

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

ELCIO NACUR REZENDE

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

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 Napolini - 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

Relações Institucionais:

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 Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Jerônimo Siqueira Tybusch; Maria Claudia da Silva Antunes De Souza – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-417-4

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. 3. Sustentabilidade. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) denominado “Direito e Sustentabilidade II,” do IV Encontro Virtual do CONPEDI , realizado por web conferencia, com enfoque na temática “CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES”, o evento foi realizado entre os dias 09 a 13 de novembro de 2021.

Trata-se de publicação que reúne 20 (vinte) artigos que guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto de estudos balizados por referencial teórico da mais alta qualidade e realizadas por pesquisadores comprometidos e envolvidos com a busca da efetividade dos direitos socioambientais. Compõe-se de artigos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação do Brasil, que colocam em evidência para debate da comunidade científica assuntos jurídicos relevantes. Assim, a coletânea reúne gama de artigos que apontam questões jurídicas relevantes na sociedade contemporânea.

A produção intelectual, que ora apresentamos, certamente servirá de instrumento para futuras reflexões e quiçá para o efetivo avanço na tutela do meio ambiente, tão primordial para a satisfação das necessidades das presentes e futuras gerações.

Boa leitura!

Prof^a. Dr^a. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende

Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch

Universidade Federal de Santa Maria

**CONTROLE JUDICIAL DA SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL: UMA VISÃO ADAPTADA**

**JUDICIAL CONTROL OF THE SIMPLIFICATION OF ENVIRONMENTAL
LICENSING: AN ADAPTED VIEW**

Daniel dos Santos Gonçalves

Resumo

O movimento de simplificação do licenciamento ambiental é uma realidade no Brasil, fato que vem provocando ações do Poder Judiciário. No entanto, o controle judicial até então promovido nessa seara não tem mostrado robustez, lógica e clareza. Assim, as especificidades técnicas desse instrumento de controle ambiental devem ser observadas para um adequado controle, alcançando-se nesse estudo sua finalidade de demonstrar algumas nuances de relevo. Os métodos de pesquisa adotados foram o dedutivo e o jurídico-propositivo, com objetivo descritivo e abordagem qualitativa. Utiliza-se a doutrina de Ada Pellegrini Grinover com relação ao controle judicial de políticas públicas.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Poder judiciário, Especificidades, Controle, Simplificação

Abstract/Resumen/Résumé

The movement to simplify environmental licensing is a reality in Brazil, a fact that has provoked actions by the Judiciary. However, the judicial control so far promoted in this area has not shown robustness, logic and clarity. Thus, the technical specificities of this instrument of environmental control must be observed for an adequate control, reaching in this study its purpose to demonstrate some nuances of relief. The research methods adopted were deductive and juridical-propositive, with a descriptive objective and a qualitative approach. Ada Pellegrini Grinover's doctrine is used in relation to the judicial control of public policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Judiciary, Specificities, Control, Simplification

1 INTRODUÇÃO

O modelo constitucional brasileiro de 1988 alçou à categoria de direitos fundamentais uma ampla gama de direitos. Esses direitos englobam diversas áreas, existindo aqueles de natureza civil e política, inerentes à liberdade do indivíduo, outros de cunho social, econômico e cultural, atinentes à realização da igualdade substancial, e finalmente os de natureza difusa, como o meio ambiente e os direitos relativos ao consumo. Esses últimos em exaltação dos valores fraternos que devem orientar a sociedade democrática atual.

Se no modelo de Estado Liberal, a abstenção do Poder Público era suficiente para cumprimento dos desígnios constitucionais, no Estado Democrático de Direito, tal como o erigido no Brasil a partir de 1988, as prestações estatais positivas passaram a ser imprescindíveis para o atendimento dos objetivos traçados pelo poder soberano do povo. Nesse sentido, a consolidação de políticas públicas, sobretudo pela atividade típica do Poder Executivo, tornou-se um dos principais fundamentos da própria existência do Estado. Essa ainda é realidade, a despeito dos atuais fluxos do de regresso ao liberalismo.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser considerado como direito fundamental, estando intimamente ligado ao próprio direito à vida, tendo em vista a dignidade que lhe é ínsita (art. 1º, inc. III, CRFB/1988). Para o alcance dessa finalidade constitucional, a execução de uma correta política pública ambiental torna-se essencial. Nessa tarefa, as omissões, a inadequação ou a insuficiência das ações do Poder Executivo e do Poder Legislativo devem passar pelo crivo do Poder Judiciário, sempre com a devida cautela para que se evite ingerências descabidas.

Assim, o licenciamento ambiental, ocupando posição central na execução da política pública ambiental brasileira, deve estar adequado aos desígnios constitucionais sob pena da necessária intervenção judicial. Atualmente, o processo de licenciamento ambiental passa por um processo de simplificação em nível nacional em diversos entes federados e consolida-se como um problema a atuação desconcertada dos órgãos de controle. É sob esse enfoque que o controle judicial será abordado neste estudo, inserindo-se como hipótese que esse não está sendo realizado de forma adequada.

No primeiro capítulo, realiza-se uma breve exposição acerca da centralidade do licenciamento ambiental na política pública ambiental. Em seguida, no segundo capítulo, a abordagem refere-se ao movimento de simplificação do instrumento de licenciamento ambiental atualmente em curso no Brasil. No terceiro capítulo, as condições defendidas por Ada Pellegrini Grinover para o controle judicial de políticas públicas são trazidas à baila ante

às especificidades do licenciamento ambiental, sendo esse o marco teórico utilizado. O último será destinado aos aspectos conclusivos.

Quanto aos métodos de pesquisa, adotou-se o dedutivo e o jurídico-propositivo, com pesquisa descritiva e qualitativa. Como objetivo, pretende-se demonstrar as inconsistências presentes no atual controle executado pelo Poder Judiciário, o que fará concomitantemente à consolidação de proposições para melhoria dessa atuação. O objetivo central é demonstrar algumas condições que devem ser observadas para o legítimo controle da simplificação do licenciamento ambiental, obtendo-se como resultado ponderações técnicas que merecem aprofundamento singular antes que haja um pronunciamento judicial sobre a questão.

2 A CENTRALIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

Antes mesmo da vigência da Constituição da República Federativa de 1988, a política ambiental já havia sido normatizada no Brasil. Em 31 de agosto 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída por meio da edição da Lei nacional nº 6.938. Destacam-se dessa norma suas diretrizes para formatação da estrutura orgânica e funcional para proteção e preservação do meio ambiente, bem como os instrumentos elencados para o alcance dessa finalidade pública. Os instrumentos previstos nesta legislação, de forma expressa em seu art. 9º devem, então, ser implementados pelo Poder Público com o objetivo de se obter a efetivação do desígnio constitucional de desenvolvimento sustentável, sobretudo com suporte no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante art. 225, caput, da CRFB/1988.

Conforme o art. 9º, inc. IV, da mencionada lei nacional, “um dos, senão o mais importante instrumento de gestão constante da Política Nacional de Meio Ambiente, espalha-se ao âmbito nacional” (STRUCHEL, 2016, p.26). Assim, com esse marco legal, [...] a maior parte das atividades econômicas em território nacional passou a estar sujeita a essa exigência, que constitui a base do tratamento das questões ambientais pelas empresas e pela sociedade de uma forma geral (FARIAS, 2013, p.22). Essa importância fornecida ao licenciamento ambiental, coloca-o como centro das preocupações da sociedade e dos órgãos públicos de controle, sobretudo do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário.

No entanto, o instrumento, erroneamente, acabou sendo considerado um curador universal na seara ambiental. Isso ocasionou uma expectativa social na entrega de um resultado pelo licenciamento que esse não poderia, e não deveria, fornecer. É o que atesta Eduardo Bim:

Provavelmente pelo prestígio derivado da preocupação com o meio que vivemos, aos poucos o licenciamento ambiental está se transformando no redentor de todos os problemas que o circundam. Existe uma tendência de internalizar no licenciamento ambiental questões que não agregam nada em termos de controle ambiental, como questões dominiais, possessórias, urbanísticas locais., ou para suprir a ausência de Estado (BIM, 2015, p. 51).

Ademais, é com a implementação efetiva dos instrumentos previstos na PNMA que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado poderá ser alcançado e, portanto, não apenas com a expansão e consolidação do licenciamento. Mas, ainda mais que a mera consolidação dos instrumentos, há de se ter qualidade. Portanto, importante a sindicabilidade da implementação da política pública ambiental pelo Poder Judiciário, inerente a própria estrutura democrática de Estado vigente em nosso país. E, conforme proeminência concedida ao licenciamento ambiental, a simplificação administrativa e ambiental desse instrumento deve ficar sob constante vigília.

O processo de licenciamento ambiental permite que atividades com potencial de causar considerável impacto ambiental, em seu espectro de possíveis magnitudes – baixa, média ou alta -, de acordo com os critérios estabelecidos pelos Conselhos de Meio Ambiente e respeitando-se o pacto federativo nas competências comuns – de ordem material - e concorrentes – de ordem legislativa -, sejam avaliadas quanto aos seus aspectos¹ e impactos ambientais. Essa avaliação resulta na estipulação de medidas de controle necessárias ao aceitável e regular desenvolvimento das atividades econômicas impactantes. Com esse potencial de controle, de caráter eminentemente preventivo, bem como pelo amplo rol de atividades econômicas efetiva ou potencialmente capazes de causar degradação ambiental, nos termos do art. 2º, inc. I da Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 11 e do art. 225, §1º, incs. IV e V da CRFB/1988, o licenciamento ambiental possui nítida relevância, tornando-se o centro das discussões relativas à política ambiental no Brasil.

Diante do seu avançado estágio de desenvolvimento, o licenciamento ambiental conta com uma vasta legislação que o disciplina, sobretudo pela normatização advinda dos Conselhos de Meio Ambiente, tornando a regulação pública na seara ambiental como regra, apesar de ser “assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei²” (BRASIL, 1988). Ante o

¹ A ABNT NBR ISO 14001 (2015), na definição dos termos de planejamento ambiental, conceitua aspecto ambiental como “elemento das atividades, produtos ou serviços de uma organização, que interage ou pode interagir com o meio ambiente”.

² A previsão contida no art. 170, parágrafo único, CRFB/1988, traz a lógica da intervenção mínima, fato não constatado na execução do instrumento de licenciamento ambiental pelos órgãos ambientais no Brasil, os quais

exposto, percebe-se que a centralidade na qual é inserido o instrumento do licenciamento ambiental com relação à política ambiental causa duas grandes vertentes para sua jurisdicionalização. A primeira dessas vertentes refere-se às discussões pontuais relativas às emissões de licenças ambientais para determinados empreendimentos, caminho esse evidenciado por Talden Farias:

A jurisdicionalização do licenciamento ambiental é outro aspecto que tem chamado atenção para o assunto, já que a cada dia associações de bairro, organizações não governamentais, empresários, moradores, o Ministério Público e os órgãos ambientais têm recorrido à Justiça com o intuito de contestar a concessão ou a negação de uma licença ambiental. Além do mais, obras polêmicas, como a transposição do Rio São Francisco ou a usina hidrelétrica de Belo Monte, têm feito com que o assunto seja cada vez mais discutido pela imprensa e pela sociedade civil de uma forma geral (FARIAS, 2013, p. 23).

A segunda vertente refere-se ao movimento de simplificação do procedimento de licenciamento ambiental em progressão em diversos entes federados. Nesse caso, trata-se do choque entre a liberdade econômica e a proteção do meio ambiente, ambos valores protegidos constitucionalmente, mas que, concretamente, resultam na necessidade de resolução de uma difícil equação para alcance do ponto ótimo de intervenção estatal. É sobre essa última vertente que são promovidas as discussões seguintes.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL E O MOVIMENTO DE SIMPLIFICAÇÃO

Conforme mencionado alhures, com a sistematização da gestão ambiental por meio da edição da Lei nacional nº 6.938, de 1981, , trouxe os instrumentos a política ambiental brasileira. Salienta-se, para os fins aqui almejados, os incs. III e IV do art. 9º dessa norma, que correspondem, respectivamente, à avaliação de impactos ambientais e ao licenciamento ambiental. Iniciando-se pelo primeiro, dita Sánchez para fins de sua descrição:

A avaliação de impacto ambiental é um instrumento de planejamento empregado por governos, por instituições financeiras e por entidades privadas. É reconhecida em tratados internacionais como uma ferramenta potencialmente eficaz de prevenção do dano e de promoção do desenvolvimento sustentável, e é empregada globalmente” (SÁNCHEZ, 2020, p. 44).

possuem normas que preveem um grande número de atividades econômicas que devem passar por esse processo de anuência prévia do Poder Público antes de sua efetivação em determinada localidade.

A própria caracterização fornecida pelo autor à avaliação ambiental fornece as diretrizes para compreensão de sua finalidade, qual seja a de permitir conclusões sobre as repercussões ambientais negativas ou positivas do objeto em observação. Assim, a singularidade da ferramenta permite sua clara distinção com relação ao segundo instrumento. Para este, dita Talden Farias:

[...] o licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente (FARIAS, 2013, p. 26).

Assim, tendo por base a legislação nacional, bem como as conceituações doutrinárias acima expendidas, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental são, portanto, instrumentos distintos, utilizados para a salvaguarda do meio ambiente, objetivando-se o seu equilíbrio ecológico. Assim, há de se pontuar pela amplitude do uso do instrumento de licenciamento ambiental, o qual além de controlar as atividades potencialmente poluidoras de forma prévia à instalação e operação das mesmas – por vezes, em situação até mesmo corretiva e, portanto, posterior à instalação e operação destas atividades - , busca a imposição de medidas para eliminação, mitigação e compensação dos seus impactos ambientais negativos, bem como o incremento dos eventuais impactos positivos. Não se adentra com tal explicitação sobre a forma pela qual o controle via licenciamento ocorre, mas se além aos aspectos finalísticos.

Acerca da avaliação de impactos, o seu conceito abrange diversas possibilidades, com objetivos, muitas vezes, distintos³. Porém, no Brasil, há um tipo de avaliação de impacto ambiental que é conduzida de forma conjunta com o processo de licenciamento ambiental, auxiliando-o à consecução de seus objetivos. Esta avaliação representa justamente a avaliação

³ Segundo Luis Enrique Sánchez “é comum encontrar-se, sob a denominação de avaliação de impacto ambiental, atividades tão diferentes como: (i) previsão dos impactos potenciais que um projeto de engenharia poderá vir a causar, caso venha a ser implantado; atualmente, essa modalidade da avaliação de impacto ambiental divide-se em ramos especializados, como avaliação de impacto social, de impactos sobre a saúde humana e outros; (ii) identificação das consequências futuras de planos ou programas de desenvolvimento socioeconômico ou de políticas governamentais (modalidade conhecida como avaliação ambiental estratégica); (iii) estudo das alterações ambientais ocorridas em uma determinada região ou determinado local, decorrentes de uma atividade individual ou uma série de atividades humanas, passadas ou presentes (nesta acepção, a avaliação de impacto ambiental também é chamada de avaliação de dano ambiental ou avaliação do passivo ambiental, uma vez que se preocupa com os impactos ambientais negativos); (iv) identificação e interpretação de aspectos e impactos ambientais decorrentes das atividades de uma organização, nos termos das normas técnicas da série ISO 14.000; (v) análise dos impactos ambientais decorrentes do processo de produção, da utilização e do descarte de um determinado produto (esta forma particular de avaliação de impacto ambiental também é chamada de análise de ciclo de vida)” (SÁNCHEZ, 2020, p. 11).

ambiental de projetos, representando justamente a forma pela qual o licenciamento ambiental ocorre e a qual:

[...] entrou na literatura a partir da legislação pioneira que criou esse instrumento de planejamento ambiental, *National Environmental Policy Act* (NEPA), a lei de política nacional do meio ambiente dos Estados Unidos. Essa lei, aprovada pelo Congresso em 1969, entrou em vigor em 1º de janeiro de 1970 e acabou transformando em modelo de legislações similares em todo o mundo. A lei exige preparação de uma “declaração detalhada” sobre o impacto ambiental de iniciativas do governo federal americano (SÁNCHEZ, 2020, p. 40).

Portanto, no Brasil, ante à precaução quanto aos impactos de determinados projetos, avalia-se tecnicamente os mesmos em dada porção ecossistêmica. Após, pondera-se pela significância de seus impactos positivos e negativos, aplicando-se em sequência o viés preventivo da alocação de condicionantes ambientais na licença respectiva. Esse é o procedimento capaz de fornecer as condições para as quais se tornam lícitas a instalação e a operação do empreendimento resultante de cada projeto.

Em 1983, por meio do Decreto Federal nº 88.351, houve a primeira regulamentação da Lei nacional 6.938/81, introduzindo o modelo de licenciamento ambiental que passou a vigorar de forma predominante no território nacional: o modelo trifásico. Com ele, os estudos ambientais passaram a compor a primeira fase da avaliação, com o objetivo de analisar a viabilidade do projeto, ocorrendo antes mesmo que o empreendimento se instale e tendo como resultado a emissão da denominada licença prévia. Com a viabilidade atestada, o procedimento caracterizado no modelo trifásico segue por mais duas etapas.

Em sequência, por meio de novo processo administrativo, o órgão ambiental licenciador, avaliando o projeto executivo⁴, decide ou não pela emissão da licença de instalação, a qual, permite que o empreendimento finalmente se instale. A licença de operação, em seguida, resultante da fase final de análise pelo órgão licenciador, eventualmente concedida após tramitação e decisão de processo administrativo também próprio, então concede ao empreendedor o direito de iniciar a efetiva operação de seu empreendimento.

Com o modelo retrocitado, anos se passaram e o resultado foi a multiplicação de milhares de processos de licenciamento ambiental nos órgãos licenciadores, muitos providos com extensos e não tão efetivos estudos ambientais para avaliação de impactos, em morosidade extrema e desvirtuada com o dinamismo econômico. Pelos prazos legais de análise dos processos de licenciamento ambiental, contidos, em caráter geral, atualmente no art. 14 da

⁴ Na análise da viabilidade tem-se, como regra, apenas o projeto básico construído.

Resolução Conama nº 237, de 1997, pode-se visualizar que o tempo mínimo de regularização ambiental dos empreendimentos, regulados por esse modelo trifásico de licenciamento, é sobremodo dilatado. Em situação regular, desprezando-se o efeito-cascata quanto à morosidade advinda dos milhares de peticionamento⁵, alcança-se cerca de um ano e seis meses para a regularização ambiental dos empreendimentos menos impactantes e um mínimo de dois anos para aqueles de impacto de maior monta.

Então, houve alteração normativa que impulsionou a mudança no cenário. Essa mudança a que se referencia consta na própria resolução editada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente no ano de 1997 mencionada acima. Trata-se, especificamente, de seu art. 12, caput e §1º, trasladados conforme segue:

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

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

Após a previsão expressa da normativa federal com relação à possibilidade de instituir modelos simplificados que refogem à regra trifásica, os diversos entes federados⁶ passaram a

⁵ Na realidade, pode-se utilizar das conclusões exaradas por Romilson de Almeida Volotão após análise de Relatório do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e de pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) para melhor compreensão dos prazos realmente praticados pelos órgãos ambientais licenciadores. Segundo o autor (2016, p. 122-123), “podemos inferir das conclusões do relatório do BIRD que da totalidade da amostra analisada (66 empreendimentos de UHE), cerca de 41% (quarenta e um por cento) ultrapassaram as datas previstas para entrada em operação comercial, estando a média de atraso por empreendimento variando entre 9,2 (nove virgula dois) e 11,8 (onze virgula oito) meses, conforme o critério adotado. Como podemos verificar, a pesquisa constatou também que todos os atrasos além da data prevista no contrato deram-se por conta de atrasos no licenciamento ambiental. Em pesquisa realizada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) objetivando identificar os principais problemas ligados ao licenciamento ambiental no Brasil, constatou-se que o tempo médio para obtenção de cada licença ambiental (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação) de um mesmo empreendimento é variável, podendo-se alcançar 28 (vinte e oito) meses, que é um prazo considerado pelo estudo como incompatível com os custos de oportunidade da maioria dos investimentos”.

⁶ “Um estudo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) salienta que o licenciamento ambiental ainda é marcado por demoras injustificadas, exigências burocráticas excessivas, decisões pouco fundamentadas, insensatez desenvolvimentista de empreendedores e contaminação ideológica do processo (SAE, 2009). Tal percepção foi recentemente corroborada pela presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que afirmou ser “[...] necessário fazer uma requalificação do licenciamento ambiental, retirando certos excessos e complementando lacunas” (Borges, 2015). Os órgãos ambientais licenciadores, nos três níveis da federação, têm respondido a essas críticas com uma série de ações de simplificação. Um dos principais regulamentos vigentes do licenciamento ambiental, a Resolução no 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (Brasil, 1997), em seu artigo 12, deixa clara a legalidade dessas ações [...]” (OLIVEIRA et. al, 2016, p. 462).

assim proceder em várias situações, além do próprio ente federal⁷. A situação mais comum era excepcionar o modelo trifásico sobretudo para aqueles processos de licenciamento ambiental nos quais não são exigidos o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), ou seja, empreendimentos de significativo impacto ambiental, nos moldes da exigência realizada pelo art. 225, §1º, inc. IV, da CRFB/1988. Para esses empreendimentos, disciplinados em rol exemplificativo pela Resolução Conama nº 01, de 1986, a qual estabelece a presunção do significativo impacto para algumas atividades, o modelo trifásico ainda resiste em certa medida, apesar de também estar sendo alvo de modulações recentes.

Nesse contexto, permeado pela união de fases do modelo tradicional de licenciamento ambiental em processo administrativo único ou bifásico por diversas legislações, no qual se criam modalidades, algumas com estudos ambientais e outras meramente cadastrais, que advém a judicialização da questão. Assim, utilizando-se principalmente do argumento de aumento da fragilidade do instrumento proporcionado com o abandono do modelo trifásico - por mais que muitas vezes, estudos ambientais robustos ainda instruem tais processos administrativos -, os legitimados para iniciar o controle de constitucionalidade passaram a exigir a atuação do Poder Judiciário para o deslinde da questão. Observam-se casos paradigmáticos de um controle disfuncional.

Citam-se como modelos, pela atualidade e pela divergência⁸ da argumentação utilizada pelos magistrados entre eles, os recentes controles de constitucionalidade realizados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Lei cearense nº 14.882, de 2011, bem como da Lei complementar amapaense nº 5, de 1994, alterada pela lei complementar nº 70, de 2012. Essas normativas foram alvo de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) quanto alguns de seus

⁷ “O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) também editou resoluções que instituem procedimento simplificado de licenciamento ambiental para os empreendimentos que causam baixo impacto ao meio ambiente. São elas: a Resolução Conama nº 27/01 (empreendimento elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental); a Resolução nº 312/02 (empreendimentos de carcinicultura na zona costeira); a Resolução Conama nº 349/04 (empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação); a Resolução Conama nº 377/06 (Sistema de Esgotamento Sanitário); a Resolução nº 385/06 (agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental); a Resolução nº 387/06 (projetos de assentamento de reforma agrária); a Resolução nº 412/09 (empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social); e a Resolução nº 413/09 (aquicultura) [...]” (STRUCHEL, 2016, p.73).

⁸ Segundo Paulo de Bessa Antunes (2020), “[...] a decisão proferida na ADI 5.475/AP está em rota de colisão com o decidido na ADI. 4.615/CE [...]”. Dessa forma, se por um lado a lei cearense foi julgada válida, a lei amapaense foi julgada inconstitucional nos dispositivos que possibilitariam uma abordagem simplificada ao licenciamento ambiental. A leitura dos acórdãos demonstra critérios pouco claros do STF utilizados como linha argumentativa, com nítida confusão entre o conteúdo e a forma do processo de licenciamento ambiental: confusão entre avaliação de impacto e número de etapas do procedimento. Esse fato demonstra a importância do debate sobre o controle judicial da simplificação do licenciamento, linha essa seguida no presente estudo.

dispositivos, com julgamentos ocorridos em setembro de 2019 e abril de 2020, respectivamente. Esses julgados demonstram a falta de critérios transparentes da Corte Suprema no que tange ao controle judicial da simplificação do procedimento de licenciamento ambiental, o que tem tornado ilegítima a intervenção judicial no controle da política pública ambiental e confirma a hipótese traçada para esse estudo.

A hermenêutica vacilante do STF em nada tem contribuído para que haja delimitação dos contornos de um legítimo movimento simplificação do licenciamento. Para abordar as condições que devem balizar esse tipo de controle judicial na política pública ambiental, a doutrina de Ada Pellegrini Grinover pode ser utilizada, porém com as peculiaridades que cercam esse contexto, nos temos expostos a seguir.

4 AS CONDIÇÕES PARA O CONTROLE JUDICIAL: UMA VISÃO DIANTE DA SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DAS ESPECIFICIDADES DO INSTRUMENTO.

A atuação do Poder Judiciário no controle da simplificação do licenciamento ambiental não pode se dar sem a observância de suas especificidades. Ademais, é imprescindível observar que o licenciamento ambiental, apesar de ter obtido prevalência dentre os instrumentos da política ambiental, é apenas uma das formas de contribuição para se alcançar os objetivos constitucionais com supedâneo no desenvolvimento sustentável. A superficialidade no tratamento do tema pode levar à desconstrução de arranjos do Poder Executivo e do Poder Legislativo que poderiam conduzir a política ambiental a melhores resultados e, portanto, interferindo de forma desarmônica e violadora do disposto no art. 2º, da CRFB/1988.

Assim, o controle judicial, apesar de imprescindível, é desafiador, sendo tarefa complexa, sobretudo na seara ambiental diante de questões técnicas e multidisciplinares. Por isso, a cautela e o aprofundamento sobre os temas perfazem condições de relevância para o alcance de êxito pelo Poder Judiciário na realização desse controle que, em última análise, é o próprio controle de constitucionalidade. Segundo Ada Pellegrini Grinover sobre os requisitos para a legítima intervenção no controle de políticas públicas efetivadas pelo Poder Executivo, extrai-se o seguinte trecho de sua doutrina:

Resumindo, percebe-se que a posição do STF, manifestada por um de seus mais sensíveis Ministros, é a de que são necessários alguns requisitos, para que o Judiciário intervenha no controle de políticas públicas, até como

imperativo ético-jurídico: (1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão, (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas (GRINOVER; WATANABE, 2013, p. 132).

E, é por meio da doutrina supramencionada, com fundamento na posição do Supremo Tribunal Federal, que se aborda nesse estudo a aplicação dos pressupostos da garantia do mínimo existencial, da razoabilidade e da reserva do possível para intervenção do Poder Judiciário na simplificação do licenciamento ambiental. Acredita-se que essa abordagem auxilia para trazer à baila as especificidades da política pública ambiental com relação a esse instrumento de controle prévio das atividades econômicas. Com isso, argumentando-se por meio da estruturação dos tópicos seguintes consolida-se essa pretensão.

4.1 A garantia do mínimo existencial

O controle da simplificação do licenciamento ambiental pelo Poder Judiciário com argumentação de direito material relativa à oneração do mínimo existencial não deve se efetivar por meio de uma análise superficial da relação lógica de causa-consequência. Dessa forma, concluir que a simplificação do licenciamento ambiental macula, por si só, o “núcleo central ou núcleo duro, que assegura o mínimo existencial necessário a garantir a dignidade humana” (GRINOVER; WATANABE, 2013, p. 132) é desprezar a abrangência da política ambiental, bem como os arranjos e possibilidades permitidos com a utilização dos seus instrumentos para proteção e preservação do meio ambiente. Refuta-se argumentações nesse sentido.

Parece ser óbvio que há maior abstração e dificuldade de delimitação do grau de oneração do mínimo existencial quando se analisa a tutela de direitos difusos em cotejo com direitos meramente individuais, ou até mesmo os direitos individuais homogêneos e direitos coletivos. Assim, essa maior dificuldade deve exigir do Poder Judiciário maior aprofundamento acerca do conflito *sub judice*, verificando, principalmente, as contrapartidas da simplificação desse instrumento. Para exemplificar, cita-se a possibilidade de racionalização processual mediante critérios técnico bem delineados, promovendo maior celeridade processual e enaltecendo a boa-fé objetiva e, de forma paralela, aperfeiçoando-se as ações de fiscalização ambiental.

Ainda, a simplificação do licenciamento ambiental pode ser balanceada, inclusive, com o fortalecimento, nas cidades, da regulação relativa ao direito urbanístico aliado às ações

de zoneamento ecológico-econômico. Tendo em vista os aspectos observados, ratifica-se a posição de Ada Pellegrini Grinover, ao trazer que:

O mínimo existencial corresponde, assim, à imediata judicialização dos direitos, independentemente da existência de lei ou de atuação administrativa, constituindo, mais do que um limite, um verdadeiro pressuposto para a eficácia imediata e direta dos princípios e regras constitucionais, incluindo as normas programáticas, que deveriam ser implementadas por lei (GRINOVER; WATANABE, 2013, p. 133).

Porém, ao reafirmar-se a posição acima, condiciona-se o seu uso à análise acurada da política ambiental, não se permitindo a insensatez no trato do tema pelo Poder Judiciário, reduzindo-se o campo de análise a ponto de limitar a discricionariedade legítima e salutar dos Poderes Executivo e Legislativo. Nessa circunstância, entra em ação o princípio da razoabilidade para auxílio na resolução desse imbróglio.

4.2 A obediência aos preceitos da razoabilidade

A razoabilidade mede-se pela aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade (GRINOVER; WATANABE, 2013, p. 133). Quanto ao princípio da proporcionalidade, deve-se analisá-lo sob três subprincípios, quais sejam: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Quanto ao primeiro, Paulo Bonavides denomina-o de princípio da pertinência ou aptidão, tecendo considerações sobre todos eles conforme abaixo:

Desses elementos o primeiro é a pertinência ou aptidão (*Geeignetheit*), que, segundo, Zimmerli, nos deve dizer se determinada medida representa “o meio certo para levar a cabo um fim baseado no interesse público”, conforme a linguagem constitucional dos tribunais. [...] O segundo elemento ou subprincípio da proporcionalidade é a necessidade (*Erforderlichkeit*), ao qual também alguns autores costumam dar tratamento autônomo e não raro identificá-lo com a proporcionalidade propriamente dita. Pelo princípio da necessidade, a medida não há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja, ou uma medida para ser admissível deve ser necessária. [...] Finalmente, depara-se-nos com o terceiro critério ou elemento de concretização do princípio da proporcionalidade, que consiste na proporcionalidade mesma, tomada *stricto sensu*. Aqui assinala Pierre Muller, a escolha recai sobre o meio ou os meios que, no caso específico, levarem mais em conta o conjunto de interesses em jogo (BONAVIDES, 2004, p. 386).

Assim, iniciando-se pelo subprincípio da adequação conforme conceituação acima, deve-se perquirir se a simplificação do licenciamento pode alcançar em maior grau o desenvolvimento sustentável, prezando-se pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. E, quanto a esse aspecto, a resposta não deve vir carregada de prejulgamento: a análise deve considerar as especificidades do caso concreto. Como exemplo, há de se citar que o abandono do modelo trifásico de licenciamento ambiental no Brasil é situação que parece conciliar de forma mais adequada os anseios da proteção ambiental com os interesses econômicos do capitalismo para várias ocasiões, sobretudo considerando a análise histórica desde a implementação desse modelo.

Afinal, sobre esse último ponto, cabe ressaltar que os desastres ambientais ocorridos recentemente em Minas Gerais⁹, com barragens de rejeitos de mineração licenciadas pelo modelo de licenciamento ambiental trifásico, bem como a morosidade extrema que pode ser justificada, em parte, pela adoção desse modelo, parecem apontar nessa direção. Ademais, em trabalho desenvolvido pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, em 2008, já citado alhures, pode constatar-se as seguintes ponderações:

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 reintroduzir conflitos, gerando assim um alto grau de incertezas, longos atrasos e com custos de transação (igualmente altos) (BIRD, 2008, p. 15).

Nessa toada, constata-se diversos problemas no singular modelo trifásico nacional. Porém, proceder-se com o licenciamento ambiental em um número menor de fases (processo monofásico ou bifásico), sob o manto da simplificação, não significa que o procedimento de licenciamento ambiental possa ser desprovido de uma mínima análise técnica, aderindo-se aos modelos totalmente autodeclaratórios e sem o mínimo condicionamento do ato autorizativo ao cumprimento de medidas de eliminação, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos. Estabelecer o ponto de balanceamento de uma legítima simplificação é algo que necessita envolvimento com as nuances técnicas sendo, assim, algo complexo.

Além disso, a simplificação do procedimento administrativo de licenciamento ambiental para determinadas atividades de baixo impacto ou de impactos presumíveis, por serem comuns e previsíveis, em conjugação com ação que forneça ênfase à fiscalização

⁹ Em novembro de 2015, o desastre socioambiental ocorreu com o rompimento da Barragem de Fundão, da Samarco Mineração. Em janeiro de 2019, foi a vez do rompimento da Barragem B1, da Vale. Os eventos, afora os prejuízos ecossistêmicos, ocasionaram, juntos, a morte de centenas de pessoas.

estratégica dessas atividades, pode ser a medida mais adequada ao alcance dos fins constitucionais. Ainda, a união de fases em um mesmo processo de licenciamento ambiental nada interfere no rigor dos estudos ambientais que possam ser exigidos no respectivo processo. Assim, a adequação da simplificação do licenciamento ambiental como medida a ser utilizada para a implementação de uma política pública ambiental mais coerente e conciliadora dos diversos interesses em conflito exigirá uma análise acurada e concreta pelo Poder Judiciária em sede de controle.

Sobre o subprincípio da necessidade, o controle judicial da simplificação obrigatoriamente deve adentrar às possibilidades de manutenção da infraestrutura e dos recursos humanos necessários à execução do instrumento do licenciamento ambiental por parte dos órgãos ambientais. Sabe-se que a arrecadação proveniente da cobrança de taxas de fiscalização ou de análise dos próprios processos de licenciamento ambiental, do pagamento de multas, ou da execução de ações compensatórias convertidas em pecúnia, são significativas na seara ambiental. Porém, torna-se notória a precariedade de diversos órgãos ambientais.

Nesse contexto, a má gestão de recursos públicos por parte do Poder Executivo não pode dar azo ao movimento de simplificação do instrumento de licenciamento ambiental sob o único e frágil pretexto da impossibilidade de contratação de servidores públicos ou da manutenção da infraestrutura mínima necessária para o desempenho dessa função sem que haja sido demonstrada a real impossibilidade fática. Se por um lado o subprincípio da necessidade apresenta nítida conexão com o limite da reserva do possível, podendo serem considerados em situação de equivalência, por outro lado o princípio pode ser analisado sobre a vertente técnica. Exemplifica-se que a análise de um único processo administrativo de licenciamento ambiental, no qual esteja contida toda a documentação necessária à análise de viabilidade do projeto, bem como da instalação e da operação da atividade, por uma única equipe técnica multidisciplinar, pode lograr mais benefícios no que tange à qualidade dessa análise.

Em soma, o prolongamento do licenciamento ambiental de um empreendimento no tempo, com a formação de distintos processos, pode ocasionar mudanças na equipe envolvida. Essas mudanças repercutem diretamente em fragmentação nas análises técnicas do processo. Com isso, pode-se onerar a qualidade do resultado pretendido e aumentar a insegurança jurídica entre as partes envolvidas.

Por último, com o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito o Poder Executivo encontra maior amplitude para graduar a simplificação de acordo com a significância dos impactos ambientais negativos envolvidos na instalação e operação de determinados empreendimentos, levando-se em consideração o porte, a natureza da atividade, bem como a

fragilidade do ecossistema envolvido. O processo de *screening*¹⁰ é legítimo para determinar se um projeto estará sujeito a uma avaliação ambiental nos moldes previstos pelo art. 9, inc. III, da Lei nacional nº 6.938, de 1981. Outrossim, também oferece legitimidade o processo de *scoping*¹¹, por meio do qual se define a profundidade da avaliação de impacto a ser realizada.

Há margem de discricionariedade para que os Poderes Executivo e Legislativo selecionem quais atividades econômicas passarão por processos de licenciamento ambiental providos de estudos ambientais e, também, aqueles cuja instrução por estudos ambientais será desnecessária tendo em vista o conhecimento prévio e comum acerca dos eventuais impactos negativos. Também há discricionariedade para o estabelecimento do rigor procedimental, ou seja, o aprofundamento dos estudos que serão submetidos a análise e, portanto, para a determinação da complexidade atrelada a determinado processo de licenciamento ambiental. Porém, isso não representa plena margem de discricionariedade para que os Poderes Executivo e Legislativo adotem procedimentos meramente protocolares, destoantes das necessidades técnicas e com malefícios sobrepujantes aos limites da aceitabilidade.

4.3 A obediência à reserva do possível

A reserva do possível pode ser vista como uma linha de argumentação principiológica que estabelece certos limites de atuação do Poder Público na garantia de direitos fundamentais. A sua importância é notória, tendo em vista que é impossível ao Estado atender a toda demanda da sociedade pela própria limitação de recursos financeiros, infraestrutura administrativa e recursos humanos. Quanto aos recursos financeiros, atesta a doutrina:

A implementação de uma política pública depende, em primeiro lugar, de disponibilidade financeira – a chamada reserva do possível. E a justificativa mais usual da administração para omissão reside exatamente no argumento de que inexistem verbas para implementá-la (GRINOVER; WATANABE, 2013, p. 138).

Essa justificativa, por mais usual que seja, regra geral não presta grande auxílio para o estabelecimento de parâmetros claros para realização do controle judicial da simplificação do licenciamento ambiental. Porém, ao ser realizada essa análise, a aferição da obediência à

¹⁰ Com suporte na Política Ambiental Norte-Americana, instituída em 1969, a qual introduz legalmente a avaliação de impactos ambientais de projetos nos Estados Unidos, a etapa de *screening* refere-se justamente aquela na qual ocorre a seleção dos projetos que passarão por esse processo de avaliação de impactos.

¹¹ O *scoping* é outra etapa do processo de avaliação de impactos ambientais, conforme modelo norte-americano disseminado mundialmente, tendo como característica a determinação do conteúdo dos estudos ambientais a serem produzidos para submissão de determinado projeto a esse processo.

reserva do possível deve ser efetivada por, no mínimo, observância a cinco parâmetros: atividades econômicas mais impactantes sob o viés socioambiental, fragilidade ecossistêmica, demanda quantitativa de tais atividades para controle do Poder Executivo e recursos humanos disponíveis nos órgãos ambientais, levando em consideração sua distribuição entre as as diversas funções a serem desenvolvidas para o bom desempenho da política pública ambiental. É evidente que não se pretende que a análise judicial adentre de forma aprofundada sobre cada quesito supramencionado, mas, sim, que, ao menos, considere-os.

Para essa consideração, algumas informações poderiam ser obtidas por meio de laudos emitidos por profissionais qualificados, ou mesmo provenientes diretamente de órgãos públicos, sobretudo dos próprios órgãos ambientais. Essa análise propiciaria a construção de um cenário mais adequado para que a intervenção do Poder Judiciário se realize com a devida ponderação acerca do grau de aceitabilidade de oneração dos princípios da precaução e prevenção no modelo de licenciamento adotado por determinado ente federado em contrabalanceamento com a celeridade e a própria eficiência administrativa. Em uma sociedade de risco como a atual torna-se impossível uma intervenção plena do Estado, além de desnecessária e indesejável, mas urge indispensável, de outro lado, a racional e justificada seletividade das atividades a serem controlada via licenciamento ambiental.

A parametrização indicada apresenta-se como uma tentativa de retirar a superficialidade comum existente na análise de legitimidade quanto à oneração ou não do que da base valorativa que se convencionou denominar reserva do possível. A doutrina aqui utilizada como marco teórico corrobora com o que se explana, reforçando ao dever de se prover maior robustez nesse tipo de argumentação:

[...] não será suficiente a alegação pelo Poder Público, de falta de recursos. Esta deverá ser provada pela própria Administração, vigorando nesse campo quer a regra da inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor), aplicável por analogia, quer a regra da distribuição dinâmica do ônus da prova, que flexibiliza o art. 333, CPC, para atribuir a carga da prova à parte que estiver mais próxima dos fatos e tiver mais facilidade de prová-los (GRINOVER; WATANABE, 2013, p. 138).

Por isso, o aprofundamento no tratamento da temática é fundamental para que o diagnóstico do cenário atual seja alterado. Para isso, exige-se maior empenho das partes interessadas e do Poder Judiciário na coleta de informações com o intuito de que a fundamentação das decisões relativas à simplificação do licenciamento ambiental ocorra de

forma mais consentânea e justa, perfazendo-se o interesse coletivo conexo e, a par e passo, os desígnios constitucionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo procurou identificar inicialmente a centralidade ocupada pelo licenciamento na atual política pública ambiental no Brasil, o que o insere como foco de discussões, sendo habitual os constantes conflitos existentes na disciplina do instrumento e, conseqüentemente, prevalece um cenário de litigiosidade judicial. Em seqüência, abordou-se processo de simplificação do licenciamento ambiental em expansão nos diversos entes federados, repercutindo em crescente intervenção do Poder Judiciário na atualidade, tendo sua costumeira provocação para que contenha essa tendência. Porém, a atual intervenção encontra-se desprovida de argumentos robustos, lógicos e claros.

Então, pode-se adentrar, mediante a aplicação do pressuposto e limites defendidos pela doutrina de Ada Pellegrini Grinover no que se refere ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, às especificidades do licenciamento ambiental. As características peculiares do instrumento, bem como a amplitude da política pública ambiental, conduzem ao necessário enfrentamento de diversas dificuldades para que o controle judicial seja realizado de forma justa, prezando-se pela independência tão quanto pela harmonia entre os poderes constituídos, conforme dita o art. 2º, da CRFB/1988.

A garantia do mínimo existencial, bem como a obediência aos subprincípios da proporcionalidade e da reserva do possível para o licenciamento ambiental exigem aprofundamento razoável ante à complexidade do tema, constituindo-se esse ponto como indispensável à efetivação de uma intervenção legítima pelo Poder Judiciário. Por isso, ao abordar sobre os pontos da doutrina utilizada como marco teórico do estudo, pode-se propor alguns pontos que se julga relevantes para que a simplificação do licenciamento ambiental não ocasione flexibilizações capazes de macular o ordenamento jurídico pátrio e comprometer, como consequência, a qualidade ambiental no país. Sendo assim, exalta-se esse importante papel de controle, mas, ao mesmo tempo, critica-se o atual estado de sua execução e consolidam-se pontos de reflexão sobre o tema.

Espera-se que o Poder Judiciário, diante de suas contratantes e recentes decisões confirmadoras da hipótese delineada nesse estudo, possa aperfeiçoar a sua atuação no controle do movimento de simplificação do licenciamento ambiental, afinal a importância desse instrumento coloca-o como merecedor de cuidados especiais. Por todo exposto, evidencia-se a

dificuldade e complexidade do controle judicial, o qual deverá encontrar parâmetros assertivos para inibir ou fornecer contornos ao movimento de simplificação do licenciamento, sob pena de atuação excessiva ou insuficiente. O entendimento técnico das questões envolvidas no licenciamento é condição indispensável à contenção da intervenção judicial arbitrária nos demais poderes estatais.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Lei complementar nº 05, de 18 de agosto de 1994. Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá e dá outras providências, **Diário Oficial do Estado**, Amapá, 19 ago. 1994, Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=5632>. Acesso em: 23 agosto 2021.

ANTUNES. Paulo de Bessa. Como uma onda no mar: a recente jurisprudência sobre licenciamento ambiental do STF. **Genjurídico.com.br**, 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/06/09/jurisprudencia-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 20 agosto 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14.001:2015**: Sistemas de gestão ambiental: Requisitos com orientação para uso. 3ª ed. Rio de Janeiro, 2015.

BIM. Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 2ª edição. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015.

BIRD. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. **Licenciamento ambiental de empreendimento hidrelétricos no Brasil**. Brasília: **Banco Mundial**, v. 1, 2008.

BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed, São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 agosto 2021.

BRASIL. Lei Nacional nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 03 agosto 2021.

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 [...]. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 dez. 2011, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 18 agosto 2021.

BRASIL. Decreto Federal nº 88.351, de 01 de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e [...]. **Diário Oficial da União**. Brasília, 03 jun. 1983, Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D88351.htm >. Acesso em: 28 agosto 2021.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 jan. 2007. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 agosto 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4615**. Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, Sessão Virtual de 13.9.2019 a 19.9.2019. Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 28 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414015/false>>. Acesso em: 29 agosto 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5475**. Rel. Ministra Cármen Lúcia, Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020. Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 03 de junho de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343275190&ext=.pdf>>. Acesso em 29 julho 2020.

CEARÁ. Lei nº 14.882, de 27 de janeiro de 2011. Dispõe sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial degradador baixo. **Diário Oficial do Ceará**. Ceará, 31 jan. 2011. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/14882.htm>>. Acesso em: 29 julho 2020.

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

GRINOVER, Ada Pellegrini. “O controle jurisdicional de políticas públicas”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, WATANABE, Kazuo (Coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013, cap. 5, p. 125-150.

OLIVEIRA, Francysmary Sthéffany Dias; PRADO FILHO, José Francisco do; ROCHA, Caroline Fan; FONSECA, Alberto. Licenciamento ambiental simplificado na região sudeste brasileira: conceitos, procedimentos e implicações. **Desenvolv. Meio Ambiente**. vol. 38, p. 461-479. Editora UFPR, 2016.

SÁNCHEZ, Luiz Herique. **Avaliação de impacto ambiental**: Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2020.

STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira. **Licenciamento ambiental municipal**. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

VOLOTÃO, Romilson de Almeida. **Direito Regulatório, Governança e Licenciamento Ambiental**: Soluções para o Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental Brasileiro. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2016.