IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I

NIVALDO DOS SANTOS

NORMA SUELI PADILHA

RICARDO STANZIOLA VIEIRA

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
RelaçõesInstitucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

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

---

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Nivaldo Dos Santos; Norma Sueli Padilha; Ricardo Stanziola Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-424-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

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

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I

Apresentação

Na oportunidade doa realização do V Encontro Virtual do CONPEDI, sobre o terma CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES, foram aprovados para o Grupo de trabalho DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I a apresentação de 17 artigos científicos sobre temas atuais e importantes para o aprofundamento da pesquisa na área, que propiciaram um debate bastante profícuo e aprofundado das temáticas propostas que, com certeza, são de grande contributo para o aprofundamento da pesquisa e do conhecimento na área jus ambiental, destacando a preocupação com a efetividade da proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável em nossa sociedade.

A apresentação dos artigos se dividiu em três blocos, intermeados por três momentos de debates muito produtivos.

No primeiro bloco dos artigos apresentados destacam-se questões sobre a aplicação do instituto da bagatela na responsabilidade civil ambiental, frente às teorias do risco; e, a "Lei Geral do Licenciamento Ambiental" e os impactos do referido Projeto de Lei para a economia pátria e o princípio da preservação do meio ambiente.

Também os aspectos voltados para Direitos humanos e meio ambiente, especialmente, a análise do mecanismo de políticas de ações afirmativas no direito ambiental, como instrumento de combate ao racismo enquanto meio de concretização do direito à igualdade material; e, o direito humano ao meio ambiente à luz de princípios administrativos ambientais aplicados ao ciclo nuclear brasileiro, em especial, a retomada das obras de Angra 3 reacende o debate sobre os riscos da geração de energia nuclear.

E, fechando essa parte as principais nuances do princípio constitucional da função social da propriedade rural, com fito de compreender a forma mais adequada de regularização fundiária e agrária, dentro do viés fundamental da Constituição Federal de 1988; e, O uso de agrotóxicos na agricultura influencia a saúde pública, seus malefícios para os seres humanos, o direito constitucional à saúde e como tem atuado o Estado brasileiro para garantir a preservação de tal direito aos cidadãos.

No segundo bloco de artigos, registram-se o aprofundamento de pesquisas relacionadas a avaliar os impactos ambientais dos excrementos bovinos e a partir da Política Nacional dos Resíduos Sólidos indicar a necessidade da destinação correta desses dejetos apontando aponta as alternativas esterqueira e biodigestor.

Abordou-se também a análise do instituto do licenciamento ambiental através de uma revisão conceitual com o intuito de analisar as críticas decorrentes de sua efetividade oscilante, principalmente no que diz respeito à sua municipalização, com análise de casos concretos evidenciando-se a importância do instituto e de sua efetivação em conjunto com a participação popular, a maior interessada na proteção ao meio ambiente.

Também se apresenta artigo analisando o Projeto de Lei 3.729/04 que institui a Nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental e as implicações para o setor de saneamento básico, analisando-se pontos positivos e controversos do novo marco. Destaca-se as propostas do projeto referentes a uniformidade dos procedimentos, exigência de transparência e compliance nas ações, e os riscos da dispensa do licenciamento ambiental em algumas atividades geradoras de significativo impacto ambiental.

Temas como os mecanismos administrativo da regularização fundiária e dos serviços ambientais e sua viabilidade de sua utilização como auxílio no mantimento dos serviços ambientais. Bem como, Estudo sobre a prática da grilagem em áreas amazônica e de expansão urbana apontando as falhas do Poder Executivo em fiscalizar as práticas de grilagem perpetradas em face de imóveis particulares e públicos.

E, finalizando o segundo bloco, artigo apresentando a Amazônia denominada de “Azul”, com seus mais de 5,7 milhões de Km2, sob a ótica da tutela penal do meio ambiente na Amazônica Azul.

Num terceiro bloco, tivemos um debate sobre os “punitive damages” e sua possível aplicação ao Direito Ambiental. Trata- se de instituto original do Common Law, voltado ao conceito de enforcement. Argumentou-se que tal instituto, com possibilidade de ser acolhido pelos tribunais brasileiros, ao não exigir a culpa como elemento punitivo teria maior possibilidade de dissuadir as praticas de dano ambiental. Isto levaria, em certas circunstancias, a superar o entendimento de que o “crime ainda compensa”, segundo uma visão de senso comum.

Em seguida foi apresentada uma pesquisa sobre agrobiodiversidade, sementes criolas e agricultura familiar. Argumentou-se pela necessidade de tratamento jurídico sui generis de propriedade intelectual para os agricultores familiares, com vistas ao reconhecimento dos serviços ambientais de conservação das espécies e garantia da segurança alimentar.

Logo na seqüência foi apresentado um trabalho sobre diálogos institucionais e processo estrutural, como medidas de solução de conflitos ambiental. Tal perspectiva coloca em destaque o sujeito histórico no contexto dos conflitos ambientais e traz a tona temas importantes do debate jurídico atual e que poderiam ser melhor contextualizados na teoria do direito socioambiental, como mínimo existencial, caridade e combate à pobreza.

E por derradeiro, neste último bloco de apresentações foi debatido o importante tema da tributação ambiental, como elemento indutor de sustentabilidade. A apresentação focou na importância do ITR em sua relação com a sustentabilidade como um indutor da função social de propriedade rural. Também foi analisada a contextualização da proposta em face de instrumentos jurídicos como as Áreas de preservação permanente, Reserva Legal e o Cadastro Ambiental Rural.

Professores Coordenadores

NIVALDO DOS SANTOS – Universidade Federal de Goiás - UFGO

NORMA SUELI PADILHA – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

RICARDO STANZIOLA VIEIRA – Univerdade do Vale do Itajaí - UNIVALI

A PERTINÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO CONSECUÇÃO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TOMADA DE DECISÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

THE IMPORTANCE OF PUBLIC HEARINGS IN THE PROCEDURE OF ENVIRONMENTAL LICENSING AS A MEANING OF CONSTITUTIONAL ASSURANCE OF POPULAR PARTICIPATION IN THE DECISION MAKING PROCESS REGARDING ENVIROMENTAL ISSUES

Nelson Flavio Brito Bandeira
Pedro Henrique Incerpi Paiva Martins
Marina Custódio Maciel da Silva

Resumo

O presente trabalho visa à análise do instituto do licenciamento ambiental através de uma revisão conceitual com o intuito de analisar as críticas decorrentes de sua efetividade oscilante, principalmente no que diz respeito à sua municipalização, com análise concreta de sua aplicação no município de São Vicente. Para isso, utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa, através de uma crítica dialética-construtiva do material encontrado sobre o assunto, com a análise de normas concernentes ao assunto. A análise evidenciou a importância do instituto e de sua efetivação em conjunto com a participação popular, a maior interessada na proteção ao meio ambiente.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Município de são vicente, Audiência pública, Participação popular, Consciência ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This work aims at the analysis of the institute of environmental licensing through a conceptual review with the aim of analyzing the criticism arising from its oscillating effectiveness, mainly with regard to its municipalization, with concrete analysis of its application in the municipality of São Vicente. For this, qualitative research was used as a methodology, through a dialectical-constructive critique of the material found on the subject, with the analysis of norms concerning the subject. The analysis showed the importance of the institute and its implementation in conjunction with popular participation, the largest interest in protecting the environment.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Municipality of são vicente, Public hearing, Popular participation, Environment awareness

1 INTRODUÇÃO

O instituto do licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Esse instrumento é alvo de críticas em decorrência da sua efetividade oscilante. Tais críticas refletem anseios quanto à morosidade dos procedimentos, falta de fiscalização, participação pública diminuta. A municipalização do licenciamento ambiental, até mesmo em razão da possibilidade de maior e mais direta participação popular, é apontada como uma das potenciais soluções para o fortalecimento deste instrumento, visando o maior controle que a população e o poder público local poderiam exercer sobre os impactos dos empreendimentos licenciados.

Este artigo propicia uma perspectiva de análise da gestão ambiental, com foco no licenciamento ambiental realizado com ênfase na análise da importância da participação da sociedade civil em sentido amplo, de modo consultivo e participativo, com um sucinto recorte exemplificativo de sua aplicabilidade no município de São Vicente, estado de São Paulo. Concomitantemente, faz um resgate histórico da evolução desse instituto responsável pela execução da Política de Meio Ambiente no estado de São Paulo. Dentro desse contexto, objetivou-se avaliar as novas experiências de municipalização do licenciamento ambiental em diferentes contextos: social, participativa, legal.

A pesquisa apresenta análise do licenciamento executado pelas Secretarias estadual e municipal, na qualidade de órgão seccional e local do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Tais aspectos permitiram a conclusão de que o controle governamental de atividades impactantes tem no licenciamento ambiental um efetivo instrumento de gestão, o qual precisa ser entendido como um processo dinâmico, de contínua atualização e de interação com outros instrumentos da política ambiental, a fim de que resulte na melhoria consciente da qualidade de vida.

2 CONCEITO DE LICENÇA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

De acordo com Farias (2007), a licença não pode ser confundida com licenciamento ambiental, tendo em vista que este "é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições da concessão de uma licença ambiental". Licença, por sua vez, é o ato que materializa, após o transcurso e deslinde favorável de um licenciamento, "o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora". Ainda conforme o fez Mello (2004):

> "[...] até bem pouco tempo, não havia uma lei geral sobre processo ou procedimento administrativo, nem na órbita da União, nem nas dos Estados ou Municípios". [...] Só no início de 1999 foi editada, para a esfera federal, a Lei 9.784, de 29 de janeiro, que "Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Esclarece José Afonso da Silva (2012) que, que embora a distinção entre licença e autorizações já esteja "suficientemente esclarecida na doutrina e mesmo na jurisprudência brasileiras", "a legislação ambiental ainda as emprega promiscuamente, sem atenção ao sentido técnico dos termos.

Para Di Pietro (2004), licença é "o ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àqueles que preencham os requisitos legais o exercício de uma atividade". Mello (2004) entende que licença "é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos".

Farias (2007, p. 234) assim esclarece:

> [...] caracterizar a licença ambiental como ato discricionário gerará insegurança jurídica e até ameaçará a própria ordem econômica, na medida em que afastaria investimentos. Por outro lado, caracterizá-la como ato vinculado colocaria em risco um valor ainda mais soberano, que é o Direito Fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, mister diferenciar o ato administrativo licença do procedimento que é o licenciamento. O ato deverá ser entendido como é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a

Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos. Ao passo que o licenciamento o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições da concessão de uma licença ambiental.

3 EVOLUÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O controle público sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais por meio do licenciamento ambiental começou em alguns estados brasileiros, em meados da década de 1970. No entanto, o Código Florestal de 1934 já havia introduzido a necessidade de se obter uma autorização governamental para a "derrubada de florestas em propriedades privadas", o "aproveitamento de lenha no abastecimento de vapores e máquinas", e a "caça e a pesca nas florestas protetoras e remanescentes" (SANCHEZ, 2008). O Decreto Federal nº. 1.413/75 foi o primeiro texto legal a mencionar o poder de estados e municípios para criar sistemas de licenciamento que definissem a localização e o funcionamento de indústrias com forte potencial de degradação ambiental, ficando reservado à União o licenciamento dos projetos industriais de interesse do desenvolvimento e da segurança nacional (KRELL, 2004). Assim, é possível depreender que o licenciamento ambiental está diretamente relacionado ao possível alcance do impacto de degradação ambiental em território nacional. Esta dimensão restringe o interesse de atuação do órgão licenciador, seja municipal, estadual ou federal.

O estado do Rio de Janeiro foi o pioneiro na regulamentação do licenciamento ambiental por meio do Decreto-Lei nº 134/75 (OLIVEIRA, 2005) que tornou obrigatória a prévia autorização para operação ou funcionamento de instalação ou atividades real ou potencialmente poluidoras. Ainda no Rio de Janeiro, o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), instituído pelo Decreto nº 1633/77, estabeleceu o dever do Estado de emitir Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Esse modelo serviu de base para a atual legislação ambiental brasileira (SANCHEZ, 2008).

Na esteira do vanguardismo protetivo do meio ambiente, em 1976, por meio da Lei nº. 997/76, o estado de São Paulo criou o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente, estabelecendo:

> Art. 5º - A instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no Regulamento desta Lei, ficam sujeitas à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio-ambiente, mediante expedição, quando for o caso, de Licença Ambiental Prévia (LAP), de Licença Ambiental de Instalação (LAI) e/ou de Licença Ambiental de Operação (LAO) (SÃO PAULO, 1976).

No âmbito federal, a Política Nacional do Meio Ambiente só veio a ser legalmente instituída, com a Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Esta lei tem por objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, assegurando condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981). A partir da Lei nº 6.938/81 o licenciamento ambiental se tornou obrigatório para todas as atividades que pudessem interferir na qualidade do meio ambiente. No entanto, a primeira regulamentação do licenciamento ambiental, só ocorreu com a edição do Decreto Federal nº. 88.351/83, o qual regulamentou a sobredita lei federal.

Cronologicamente, a obrigação de o Poder Público de executar o licenciamento ambiental tem amparo legal na Lei Federal nº 6.938/1981 e no Decreto nº 99.274/1990 que a regulamenta. Na Constituição Federal de 1988, notadamente em seu artigo 23 que estabelece a repartição das competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na Resolução Conama nº 237/1997 que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente; e, mais recentemente, atendendo ao anseio constitucional, na Lei Complementar nº 140/2011.

Objetivando evitar a ocorrência de danos ambientais, o licenciamento ambiental assume caráter preventivo (SÁNCHEZ, 2008). Essa percepção decorre da Política Nacional de Meio Ambiente, com redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011:

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 2011).

Especificamente a Resolução Conama 237/97 em seu artigo 1º, além de definir licenciamento ambiental, introduziu a definição do que sejam estudos ambientais

> Artigo 1º, I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (CONAMA, 1997). Artigo 1º, III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco (CONAMA, 1997).

A título de perspectiva internacional. em março de 2008, o Banco Mundial publicou o Relatório síntese intitulado "Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate", o qual, segundo o Banco, já se encontrava em andamento no Brasil. O Documento, sujeito a modificações, defendia uma reforma no sistema de licenciamento ambiental brasileiro. Segundo o Relatório:

> (...) O Brasil é um dos poucos países, senão o único, a ter um processo trifásico (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação), com procedimentos separados para a concessão das licenças em diferentes estágios. Tal formato contribui para transferir, repetir ou re-introduzir conflitos, gerando assim um alto grau de incertezas, longos atrasos, e com custos de transação igualmente altos (BANCO MUNDIAL, 2008).

O licenciamento ambiental, nos moldes do sistema brasileiro, com três tipos de licenças e levando em conta em todos, os aspectos do ambiente natural e do ambiente antrópico é talvez único. América Latina e África, por exemplo, não aplicam o licenciamento nas três fases: planejamento, instalação e operação. Em alguns países da América latina, o LA foi vinculado a AIA, embora ambos tenham surgido a um só tempo, ao contrário do que ocorreu no Brasil, onde a AIA foi associada ao licenciamento previamente em aplicação. (VEROCCAI, 2004).

Em matéria executiva, o licenciamento ambiental teve, inicialmente, competência atribuída aos órgãos integrantes do Sisnama, representados, na esfera federal, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e pelos órgãos de

meio ambiente dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A Resolução Conama nº 237/1997, considerando as competências comuns em matéria ambiental previstas na CF/88 instituiu um sistema de licenciamento ambiental em que as competências para licenciar são atribuídas aos diferentes entes federativos em razão da localização do empreendimento, da abrangência dos impactos diretos ou em razão da matéria (MMA, 2009).

Silva (2010) ensina que a ordem constitucional inaugurada a partir da Constituição Federal de 1988 e "baseada em um modelo de federalismo cooperativo, [...] estabeleceu, no artigo 23, incisos III, VI e VII, ser competência comum (comutativa ou paralela) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a atuação em matéria ambiental" e "reservou à lei complementar a fixação de normas de cooperação entre os mesmos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único). Destaca Milaré (2005), como consequência disso, que a cada um dos entes federativos integrantes do SISNAMA, a norma maior atribuiu diretamente a prerrogativa de licenciar atividades ou empreendimentos impactantes ao meio ambiente, devendo, para tanto, promover a devida adequação de sua estrutura administrativa.

A primeira regulamentação da matéria acabou sendo feita por meio da Resolução 237/97 do CONAMA, *ex vi* do artigo 8º, I, e 10 da Lei 6.938/81.69. Malgrado a existência de posições contrárias à constitucionalidade formal, e por via de consequência da própria validade da Resolução, a posição que prevaleceu, e à míngua de Lei Complementar que regesse o tema, foi da validade da Resolução, que estabeleceu premissas e regras gerais para o licenciamento ambiental por parte dos três entes federativos.

4 COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LEGITIMIDADE MUNICIPAL: O CASO DE SÃO VICENTE

No âmbito vicentino, por intermédio da Lei complementar n.º 582 de 10 de julho de 2009, pela qual foi regulamentada a instituição de Licenciamento Ambiental Municipal. Dessa feita, foi instituído procedimento técnico administrativo com o objetivo da expedição "Licença Ambiental" para empreendimentos definidos em lei, especialmente o que tenha impactos poluidores. Nos termos da lei, dependerá da Licença Ambiental todo empreendimento, público ou privado, a construção, instalação, ampliação, funcionamento, reforma, alteração ou operação de estabelecimentos ou atividades que, efetiva ou parcialmente causem impacto ambiental, de

vizinhança ou social, isolada ou conjuntamente, independentemente de outras licenças ou aprovações legalmente exigíveis.

Quanto às despesas e taxas relativas ao processo de licenciamento e aos estudos necessários, que deverem ser realizados por profissionais legalmente habilitados, esses dispêndios correrão às expensas do empreendedor, de modo a não onerar os cofres públicos, preservando a obrigação de pagamentos pela parte diretamente interessada. Ressalvando-se que o empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no texto da lei serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais cabíveis. Isso visa a coibir distorções entre os projetos apresentados e aprovados pelo órgão público e a realidade da execução da obra.

Na expedição da Licença Ambiental a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMAM emitirá as Licenças: Prévia, de Instalação e de Operação considerando as fontes de poluição e de acordo com a natureza do empreendimento ou atividade. Sendo certo que, a) Licença Prévia será concedida na fase preliminar do planejamento de uma fonte de poluição; b) Licença de Instalação será a que autoriza o início da implantação do empreendimento; c) Licença de Operação será a que autoriza o início da atividade e, quando couber, a forma e periodicidade do monitoramento, funcionamento e operação de equipamentos de controle ambiental. Faz-se mister apontar que a concessão da Licença Ambiental não obsta sua eventual e posterior declaração de desconformidade do empreendimento ou atividade e a exigência da adoção de medidas de correção e ajustamento.

O planejamento preliminar de uma fonte de poluição dependerá de Licença Prévia, que deverá conter os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação. A lei assevera que serão objeto de Licenciamento Prévio os seguintes empreendimentos: a) fabricação de artefatos de cimento para uso na construção civil, e b) recondicionamento de pneumáticos. Quanto às demais atividades listadas no corpo do texto legal terão a Licença Prévia emitida concomitantemente com a Licença de Instalação.

Dependerão de Licença de Instalação: a) a construção, a reconstrução ou reforma de edificação destinada à instalação de fontes de poluição; b) a instalação de uma fonte de poluição em edificação já construída; c) a instalação, a ampliação ou alteração de uma fonte de poluição.

A Licença Prévia e a de Instalação deverão ser requeridas pelo interessado diretamente à SEMAM, mediante: a) pagamento do preço estabelecido na lei em comento; b) apresentação de Certidão da Prefeitura Municipal, atestando que o local e o tipo de instalação estão em conformidade com suas Leis e regulamentos administrativos; c) apresentação de memoriais, informações e publicações que forem exigíveis.

Há de se apontar que não será expedida Licença de Instalação quando houver indícios ou evidências de que ocorrerá lançamento ou liberação de poluentes nas águas, no ar ou no solo. Da Licença de Instalação emitida deverão constar: a) as exigências técnicas formuladas; b) os processos produtivos licenciados e as respectivas capacidades de produção, e c) referência aos equipamentos produtivos a serem instalados.

Dependerão de Licença de Operação: a) a utilização de edificação nova ou modificada, destinada à instalação de uma fonte de poluição; b) o funcionamento ou operação de fonte de poluição em edificação já construída; c) o funcionamento ou a operação de uma fonte de poluição instalada, ampliada ou alterada. A Licença de Operação deverá ser requerida pelo interessado diretamente à SEMAM, mediante: a) pagamento do preço estabelecido na Lei Complementar; b) apresentação das publicações que forem exigíveis.

Restaram definidas as fontes de poluição, para efeito de obtenção de Licença prévia, dentre outros: a) depósito de caçambas utilizadas no transporte de entulho e resíduos da construção civil; b) estacionamentos com lavagem de veículos; c) estabelecimentos comerciais que utilizem aparelhos de som para fins de execução de música e/ou de propaganda.

Quanto ao prazo das licenças, os responsáveis por empreendimentos licenciados terão um prazo máximo de 2 (dois) anos, contados a partir da data da emissão da Licença Prévia, para solicitar a Licença de Instalação e o prazo máximo de 3 (três) anos para iniciar a implantação de suas instalações, sob pena de caducidade das licenças concedidas, permitindo-se a prorrogação dos sobreditos prazos por igual período. A Licença de Operação terá prazo de validade de até 5 (cinco) anos, a ser estabelecido de acordo com o fator de complexidade da listagem do Anexo da Lei Complementar em apreço.

5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A possibilidade da participação popular no procedimento de licenciamento ambiental foi objeto de regulamentação em diversos atos normativos. A primeira Resolução do CONAMA, de 1986, estabeleceu a possibilidade de realização de audiência pública na Avaliação de Impacto Ambiental, conforme o §2 do artigo 11 do referido ato normativo:

> § 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA (CONAMA, 1986).

Por sua vez, a Resolução 9 do CONAMA de 1987 procurou regulamentar o procedimento de audiências públicas no processo licenciamento ambiental.

Já a Resolução 237/97 do CONAMA garantiu a observância da audiência pública, conforme o artigo 3º:

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

Além disso, demonstrou sua importância, conforme se vê no inciso V do artigo 10 do mesmo dispositivo (CONAMA, 1997), estabelecendo a audiência pública como uma etapa do licenciamento ambiental:

"Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;"

O fundamento da participação popular nos procedimentos de licenciamento ambiental é o princípio democrático. Isso porque as pessoas têm o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, diante do sistema democrático semidireto que rege o país. Ademais, em razão da característica difusa dos danos ambientais – isto é, uma vez ocorridos afetam uma indeterminabilidade de pessoas; necessário que eventuais vítimas possam contribuir com a decisão do órgão ambiental a respeito do procedimento de licenciamento ambiental. A participação popular também confere legitimidade aos atos administrativos, concedendo a devida observância ao interesse público primário, isto é, o interesse relacionado a toda coletividade.

Além das audiências públicas no licenciamento ambiental, outras hipóteses de participação popular são: a consulta pública na criação de unidades de conservação; a

legitimação para propositura de ação popular; o direito fundamental de petição ao Poder Público; etc.

A participação popular não somente concretiza o princípio democrático, como também permite levar a efeito, da melhor forma possível, a atuação administrativa, atendendo, na medida do possível, aos diversos conflitos de interesses.

A Declaração do Rio de 1992 seguiu essa tendência ao cristalizá-lo no Princípio 10:

> A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Além disso, a participação popular efetiva o dever de proteção do meio ambiente pela coletividade, conforme dispõe o art. 225 da Constituição Federal.

A audiência pública pode ser definida como um procedimento administrativo, no qual há a participação aberta a pessoas e a determinados grupos, tendo por objetivo o aprimoramento da legitimidade das decisões da Administração Pública. A forma e eficácia vinculatória do procedimento são previstas pela lei de criação. É por meio da audiência pública que os indivíduos exercem o direito de apresentar argumentos para contribuir na confecção de decisões da Administração Pública, visando a consensualidade.

Assim, pode-se dizer que as audiências públicas funcionam como meios de participação direta da população na atuação administrativa e legislativa. Elas podem existir em quaisquer níveis de governo, sendo acessíveis a todas as pessoas, seja sozinhas ou agrupadas em organizações. Por meio destas audiências é exercido o direito de informação e de opinião, com a finalidade de informar e orientar os órgãos públicos na tomada de decisões políticas e administrativas, que poderão ser ou não vinculados a suas conclusões, conforme estipular o ato normativo que a regular.

Esta espécie de instrumento tem sua origem no Direito Anglo-Saxão, sendo conhecido como *public hearing*. A audiência pública é considerada como elemento da garantia clássica de audiência prévia, que integra o devido processo legal em seu aspecto substancial.

A finalidade das audiências públicas em sede de licenciamento ambiental é demonstrar aos interessados o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório, para comportar o esclarecimento de dúvidas e possibilitar as sugestões e críticas cabíveis. Para a Administração Pública tem a função de ser um momento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões junto à sociedade do empreendimento proposto.

Assim, caso a audiência pública possibilitar um debate consistente entre Estado e Sociedade e se os resultados, as manifestações, as opiniões, os questionamentos forem acolhidos pelo Estado, pode gerar a confecção de políticas públicas que sejam reflexo das características próprias de cada comunidade, com suas aspirações específicas de desenvolvimento.

Destarte, a audiência pública é essencial para que se possa garantir a publicidade de informações acerca dos projetos a ser licenciados, a verificação de possíveis riscos à qualidade ambiental das áreas objeto dos empreendimentos, a proposição de medidas capazes de reduzir os danos ambientais que possam eventualmente ocorrer e a observação das expectativas e reclamações das populações afetadas, possibilitando ao órgão gestor obter as manifestações e os interesses dos diversos grupos da sociedade (MIRANDA, 2013).

Contudo, a audiência pública não possui eficácia vinculatória absoluta, portanto, não possui um caráter decisório. É uma atividade meramente de caráter consultivo, sendo utilizada para trazer outros pontos de vista no licenciamento ambiental, concretizando o princípio democrático.

É neste sentido que dispõe o art. 5 da Resolução CONAMA 9/87:

"Art. 5º. A ata da (s) audiência (s) pública (s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto."

Deste modo, a audiência pública deve servir de base para o parecer final em qualquer licenciamento ambiental. Ao final do procedimento será decidida acerca da possibilidade ou impossibilidade de efetivação do empreendimento ou atividade, não podendo ser ignorado ou descartado pelo órgão licenciador. Assim, na decisão do procedimento, deverá fundamentar e explicitar os motivos pelos quais foi a favor ou contra aos argumentos, que estarão consubstanciados na ata da audiência.

Em decorrência de sua extrema importância, a ausência de audiência pública ou outra forma de participação popular pode acarretar a nulidade do procedimento de licenciamento ambiental, caso seja obrigatória ao caso em específico. É isso que estabelece o §2 do art. 2 que diz:

"§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade" (CONAMA, 1987).

A legislação ambiental prevê que o órgão ambiental poderá promover a audiência pública sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos.

Também, é possível que haja mais de uma audiência pública em função da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do tema.

Ademais, a audiência pública será presidida pelo representante do Órgão licenciador. E, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes. Ao final da audiência será lavrada uma ata suscinta, em que serão anexados os documentos utilizados.

Interessante notar que, em razão da pandemia causada pela COVID-19, o CONAMA permitiu a realização de audiências públicas remotas através da Resolução n.494/2020.

Diante das nuances aqui elencadas sobre o licenciamento ambiental em conjunto com as audiências públicas, resta uma clara necessidade de permitir a participação popular, sendo as audiências públicas um mecanismo de suma importância a efetivar essa participação e à disposição da Administração Pública a fim de se efetivar preceitos constitucionais de forma eficaz, aproximando os debates técnicos dos maiores interessados: a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA-01 de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre procedimentos relativos a estudo de impacto ambiental. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 17 fev. 1986. p. 2548-2549.

_____. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na política nacional do meio ambiente. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 1997. p. 30841-30843.

_____. Resolução nº 009 de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jul. 1990. p. 12945.

_____. Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

_____. Resolução nº 494 de 11 de agosto de 2020. Estabelece, em caráter excepcional e temporário, nos casos de licenciamento ambiental, a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota, por meio da Rede Mundial de Computadores, durante o período da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 2020. p. 66.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 dez. 2011. p. 1-3.

_____. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: . <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. . Acesso em: 25 abr. 2021.

_____. **Lei nº 7.797 de 10 de julho de 1989**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7797.htm>. Acesso em: 25 abr. 2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17. Eded. São Paulo: Atlas, 2004.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007

KRELL, A. J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental:** o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais – um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis . **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

MIRANDA, CHARLEI GOMES DE SOUZA. **A participação popular como instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental**. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/a-participacao-popular-como-instrumento-de-legitimidade-do-procedimento-de-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 16 ago. 2021.

OLIVEIRA, A. I. A. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ONU. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta**. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?lang=pt. Acesso em: 16 de ago. 2021.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental:** conceito e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

São Vicente. **LEI COMPLEMENTAR N.º 582**. 2010. Disponível em https://www.saovicente.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=43. Acesso em 25 ago 2021.

SILVA, José Affonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2012.

VEROCAI, I. **O licenciamento ambiental em outros países**. 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/iaraverocai2.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.