reich dão ênfase ao princípio do sumak kawsay ou buen vivir, fundado nas concepções dos povos originários latino-americanos.

O décimo nono trabalho da lavra de Carlos Alberto Molinaro e Augusto Antônio Fontanive Leal, intitulado “Acesso aos materiais genéticos e conhecimentos tradicionais: agregando proteção jurídica e tecnologia” tem como objetivo realizar um estudo sobre a proteção jurídica do acesso ao material genético e ao conhecimento tradicional associado, inclusive por meio de ferramentas tecnológicas, dentre elas a figura do blockchain.

O vigésimo trabalho elaborado por Iracema de Lourdes Teixeira Vieira e Lise Tupiassu, nominado “A progressividade extrafiscal do IPVA como contributo à proteção do meio ambiente no Brasil” se dedica a examinar o impacto da progressividade extrafiscal do IPVA na proteção ao meio ambiente, dada sua potencialidade.

Por fim, o presente volume se encerra com o trabalho “Tutelas provisórias e o princípio da precaução: uma aproximação necessária para maior efetividade na proteção ambiental”, de

autoria de Tamires Ravanello e Carlos Alberto Lunelli se dedica a verificar o alcance das tutelas provisórias, à luz do princípio da precaução, estabelecendo contornos de medidas eficazes para a proteção do meio ambiente.

Com isso, espera-se que todos tenham uma leitura profícua e agradável.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho

Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira - Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Clóvis Eduardo M. da Silveira - Universidade de Caxias do Sul

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

SOCIOAMBIENTALISMO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL E POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A SUA EFETIVAÇÃO.

SOCIOENVIRONMENTALISMO AND ENVIRONMENTAL LICENSE: AN INSEPARABLE RELATIONSHIP AND POSSIBLE PATHS TO ITS REALIZATION.

Maria Eduarda Senna Mury
Mariana Barbosa Cirne

Resumo

Pretende-se discutir a relação indissociável que existe entre o socioambientalismo e o licenciamento ambiental, demonstrando que o componente social não pode ser excluído da avaliação ambiental e que isto é possível sem tornar o licenciamento inviável. Uma vez conceituado o socioambientalimo, relacionando-o com o desenvolvimento de meio ambiente, será apresentado o licenciamento como materialização do princípio da prevenção, através das condicionantes para evitar, mitigar ou compensar os danos ambientais de um empreendimento. A Portaria Interministerial nº 60 será apresentada como possibilidade para a participação dos envolvidos sobre as questões sociais sem retirar o poder decisório do órgão ambiental federal.

Palavras-chave: Socioambientalismo, Licenciamento ambiental, Condicionantes, Dinamicidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article intended to discuss the inseparable relationship between socioenvironmentalism and environmental licensing, demonstrating that the social component cannot be excluded from it and that this is possible without making the licensing impracticable. Once the socioenvironmental is conceptualized, relating it to the development of the environment, environmental licensing will be presented as a materialization of the prevention principle, through the conditions to avoid, mitigate or compensate the environmental damages of an enterprise. The “Portaria Interministerial” 60 will be presented as a possibility for the participation of those involved on social issues without withdrawing the decision-making power from the federal agency.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Socioenvironmentalism, Environmental licensing, Conditions, Dynamism

Introdução

Para que serve o licenciamento ambiental? Por que um processo de licenciamento precisa demorar tanto? Este instrumento consegue cumprir o seu papel de antever os danos ambientais e evitar, compensar ou mitigá-los? As populações e comunidades impactadas podem ser beneficiadas pelo licenciamento ambiental e estariam incluídas na ideia de dano ambiental?

Essas são algumas perguntas que são feitas no tema ambiental mais controvertido do momento: o licenciamento ambiental. Os antropocentristas[1], assim como os desenvolvimentistas, veem o licenciamento ambiental como um entrave ao desenvolvimento brasileiro. Prova disso são as a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 65, de 14 de dezembro de 2012[2], e o Projeto de Lei do Senado n. 654, de 2015[3], de autoria do Senador Romero Jucá, em trâmite no Congresso Nacional. As duas propostas reduzem prazos de análise ou inviabilizam a suspensão das licenças como maneira de tornar o licenciamento mais efetivo.

Por outro lado, há um enorme questionamento – judicial e político - pela sociedade civil e pelo Ministério Público[4] quanto às demandas sociais a serem atendidas necessariamente no bojo do licenciamento ambiental e de que maneira esse pleito merece ser atendido. Para os preservacionistas[5], e para quem é biocentrista[6] ou ecocentrista, o componente socioambiental precisa ser ampliado no bojo do licenciamento ambiental[7].

---

[1] Para uma discussão sobre as correntes éticas do Direito, ver: COELHO, Helena Carvalho. Do Direito Constitucional Ao Meio Ambiente E Desdobramentos Principiológicos À Hermenêutica (Ambiental?). *Veredas do Direito*, Belo Horizonte. v.11, n.21, p.53-73 • Janeiro/junho de 2014

[2] A PEC n. 65/2012 está em audiência pública e tem como objetivo acrescentar o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública. "Dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente." BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 65, de 2012 (do Senado Federal). *PEC n. 65/2012*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em 2 mai. 2016.

[3] O PLS n. 654/2015: "Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.". BRASIL. Projeto de Lei nº 654, de 2015 (do Senado Federal). PLS n. 654/2015. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 22 abr. 2016.

[4] Conforme atuação do Ministério Público Federal, com destaque para a 4º Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em: <http://mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4>. Acesso em: Acesso em: 28.10.2016.

[5] Paulo de Bessa Antunes resume o preservacionismo como uma corrente que se distancia dos movimentos sociais e das lutas políticas, que não acredita na possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade. Segundo o autor, para essa corrente doutrinária, as populações tradicionais – e os pobres de uma maneira geral – são uma ameaça à conservação ambiental, contudo, esta não são as premissas adotadas neste trabalho. (Cf. ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental.* 12a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 11). Prefere-se, no caso, trabalhar com as premissas de Paulo Afonso Leme Machado e Carlos Marés(Ver: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23a ed. São Paulo: Malheiros, 2015 e MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Ambiental. *O Direito para o Brasil Socioambiental*. LIMA, André (Org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002).

[6] Ver: ver: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

[7] Nesse sentido, ver as pautas do ISA, O Instituto Socioambiental, uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos, fundada em 1994, "para propor soluções de forma integrada a questões sociais e ambientais com foco central na defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos." Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa>. Acesso em: 28.10.2016.

Apesar da divergência, o licenciamento ambiental ainda é considerado, hoje, como o instrumento que melhor concretiza o princípio da prevenção[8] dentro do direito ambiental, sendo indispensável para garantir um meio ambiente equilibrado, valor fundamental trazido pelo art. 225 da Constituição de 1988[9]. Exatamente por isso, o presente artigo é relevante, pois demonstra que este instrumento, apesar das críticas, ainda merece debates e aperfeiçoamentos.

Não bastasse isso, o meio ambiente – que é o objeto do licenciamento ambiental – possui um conceito legal estabelecido no art. 3º, I, da Lei n. 6938, de 1981[10], pautada em um meio ambiente natural. Há, contudo, divergência de que esse dispositivo precisa – como de fato é – ser visto à luz do socioambientalismo.

Diante desse quadro, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: *o licenciamento ambiental deve ser implementado à luz do socioambientalismo? Como seria possível essa implementação sem perder a eficiência desse instrumento?*

Para responder esse questionamento, será explicado na primeira parte do artigo em que consiste o socioambientalismo. Neste espaço, será abordado o movimento de pluralização do direito, através da correlação de direitos coletivos e individuais pela CF/88, tratando o Direito Ambiental enquanto um direito difuso de terceira geração, no sentido de que todos possuem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao se reconhecer o meio ambiente natural como indispensável para a sobrevivência do ser humano, esses fatores não podem ser compreendidos isoladamente.

Na segunda parte, apresenta-se o licenciamento ambiental, seu conceito, e a sua relação com a avaliação de impactos ambientais, com destaque para o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA. De posse desses conceitos, será demonstrada como possível uma leitura mais ampla do que seria o meio ambiente, inserindo-se no instrumento licenciamento, necessariamente, o componente socioambiental. Em um subtópico dessa parte, será ainda explicada a Portaria Interministerial MMA/MJ/MS/MinC/n. 60 (PI n. 60)[11], válida para o licenciamento ambiental federal, como uma tentativa de compatibilizar as demandas ambientais com a celeridade que o licenciamento ambiental precisa ter na sua aplicação.

---

[8] Conforme explica Érica Bechara, o objetivo deste princípio é o de direcionar as normas jurídicas e as políticas públicas para se firmarem no sentido de prevenir as lesões ao meio ambiente, antecipando os danos que possam ser causados e assim, tentar impedi-los. Cf. BECHARA, Erika. *Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041032.pdf>. Acesso em 12 jun. 2015.

[9] BRASIL. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[10] BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[11] BRASIL. *Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20No%2060.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2016.

Este artigo não pretende esgotar um tema complexo como licenciamento ambiental, mas sim apresentar uma das facetas de suas controvérsias (o conceito de meio ambiente) e em seguida trazer reflexões sobre os efeitos das modificações normativas trazidas pela PI 60/2015 para a discussão. Parece ser um primeiro passo para um debate que precisa ser desenvolvido no âmbito do Direito Ambiental.

Apresentados os seus principais pontos, passa-se, então, a trilhar o itinerário estabelecido.

1. O Socioambientalismo

Como já foi anunciado, a primeira norma brasileira[12] a definir legalmente a expressão "meio ambiente" está no art. 3º, I, da Lei nº 6.938, de 1981[13], conceituando-o como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas". Nessa definição, o meio ambiente natural parece sobressair, motivo pelo qual é objeto de várias críticas[14]. Cabe, contudo, notar que essa lei é anterior à Constituição Federal de 1988, logo, trouxe uma ideia embrionária do meio ambiente enquanto um direito difuso, posteriormente complementado como um bem de uso comum do povo.[15]

O movimento dos direitos de primeira e de segunda geração teve seu foco voltado ao indivíduo, protegendo seu direito individual, responsabilidade individual, vontade individual e autonomia da vontade.[16] Dessa forma, todas as coisas, plantas, minerais e animais poderiam ser integrados a um patrimônio, podendo este indivíduo dispor livremente destes bens. Dentro da lógica desse sistema jurídico, não poderia haver nenhum bem sem proprietário individual, todas as coisas deveriam pertencer a um indivíduo. Não se esperava, portanto, a introdução de um direito coletivo[17] que não fosse tratado como o conjunto de direitos individuais.

---

[12] LEUZINGER, Marcia Dieguez. CUREAU, Sandra. *Direito ambiental.* Rio de Janeiro: Elsevier (Universitária), 2013, p. 3.

[13] BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[14] LEUZINGER, Marcia Dieguez. CUREAU, Sandra, *Op. Cit.* Ver também: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

[15] Os bens de uso comum do povo constituem uma das modalidades dos chamados bens do domínio público do Estado, que encontra nos chamados bens de uso especial, sua segunda modalidade. Por se tratarem de bens que podem ser utilizados por qualquer pessoa do povo, coletiva ou individualmente, esta utilização se reveste em típico direito constitucional que, pela indeterminação dos agentes que podem exercê-lo, recebe o nome de Direito Difuso. Cf. SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. In: *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v.13, n. 25, p.22-38, jan./jun.2010. Reforçando essa posição, o meio ambiente também pode ser considerado como um "patrimônio público a ser necessariamente protegido, tendo em vista o uso coletivo", nos termos do art. 2º, I, da Lei 6.938/1981.

[16] MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Ambiental. *O Direito para o Brasil Socioambiental*. LIMA, André (Org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 27.

[17] Apesar de Carlos Marés tratar o meio ambiente como coletivo, parece mais pertinente qualificá-lo como difuso. Essa ressalva vale para o desenvolvimento deste trabalho.

A Constituição Federal, promulgada em 1988[18], quebrou este paradigma da modernidade ao reconhecer os direitos coletivos ao lado dos individuais, pois aqueles além de não serem possíveis de valorização econômica, não podem ser apropriados a um patrimônio individual[19] O texto constitucional trabalhou quatro aspectos isoladamente, mas que são de extrema relevância para o tema em discussão, pois tem entre si uma estreita ligação entre a proteção dos direitos sociais e da cidadania não só como direitos individuais, mas como direitos coletivos. São eles os aspectos étnicos, culturais, a função social da propriedade e o ambiental, consagrados no texto constitucional.

Isso porque, um grupo indígena, recebendo apoio de antropólogos, advogados, filósofos e historiadores, conseguiu que fossem reconhecidos, por meio dos artigos 231 e 232[20], seu direito autônomo e originário enquanto povo no território brasileiro[21]. Da mesma forma, antes da atual Constituição, somente se consideravam bens do patrimônio cultural aqueles reconhecidos pelo poder público[22]. Nas conquistas consagradas no texto constitucional de 1988, após pressão popular, a preservação do patrimônio cultural se expandiu à proteção tanto dos bens materiais como dos bens imateriais[23]. A definição de patrimônio cultural, portanto, deixou de depender exclusivamente do Governo, passando a ser não mais um direito estatal, mas sim um direito público, pertencente a toda coletividade[24].

Ainda quanto aos ganhos constitucionais de 1988, havia a discussão quanto à reforma agrária, em conflito entre a propriedade cumpridora de uma função social e ambiental e a velha propriedade do século XIX, absoluta[25]. O resultado foi o Capítulo III referente à Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária que determina em seu artigo 186, que "a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei", aos seguintes requisitos classificados por

---

[18] BRASIL. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[19] MARÉS, Carlos Frederico. *Op. Cit*, p. 26.

[20] 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. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. Cf. BRASIL. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[21] MARÉS, Carlos Frederico. *Op. Cit*, p. 21.

[22] Idem.

[23] Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. Cf. BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[24] Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] Cf. BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[25] MARÉS, Carlos Frederico. *Op. Cit*, p. 23.

Márcia Leuzinger e Sandra Cureau[26] como: "I - aproveitamento racional e adequado", elemento econômico; "II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente", elemento ambiental, também chamado de função socioambiental da propriedade; "III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho", elemento trabalhista; e IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores", elemento social.

Por fim, mas não menos importante, após a Conferência de Estocolmo de 1972, os ambientalistas conseguiram pela primeira vez que todo um capítulo, consubstanciado no artigo 225[27], fosse dedicado ao meio ambiente, declarando-o como um direito fundamental e repartindo a obrigação de protegê-lo e de preservá-lo tanto ao Estado como a toda a coletividade (função ambiental pública e privada)[28].

O texto constitucional, portanto, reconheceu e protegeu direitos coletivos e difusos como o meio ambiente, o patrimônio cultural, os valores étnicos e se baseou nesses direitos para impor restrições à propriedade privada, levando à criação de um novo direito fundado no pluralismo[29].

Esse pluralismo, então, materializa-se dentro do conceito de meio ambiente. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em 1995, no julgamento do MS 22.164-0/SP[30], reconheceu que os preceitos inscritos no art. 225 da Constituição Federal "traduzem uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas" e que essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido:

> Trata-se [...] de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstancia essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeneracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.[31]

---

[26] LEUZINGER, Marcia Dieguez. CUREAU, Sandra, *Op. Cit.*, p. 71.

[27] 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. *Idem.* Para entender a importância desse dispositivo, ver: BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

[28] LEUZINGER, Marcia Dieguez. CUREAU, Sandra, *Op. Cit.*, p. 41.

[29] MARÉS, Carlos Frederico. *Op. Cit*, p. 23.

[30] Idem, p. 37.

[31] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 22.164-0/SP. Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+22164%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22164%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/afuob5c>. Acesso em: 19 abr. 2016.

Nesse contexto, os direitos socioambientais, por serem de terceira geração, materializam poderes de titularidade difusa atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagrando o princípio da solidariedade e constituindo um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimentos dos direitos humanos, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Esses direitos não são formados nem pela mera soma de direitos subjetivos individuais, nem possuem vários proprietários particulares, não podendo ser divididos por titulares e reduzidos ao patrimônio de um indivíduo. Portanto, não pertencem a ninguém em especial, mas sim a um grupo de pessoas cuja titularidade é difusa, que podem promover sua defesa individualmente, sempre em benefício da coletividade.

Assim, contextualizado o direito socioambiental enquanto um direito difuso, importante abarcar o que se entende pela sua proteção. Sobre esse ponto, Dean Almeida[32] destaca a proteção ambiental pela sua importância para a sobrevivência da espécie humana e de todas as demais formas de vida, evidenciando que os aspectos natural e social são absolutamente interligados, não podendo ser compreendidos isoladamente[33].

O caráter socioambiental do direito é dado pela composição dos direitos sociais, culturais e ambientais numa intrínseca relação entre a proteção e a valorização dos direitos sociais e dos bens culturais (materiais e imateriais) com os diferentes ambientes que os abrigam, permitindo a reprodução física e cultural dos povos[34].

Essa profunda relação cria uma realidade dinâmica e complexa que força o ordenamento jurídico a superar a dicotomia entre artificial e natural, encontrando condições de adequação ao significado de direito ambiental, transcendendo as normas jurídicas enquanto simples proteção dos bens naturais (condições físicas da terra, ar e da água) e incluindo o meio ambiente humano, ou cultural (saúde, trabalho, educação e as demais condições sociais produzidas pelo homem e que afetam os seres humanos)[35].

Em suma, a abordagem escolhida no presente trabalho é a da multidisciplinaridade do direito socioambiental, voltado para o estudo dos direitos difusos de proteção de valores ambientais e culturais da sociedade, tendo como pilar sua harmonização com o desenvolvimento sustentável[36]. Assim, é indispensável reconhecer a relação do Direito Ambiental com os Direitos Humanos[37].

---

[32] ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. *Direito Socioambiental:* O Significado da Eficácia e da Legitimidade. Curitiba: Juruá, 2005, p. 17.

[33] Reforçando essa conclusão, o art. 2º estabelece como objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA "preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana."

[34] ROCHA, Ana Flávia. *A Defesa dos Direitos Socioambientais no Judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, p. 9.

[35] ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. *Op. Cit.*

[36] Érika Bechara explica que a Conferência de Escolmo sobre Meio Ambiente originou um novo paradigma no modo como era visto o

1.1. O Direito Socioambiental e sua Relação com os Direitos Humanos

Apesar da possibilidade dos efeitos de um dano ambiental possuir dimensões globais[38], a proteção do meio ambiente é relativamente recente nos debates internacionais. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos[39] não tratou da matéria de forma explícita. Entende-se que o Direito ao meio ambiente está latente no artigo XXV[40] que consagra o direito a um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar.[41]

A Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente[42] foi o primeiro documento internacional específico a tratar sobre a proteção do meio ambiente. Afirma o documento que esta proteção é essencial para o bem-estar humano e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, incluindo o próprio direito à vida, tecendo, assim, a relação entre direitos humanos e o meio ambiente.[43] Reconheceu-se na Conferência de assinatura desta Declaração que a maioria dos problemas ambientais dos países em desenvolvimento estava relacionada ao seu próprio subdesenvolvimento, no qual milhares de pessoas se encontram vivendo abaixo do patamar mínimo de preservação da dignidade humana. Enquanto, por outro lado, nos países desenvolvidos, os problemas ambientais decorriam da industrialização e do desenvolvimento tecnológico[44].

Nesse contexto, vinte anos depois, foi assinada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. O objetivo deste fórum foi unir a proteção ambiental e o incremento econômico, gerando a ideia do desenvolvimento sustentável. Enfatiza-se, nesse sentido, o Princípio 4 da Declaração que afirma que "*para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste*"[45].

---

desenvolvimento, contextualizando-o com preocupações não mais apenas econômicas, mas também sociais, culturais e ambientais, dando início a criação do termo "desenvolvimento sustentável". Cf. BECHARA, Erika. *Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041032.pdf>. Acesso em 12 jun. 2015.

[37] MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Ambiental. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

[38] Para discutir a sociedade de risco, ver: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

[39] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* 1948. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 19 abr. 2016.

[40] Artigo 25° - 1.Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

[41] PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina G. Direitos Humanos e Meio Ambiente. *In:* GALLI, Alessandra (Org.). *Direito Socioambiental:* homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2011, v 1.

[42] Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano.* 1972. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

[43] PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina G. *Op. Cit.*

[44] PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina G. *Op. Cit.*

[45] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.* 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi concebido ainda em 1987 pelo Relatório de Brundtlan[46] como "*o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades*". Nesse contexto, surge o compromisso dos Estados com uma nova ética sustentável, que busca tornar compatível a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico e social da humanidade[47].

Contudo, a proteção efetiva do meio ambiente sempre teve uma relação direta com o tratamento recebido pela atividade econômica. A prevalência desmedida da perspectiva capitalista de produção acarreta numa devastação ambiental que impõe riscos que comprometem a vida humana. Estes danos acabam por sobrecarregar segmentos sociais específicos, criando grupos sociais mais vulneráveis (vulnerabilidade ambiental), que é um fator de injustiça social[48].

A vulnerabilidade ambiental determina, então, a maior ou menor possibilidade de vítimas suportarem a ocorrência de catástrofes ambientais. Quanto maior a vulnerabilidade, maior a propensão dos prejuízos causados por eventos danosos. Assim, os riscos ambientais de uma atividade (no sentido de perigo possível), quando não se limitam aos participantes do processo produtivo, podem atingir uma categoria que não se beneficia diretamente da atividade ou empreendimento, mas arcam com os efeitos negativos que ela acarreta, chamados de suportadores de riscos.[49]

Dessa forma, os problemas sociais estão diretamente relacionados às polêmicas de proteção ambiental, mais a distribuição do ônus do desenvolvimento tecnológico, consequentemente e os danos por ele causados, não é equitativa, atingindo grupos vulneráveis específicos.

Assim, os suportadores dos riscos de um determinado empreendimento ou atividade que impacte o meio ambiente em que vivem têm o direito de participar efetivamente das decisões que os afetam, bem como pleitear medidas compensatórias pelos gravames que suportam. Trata-se, portanto, do reconhecimento de que o meio ambiente não pode ser implementado sem incluir em seu objeto essas demandas socioambientais. E como de demonstrará no tópico em seguida, essa discussão é indispensável para se pensar o licenciamento ambiental.

---

[46] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Relatório de Brundtland:* Nosso Futuro Comum. 1987. Disponível em: <http://eubios.info/BetCD/Bt14.doc>. Acesso em: 19 abr. 2016.

[47] PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina G. *Op. Cit.* Este princípio foi incorporado na nossa legislação pela Lei n. 6.938/81, a qual em seu art. 2º dispõe que "tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana"

[48] KLOCK, Andrea B.; CAMBI, Eduardo. Vulnerabilidade socioambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 898, p. 49-62, ago. 2010.

[49] Idem.

2. O Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente[50] estando o seu conceito e funcionamento dispostos nos arts. 9º, inciso IV, e 10º da Lei nº 6.938/81, sendo exigido previamente na construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais[51] de efetivo ou potencial capacidade poluidora, ou capazes de causar degradação sob qualquer forma, levando em conta as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso[52]. O licenciamento ambiental é um típico instrumento de prevenção de danos ambientais. É através dele que o órgão ambiental licenciador verifica a dimensão dos impactos que a implantação de um empreendimento causaria. As considerações feitas no processo de licenciamento ambiental condicionam o exercício da atividade ao atendimento de inúmeros requisitos aptos a eliminares ou reduzirem o impacto ambiental negativo, chamados de condicionantes do licenciamento ambiental[53].

A Constituição Federal não fez referência direta ao licenciamento ambiental, contudo, não há como negar que este instrumento funciona como concretização dos valores ambientais constitucionais trazidos em seu artigo 225[54]. Isso porque o licenciamento ambiental se relaciona com todos os incisos do §1º do art. 225, que incube responsabilidades ao Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado[55]. Por exemplo, quando o inciso I fala em "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas" isso significa que, salvo adotadas as medidas de prevenção cabíveis, as atividades econômicas que ameaçam os processos ecológicos essenciais e os ecossistemas não deverão receber a licença ambiental[56].

Contudo, o instrumento constitucional mais diretamente interligado ao licenciamento ambiental está previsto no inciso IV do § 1º do art. 225. É o Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA, que exige "na forma da lei, para instalação de obra ou atividade

---

[50] Art. 9. (...) IV. o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016. Há ainda o conceito de licenciamento ambiental mais recente previsto no art. 2, I, da Lei Complementar nº 140/2011: Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; Cf. BRASIL. *Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[51] A Lei determina em seu art. 3º, inciso V, como recursos ambientais "a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora" BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[52] Art. 2º da Lei nº 6.938/81. Idem

[53] BECHARA, Erika. *Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041032.pdf>. Acesso em 12 jun. 2015.

[54] FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental:* aspectos teóricos e práticos. 4a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 32.

[55] Para Kurt Trennepohl, o licenciamento ambiental pode ser definindo como o processo de concordância do Poder Público com as obras ou atividades condicionadas à aprovação do Estado. Ver: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 3a ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 17.

[56] Idem.

potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade"[57]. Portanto, a obrigatoriedade do EPIA é uma imposição constitucional que se desenvolve no bojo do licenciamento ambiental.

Segundo Nelson Bugalho[58], algumas considerações podem ser extraídas deste dispositivo constitucional sobre o EPIA. A primeira delas é a de que o estudo prévio de impacto ambiental deve ser exigido pelo Poder Público, devendo ser regulamentado por normas infraconstitucionais[59]. A segunda observação é a de que o termo "prévio" empregado exige que o estudo seja realizado antes da instalação da obra ou atividade potencialmente poluidora, não podendo ser concomitante nem posterior a elas[60]. Em terceiro lugar, o EPIA sempre será exigido nos casos em que a obra ou atividade possa causar degradação expressiva. Em resumo, o estudo prévio de impacto ambiental é pressuposto para o licenciamento de "construção, instalação, ampliação, reforma e funcionamento de estabelecimentos, obras ou quaisquer atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente"[61].

Antes desta previsão constitucional, a Lei nº 6.938/81 já trazia a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente[62]. Contudo, foi somente com sua regulamentação específica pela Resolução Conama nº 01/86 que este instrumento realmente passou a ter aplicabilidade[63]. A Resolução definiu tanto as diretrizes gerais para elaboração do estudo (art. 5º), como que este estudo deveria ser elaborado por equipe multidisciplinar independente do proponente do projeto (art. 7º). O artigo 2º desta Resolução[64] também trouxe uma lista de atividades sujeitas ao EIA-RIMA como condição para o licenciamento ambiental. Ou seja, ficou estabelecido que dentro do processo de avaliação de impacto ambiental, o empreendedor deveria apresentar dois

---

[57] BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[58] BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental.* Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 15, p. 18-33, jul./set. 1999.

[59] Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que somente lei federal poderia excluir as hipóteses de incidência deste preceito, vide, acórdão de 2001, acerca do julgamento da ADI 1.086/SC: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPENSAR ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Plenário desta Corte, ao julgar a ADI 1.086/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, assentou que a previsão, por norma estadual, de dispensa ao estudo de impacto ambiental viola o art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal. II – Agravo regimental improvido. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1.086/SC. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 10 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1086%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1086%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b26trn9>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[60] Esse entendimento, contudo, não extingue a possibilidade de complementação desses estudos, a fim de estabelecer novas condicionantes ou medidas mitigadoras, conforme a dinamicidade do licenciamento ambiental, prevista no art. 19 da Resolução CONAMA 237.

[61] BUGALHO, Nelson R. *Op. CIt* p. 18.

[62] BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[63] SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental:* conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

[64] Cf. "Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:" BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 21 abr. 2016.

documentos, preparados por equipe técnica multidisciplinar independente, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, este sendo o documento destinado à informação e consulta pública, devendo, portanto, ser escrito de forma simplificada, trazendo as conclusões presentes no EIA.

Posteriormente, a Resolução CONAMA nº 237/97 definiu os Estudos Ambientais em seu artigo 1º, como:

> III – (...) 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.[65]

O Estudo de Impacto Ambiental é, portanto, um meio de atuação preventiva do Estado, avaliando as dimensões da interferência que um projeto (obra/atividade) possa vir a causar nos atributos de quaisquer dos elementos que compõem o meio ambiente[66]. Segundo Sandra Cureau[67], o principal objetivo desse instrumento, dentro do licenciamento ambiental, é dar à administração pública "uma base sólida de informação para a tomada de decisão quanto à autorização para o prosseguimento do projeto, sopesando os impactos sobre o meio físico, biótico e antrópico com os seus benefícios sociais".

Dessa forma, no Brasil, o processo de avaliação de impacto ambiental, na forma do EIA-RIMA, é indispensável ao licenciamento ambiental[68], devendo ser apresentado para toda e qualquer atividade potencialmente poluidora que necessite de uma licença para funcionar[69]. Logo, o componente socioambiental precisa estar inserido neste conceito de estudos.

Talden Farias[70] interpreta os objetivos gerais, bem como os objetivos específicos da Política Nacional de Meio Ambiente[71] como uma tentativa de harmonização da defesa do

---

[65] BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 22 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em: 21 abr. 2016.

[66] BUGALHO, Nelson R. *Op. CIt.*

[67] CUREAU, Sandra. Licenciamento Ambiental. In: GAIO, Alexandre e ABI-EÇAB, Pedro (Org.). *Lei da Política Nacional do Meio Ambiente*. Campo Grande: Contemplar, 2012.

[68] Nem todo licenciamento necessita necessariamente da realização de um Estudo de Impacto Ambiental. As hipóteses de cabimento do EIA são trazidas de forma exemplificativa no art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86. BRASIL. *Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 21 abr. 2016.

[69] SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Op. Cit.*

[70] FARIAS, Talden. *Op. Cit.* p. 23.

[71] Cf. art. 4º (...) I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; BRASIL. *Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 21 abr. 2016.
V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico

meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, tendo como primeira finalidade, a promoção do desenvolvimento sustentável, e como última a efetivação do princípio da dignidade humana. Dessa forma, os instrumentos da PNMA, dispostos no artigo 9º dessa lei, são os meios utilizados pela Administração Pública para atingir esses objetivos, o que envolve a questão socioambiental. O objetivo maior do licenciamento, segundo Daniel Fink e Marcelo Dawalibi [72], é conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, não limitando a liberdade empresarial, mas evitando que o exercício ilimitado de um direito atinja outros, também fundamentais.

Desse modo, o licenciamento ambiental, enquanto procedimento, busca evitar a degradação ambiental por meio de um encadeamento de atos[73] que visam um fim: a concessão da licença ambiental.[74] A licença ambiental, portanto, é emitida pelo órgão público competente condicionando o empreendedor a exercer seu direito à livre iniciativa, desde que respeitando e atendendo às medidas requeridas na licença vigente, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal.

Endossando a presença do socioambiental, a Cartilha de Licenciamento Ambiental do TCU[75] elenca os fatores que devem ser analisados pelo órgão ambiental competente para definir a viabilidade do empreendimento. São eles, num primeiro momento, o levantamento dos impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento; a avaliação da amplitude de tais impactos e a formulação de medidas que deverão ser implantadas na busca de diminuir esses impactos. Depois, são ouvidos órgãos e entidades setoriais situados na localidade do empreendimento e são realizadas as audiências públicas. Por último, é tomada a decisão a respeito da viabilidade socioambiental do empreendimento, levando-se em conta sua

---

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

[72] FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental.* Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2000.

[73] As fases do licenciamento estão arroladas no art. 10 da Resolução Conama nº 237/97, e deve obedecer às seguintes etapas: I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. (BRASIL, 1997)

[74] A licença ambiental é conceituada no art. 1º, inciso II, da Resolução Conama nº 237/97 como sendo o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente dispõe das condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimento ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam degradar o meio ambiente.

[75] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2.ed. 4ª Secretaria de Controle Externo. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>. Acesso em: 21 abr. 2016.

localização e seus prováveis impactos, em confronto com as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais. O conceito de impacto ambiental, previsto no art. 1º da Resolução CONAMA nº 001/86, endossa o caráter socioambiental inserido no licenciamento.[76]

Desse modo, para fins de licenciamento ambiental, no Brasil, utiliza-se o termo "ambiental" para se referir-se, também, aos impactos sociais gerados pelo processo[77]. Portanto, deve ser estabelecido, pelo órgão licenciador, a serem cumpridas pelo empreendedor, condicionantes tanto ambientais como sociais, a fim de mitigar os impactos socioambientais.

2.1. Questões socioambientais no licenciamento e a PI 60/2016

Como anunciado na introdução, uma das principais críticas ao licenciamento refere-se aos seus aspectos socioeconômicos, ante a incapacidade do órgão ambiental em acompanhar a efetividade das condicionantes às funções incorporadas que ultrapassam sua concepção original[78]. Nesse sentido, o Acórdão 3.413/2012-TCU estabelece que "[...] ainda não há definição legal para definir responsáveis para o acompanhamento da questão social no processo de licenciamento. Por isso mesmo, essa incumbência tende a ficar a cargo dos órgãos licenciadores, na esfera federal, o Ibama, o que acaba por sobrecarregar o Instituto, que já tem responsabilidade legal de avaliar todo o aspecto da sustentabilidade ambiental dos projetos a serem licenciados"[79].

Ocorre que a questão das condicionantes socioambientais não pode ser excluída do objeto dos licenciamentos, visto que se trata de um conteúdo inerente ao instrumento. A ampliação do conceito de socioambientalismo não permite limitar o licenciamento ao meio ambiente natural, que também deve ser capaz de prevenir possíveis prejuízos socioeconômicos decorrentes do empreendimento. Um licenciamento ambiental que não lida como os problemas sociais não cumpre o seu papel de proteção ambiental.

---

[76] Cf. Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - A saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - As atividades sociais e econômicas; III - A biota; IV - As condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - A qualidade dos recursos ambientais.

[77] BANCO MUNDIAL. Relatório N. 40995-BR. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate. 2008, v. 1. Disponível em: <http://www.maternatura.org.br/hidreletricas/biblioteca_docs/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf.>. Acesso em: 1 jun. 2015.

[78] HOFMANN, Mirian Rose. Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal do Brasil. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 12 abr. 2016. Ainda sobre o tema, o Relatório do Banco Mundial sobre o licenciamento ambiental no Brasil afirma que a obrigação de cada empreendedor em equacionar demandas não derivadas do potencial impacto social ou ambiental direto do projeto é resultado da ausência de regras setoriais ou temáticas sobre o assunto. BANCO MUNDIAL. Relatório N. 40995-BR. *Op. Cit.*

[79] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. AC 2.212-38/09-P. Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>. Acesso em: 21 abr. 2016.

O conceito atual de proteção ambiental, nesse sentido, tem como premissa a tríplice perspectiva do desenvolvimento sustentável, buscando a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Dessa forma, é possível concluir que não há como separar a figura do homem do atual conceito de meio ambiente, uma vez que sem a análise dos fatores socioeconômicos, não se atinge por completo a proteção socioambiental. Um meio ambiente que não pensa no homem, no social, portanto, não é um conceito viável de meio ambiente, tornando o licenciamento ambiental que não abarcasse esses fatores, num instrumento ineficiente.

Por outro lado, cabe reconhecer que o licenciamento precisa ser célere, sem, contudo, perder o seu componente social. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado[80] explica que a função do estudo ambiental não deve ser de influenciar as decisões estatais apenas para as questões ambientais em detrimento de eventuais ganhos econômicos e sociais do projeto, mas criar um balanço entre esses fatores.

Dessa forma, a fim de garantir que o licenciamento abarque todos os fatores socioeconômicos e ambientais atingidos pelo empreendimento ou atividade, é necessário que o órgão ambiental competente trabalhe conjuntamente com outros órgãos especializados, ponderando os diversos interesses envolvidos no processo, que dependem do caso concreto e da dinâmica social, e não apenas o meio ambiente natural.

Rose Mirian Hofmann[81] afirma que o "Brasil vive um cenário de extrema confusão institucional no que se refere à temática ambiental", pois uma multiplicidade de órgãos desempenha atividades paralelas, sem relação hierárquica com o órgão licenciador, ente responsável pela visão integrado de todo o processo. Continua asseverando que:

> Todos os temas conservacionistas merecem, sim, espaço no licenciamento ambiental, mas de forma ponderada dentro de uma análise global. O que acontece hoje é que as demandas de diferentes instituições são incorporadas ao licenciamento sem julgamento de valor, sem integração. Essa pratica deturpa o licenciamento, pois a visão do tripé da sustentabilidade (ambiental, social e econômico) não se faz com visão fragmentadas. É legitimo e pertinente que cada ator busque garantir seus interesses, mas cabe à autoridade licenciadora interpretar e decidir sobre como contemplar cada reivindicação e opinião na análise global.[82]

[80] MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
[81] HOFMANN, Mirian Rose. *Op. Cit*. p. 36.
[82] Idem.

A fim de reduzir estes problemas, foi instituída a Portaria interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60[83], no âmbito federal, que estabelece como encargo do Ibama avaliar se as exigências técnicas feitas pelos órgãos intervenientes guardam relação com os impactos da atividade em processo de licenciamento. O objetivo de se eleger o Ibama como órgão ambiental discricionário seria para garantir a visão holística e equilibrada da matriz de impactos, tornando o processo de licenciamento mais eficiente[84].

Essa Portaria, ao permitir a participação de diversos órgãos interessados, serve como referência para responder o problema das condicionantes socioambientais no processo de licenciamento. Isso porque o Ibama deve, no início do procedimento de licenciamento, 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", sob pena de responsabilidade no caso de omissão ou inveracidade dessas informações. Em suma:

> Assim, considera-se que sendo identificados impactos potenciais sobre a infraestrutura e equipamentos públicos, o órgão ambiental deve agir como articulador do estabelecimento dessas parcerias sem, contudo, interferir na competência de outros entes. Neste sentido, avalia-se que o estabelecimento de Carta de Intenções, Termo de Compromisso Socioambiental ou outros instrumentos similares, podem contribuir para o equacionamento das questões [...] referidas desde que respeitados os espaços de atuação dos diferentes atores sociais, sejam eles da esfera governamental, sejam da esfera não governamental. Sendo assim, cabe ao Ibama articular, observar e avaliar o processo, e outros órgãos competentes avaliar a execução das políticas para garantir os resultados propostos.
>
> Além disso, há que se considerar a legislação pertinente, as políticas públicas existentes e os espaços para deliberação previstos nas diferentes áreas envolvidas (os conselhos de saúde, por exemplo). Este respeito aos espaços de atuação são, a nosso ver, imprescindíveis, uma vez que a manutenção e funcionamento de qualquer estrutura que venha a ser negociada, principalmente nas áreas de educação e saúde, são de responsabilidade do poder público local. Daí a necessidade de que tais acordos sejam construídos de forma participativa e com clara definição de responsabilidades.[85]

Esta proposta é, portanto, bastante equilibrada no sentido de considerar os aspectos socioeconômicos dentro do licenciamento ambiental enquanto componentes indispensáveis da avaliação de impactos, contudo, sem que fique a encargo do empreendedor a execução de uma política pública propriamente dita.

---

[83] BRASIL. *Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015a*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20No%2060.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2016.
[84] HOFMANN, Mirian Rose. *Op. Cit*.
[85] Idem.

Os prazos estabelecidos nesta portaria também têm o objetivo de garantir mais celeridade ao licenciamento. A primeira solicitação pelo Ibama deve ocorrer assim que o processo de licenciamento é requerido, sendo que a resposta será utilizada para elaboração do Termo de Referência – TR, documento elaborado pelo Ibama para estabelecer o conteúdo necessário a ser apresentado nos estudos ambientais[86].

Tendo sido recebido os Estudo Ambiental, o Ibama terá o prazo de trinta dias no caso de EIA/RIMA, e de quinze dias, nos demais casos, para solicitar manifestação dos órgãos e entidades envolvidos[87]. Essa solicitação deverá ser respondida apresentando manifestações conclusivas sobre o estudo no prazo de até noventa dias, no caso de EIA/RIMA, e de até trinta dias, nos demais casos[88].

No período que antecede a emissão das licenças de instalação e operação, o Ibama solicitará manifestação dos órgãos e entidades envolvidos quanto ao cumprimento das medidas ou condicionantes das licenças expedidas anteriormente e quanto aos planos e programas pertinentes à fase do licenciamento em curso. Esta manifestação deve ser conclusiva, apontando a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento e indicar as medidas ou condicionantes consideradas necessárias para superá-los[89].

A implementação das medidas das condicionantes incluídas nas licenças, relacionadas às suas respectivas áreas de competência, deverão ser acompanhadas pelos órgãos e entidades federais envolvidos no licenciamento, informando ao IBAMA eventuais descumprimentos e inconformidades[90].

Conforme o art. 16 da Portaria Interministerial[91] "as solicitações ou exigências indicadas nas manifestações dos órgãos e entidades envolvidos, nos estudos, planos, programas e condicionantes" deverão ser diretamente relacionadas com os impactos identificados nos estudos elaborados para licenciamento do empreendimento, devendo ser acompanhados de justificativa técnica.

Estes documentos serão analisados pelo Ibama, na qualidade de autoridade licenciadora[92], que deverá avaliar a conformidade das exigências apontadas pelos estudos e os

---

[86] BRASIL. *Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015a*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20No%2060.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2016.
[87] Idem.
[88] Idem. Ver art. 7º.
[89] Idem. Ver art. 8º.
[90] Idem. Ver art. 10.
[91] Idem.
[92] Lei n. 11.516/07, art. 13. "A responsabilidade técnica, administrativa e judicial sobre o conteúdo de parecer técnico conclusivo visando à emissão de licença ambiental prévia por parte do Ibama será exclusiva de órgão colegiado do referido Instituto, estabelecido em regulamento" (BRASIL, 2007a)

impactos causados pela atividade objeto de licenciamento, devendo permanecer somente aqueles que guardarem relação direta entre estes fatores. Caso o Ibama reconheça que não há relação, comunicará à direção máxima do órgão ou entidade envolvido para que justifique ou reconsidere sua manifestação no prazo de cinco dias consecutivos.

Dessa forma, é possível concluir que a Portaria tem como finalidade garantir uma análise socioambiental do empreendimento, permitindo a participação de diversos órgãos com competências distintas, sem, contudo, imobilizar o poder de decisão do órgão ambiental competente. Garantindo, assim, maior celeridade e eficiência ao processo.

Conclusão

O presente artigo tratou sobre o instrumento mais controvertido do Direito Ambiental: o licenciamento ambiental. Conforme apresentado, o conceito de socioambientalismo é formado pela composição dos direitos sociais, culturais e ambientais que regem e condicionam a existência e desenvolvimento da vida em suas múltiplas manifestações. Com base nesse conceito, restou demonstrando o movimento de ampliação da percepção do meio ambiente, processo que não merece retrocessos. Nesse sentido, o licenciamento ambiental, enquanto instrumento concretizador do Direito Ambiental, não deve se limitar a proteger, mitigar e compensar apenas o meio ambiente natural, mas se estender ao meio socioambiental no qual o empreendimento está inserido.

O licenciamento ambiental é um processo que tem como objetivo a prevenção dos danos, uma vez que as condicionantes precisam ser pautadas em estudos prévios de impactos. Essas condicionantes, posteriormente, devem ser cumpridas pelo empreendedor, garantindo-se o desenvolvimento sustentável, o que exige o componente socioambiental.

Retomando as críticas ao licenciamento ambiental, foi apresentado para o debate a Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015 que estabeleceu como competência do Ibama a avaliação das exigências técnicas feitas pelos órgãos intervenientes, possuindo discricionariedade em julgar sua relação com os impactos. Para garantir a eficiência desse instrumento, foram ainda estabelecidos prazos para essa participação. Pode-se, com essa experiência, evidenciar um caminho para conjugar o caráter socioambiental dos licenciamentos, com a eficiência que este instrumento demanda.

O caráter dinâmico e variável do meio ambiente exige que o processo de licenciamento seja rápido e célere, a fim de que a mitigação dos impactos ambientais causados por um empreendimento seja alcançada. Dessa forma, além da complementação dos estudos ambientais ao longo do processo, devem ser fixadas, também, novas condicionantes,

o que envolve o socioambiental, mas precisa ser organizado pelo órgão ambiental condutor do processo.

O licenciamento ambiental, mesmo com suas fragilidades tem se comportado como um instrumento importante porque consegue prever, mesmo que em parte, impactos futuros causados por um empreendimento ou atividade, sendo possível impor mitigações a fim de reduzi-los. Desse modo, ao se buscar celeridade e dinamicidade no licenciamento, o objetivo não deve ser simplesmente acelerar o processo, mas sim, garantir uma análise eficaz dos danos ambientais e conflitos sociais gerados pelo empreendimento, sem comprometer sua viabilidade. Este artigo espera ser um primeiro passo em uma discussão que precisa ser desenvolvida.

Referências

ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. *Direito Socioambiental:* O Significado da Eficácia e da Legitimidade. Curitiba: Juruá, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental.* 12a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BANCO MUNDIAL. Relatório N. 40995-BR. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil:* Uma Contribuição para o Debate. 2008, v. 1. Disponível em: <http://www.maternatura.org.br/hidreletricas/biblioteca_docs/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf.>. Acesso em: 1 jun. 2015.

BECHARA, Erika. *Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041032.pdf>. Acesso em 12 jun. 2015.

BRASIL. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. *Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015a*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20No%2060.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei nº 654, de 2015b (do Senado Federal). *PLS n. 654/2015*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 65, de 2012 (do Senado Federal). *PEC n. 65/2012*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736. Acesso em 2 mai. 2016.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 237, de 22 de dezembro de 1997*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária. *ACO-MC 876/BA.* Terceira Turma. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 18 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2381836>. Acesso em: 19 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.086/SC*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 10 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1086%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1086%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b26trn9>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 22.164-0/SP*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+22164%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22164%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/afuob5c>. Acesso em: 19 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2.ed. 4ª Secretaria de Controle Externo. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. *AC 2.212-38/09-P*. Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental.* Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 15, p. 18-33, jul./set. 1999.

COELHO, Helena Carvalho. Do Direito Constitucional Ao Meio Ambiente E Desdobramentos Principiológicos à Hermenêutica (Ambiental?). Veredas do Direito, Belo Horizonte. v.11, n.21, p.53-73 • Janeiro/junho de 2014.

CUREAU, Sandra. *Licenciamento Ambiental.* In: GAIO, Alexandre e ABI-EÇAB, Pedro (Org.). Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Campo Grande: Contemplar, 2012.

FARIAS, Talden Queiroz. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente: comentários sobre a Lei nº 6.938/81. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006a. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1544>. Acesso em 9 maio 2015.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental:* aspectos teóricos e práticos. 4a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental.* Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2000.

HOFMANN, Mirian Rose. Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal do Brasil. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 12 abr. 2016.

KLOCK, Andrea B.; CAMBI, Eduardo. Vulnerabilidade socioambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 898, p. 49-62, ago. 2010.

LEUZINGER, Marcia Dieguez. CUREAU, Sandra. *Direito ambiental.* Rio de Janeiro: Elsevier (Universitária), 2013.

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

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Ambiental. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* 1948. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 19 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano.* 1972. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Relatório de Brundtland:* Nosso Futuro Comum. 1987. Disponível em: <http://eubios.info/BetCD/Bt14.doc>. Acesso em: 19 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.* 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina G. Direitos Humanos e Meio Ambiente. *In:* GALLI, Alessandra (Org.). *Direito Socioambiental:* homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2011, v 1.

ROCHA, Ana Flávia. *A Defesa dos Direitos Socioambientais no Judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental:* conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*. Minas Gerais, v.13, n. 25, p.22-38, jan./jun. 2010.

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

4º Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em: http://mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4. Acesso em: Acesso em: 28 de out. de 2016.