

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

CLEIDE CALGARO

ELCIO NACUR REZENDE

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

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriçtiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

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

D597

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

Coordenadores: Cleide Calgario; Elcio Nacur Rezende; Jerônimo Siqueira Tybusch – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-162-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sustentabilidade. 3. Isonomia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito e Sustentabilidade" já percorreu várias edições no âmbito dos Congressos e Encontros do CONPEDI, consolidando-se como referência na área de Direitos Especiais, mais especificamente na conexão interdisciplinar entre Direito Ambiental, Sustentabilidade, Ecologia Política, Geopolítica Ambiental e Socioambientalismo. Nesta edição do Encontro Virtual do CONPEDI, contamos com a apresentação de vários artigos científicos que abordaram diversas temáticas inseridas na perspectiva de um Direito Ambiental reflexivo e com olhar atento às transformações da atualidade. Desejamos uma agradável leitura dos textos, os quais demonstram ao leitor a integração e, ao mesmo tempo, o alcance multidimensional das temáticas, tão importantes para uma visão crítica e sistêmica na área do Direito.

No primeiro trabalho denominado A (RE) DEFINIÇÃO DE POLUIDOR/OPERADOR E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO DO REGIME EUROPEU/PORTUGUÊS DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL da autora Marcia Andrea Bühring objetiva verificar a definição de poluidor e operador, além do tratamento dispensado ao princípio da prevenção ao longo dos anos.

O segundo trabalho A BIOECONOMIA NO SÉCULO XXI: REFLEXÕES SOBRE BIOTECNOLOGIA E SUSTENTABILIDADE NO BRASIL dos autores Romina Ysabel Bazán Barba e Nivaldo Dos Santos aborda, dentro do direito e sustentabilidade, pela vertente jurídico-sociológica, a problemática da Bioeconomia no Século XXI. Também, estuda como a biotecnologia vem assumindo a liderança entre os setores industriais e os novos desafios dessa economia que representa o futuro da humanidade.

Já, no terceiro artigo apresentado denominado A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NOS CASOS DE MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS dos autores Monique Reis de Oliveira Azevedo e Romeu Thomé estuda a consulta livre, prévia e informada prevista na Convenção 169 da OIT garante uma proteção especial aos povos indígenas afetados por atividades com grande potencial de impacto ao meio ambiente natural e cultural, tais como a mineração. No entanto, essa proteção especial vem sofrendo violações no Brasil, seja através da recente tentativa de viabilizar a mineração em terras indígenas, consubstanciada no PL 191/2020, seja pela inobservância da consulta nos processos de licenciamento ambiental em terras indígenas.

O quarto artigo A CRISE DA BIODIVERSIDADE E SEUS IMPACTOS NO SURGIMENTO DE PANDEMIAS: UMA ANÁLISE SOBRE O DESASTRE BIOLÓGICO DA COVID-19 das autoras Francielle Benini Agne Tybusch e Gislaine Ferreira Oliveira analisa a crise da biodiversidade tem se agravado devido a fatores relacionados ao desmatamento e as queimadas. Cada vez mais doenças infecciosas tem se tornado presentes. Somado a isso, tem-se no cenário atual um período marcado por uma pandemia sem precedentes.

Também no quinto trabalho com o nome A EMPRESA COMO FONTE DE PERIGO E AS INVESTIGAÇÕES INTERNAS COMO MECANISMO DE CONTROLE E GESTÃO DE RISCOS dos autores Fábio André Guaragni e Douglas Rodrigues da Silva tem por escopo investigar em que medida as investigações internas se apresentam como instrumento de controle e gestão de riscos da atividade empresarial, tornando-a afinada com os preceitos de ética, legalidade e sustentabilidade.

O sexto trabalho com o tema A NECESSÁRIA REESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL dos autores Daniel dos Santos Gonçalves e Romeu Thomé visa analisar se licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental consolidados no Brasil. Deste modo, diversas modificações vêm ocorrendo nesse instrumento em nível nacional, regional e local, mas pouco se debate sobre os seus pilares de sustentação. Portanto, neste estudo se analisou o próprio conceito de licenciamento ambiental e a importância de valorização do processo, sugerindo-se um modelo estratificado em etapas adaptado à realidade atual do Estado de Minas Gerais.

No sétimo trabalho com o tema A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DA LEI Nº 23.291/2019: UMA BREVE ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA dos autores Alessandra Castro Diniz Portela, Luiza Guerra Araújo e Eduardo Calais Pereira tem como objetivo analisar a Política Estadual de Segurança de Barragens, em face do princípio da participação comunitária e dos preceitos da democracia participativa verificando se o processo de edição da norma, contou com a participação da coletividade.

Já, no oitavo trabalho denominado A POSSIBILIDADE DO ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA PARA ERRADICAÇÃO DA FOME E DA VIOLÊNCIA A PARTIR DA EDUCAÇÃO dos autores Francine Cansi e Liton Lanes Pilau Sobrinho apresenta proposta a partir do sistema contributivo arrecadatário do Imposto de Renda, visando à proteção da criança e do

adolescente, com vistas ao alcance da sustentabilidade social a partir dos débitos e créditos da vida.

No nono trabalho A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA NO BRASIL E OS SEUS DESAFIOS dos autores Rhiani Salamon Reis Riani e Alcindo Fernandes Gonçalves aborda o Direito Ambiental Portuário e visa discutir a relevância da regularização ambiental nesta área, tendo em vista que este setor, embora exista há muito tempo, ainda não apresenta sinergia necessária com o meio ambiente.

O décimo artigo A RELAÇÃO ENTRE O TRABALHO DECENTE PREVISTO NA AGENDA 2030 DA ONU E OS MIGRANTES BRASILEIROS DURANTE A PANDEMIA DO SARS-COV-2 dos autores Edielis Coelho, Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Silvia Ozelame Rigo Moschetta perquire sobre a relação entre trabalho decente a partir da Agenda 2030 e os migrantes brasileiros. Como objetivo geral analisa-se a garantia do trabalho decente previsto na agenda 2030, aos migrantes brasileiros, no contexto da pandemia de Covid-19.

Também no décimo primeiro artigo com a temática A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA NUMA VISÃO ÉTICO HUMANISTA do autor Chede Mamedio Bark visa estabelecer uma discussão sobre a responsabilidade social da empresa, a partir de uma abordagem ético/humanista, inserida no bojo do direito contemporâneo. Sob a ótica doutrinária visualizaremos a questão da ética frente a nossa realidade social e econômica, procurando demonstrar que o fator da responsabilidade social da empresa não pode se resumir a uma visão meramente empresarial, indo mais além, ou seja, com ingerência no campo econômico, social e cultural.

O décimo segundo trabalho com o tema AGRICULTURA E AGROECOLOGIA: POSSIBILIDADES DE UM NOVO MERCADO SUSTENTÁVEL dos autores Gabrielle Kolling e Gernardes Silva Andrade tem como objetivo analisar como a agroecologia e os seus desdobramentos no cenário brasileiro.

No décimo terceiro artigo AS CONSEQUÊNCIAS DA LIBERAÇÃO DOS PESTICIDAS ANTE A APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 6.299/02 PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS dos autores Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Luciana Aparecida Teixeira objetiva analisar a aprovação do Projeto de Lei (PL) 6.299/02 pela Câmara dos Deputados e contrapor as consequências e riscos da utilização dos pesticidas da forma sustentada pelo relator.

O décimo quarto trabalho com a temática CRÉDITO DE SUSTENTABILIDADE ESCOLAR dos autores Livia Maria Cruz Gonçalves de Souza e Vânia Cristina dos Santos, sendo que, a presente pesquisa possui o objetivo de analisar se a redução da conta de água e energia dessas escolas podem gerar pagamento por serviços ambientais.

No décimo quinto artigo DA IMPORTÂNCIA DA EMISSÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE CRÉDITOS DE DESCARBONIZAÇÃO (CBIOS) dos autores Daniela da Silva Jumpire, Moacir Venâncio da Silva Junior e Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro. O objetivo geral desse artigo, foi identificar os entraves tributários para fomentar a emissão e a comercialização de créditos de descarbonização. Observou a necessidade de redução da carga tributária sobre o crédito de descarbonização.

Já, no décimo sexto trabalho denominado DIREITOS HUMANOS NO ANTROPOCENO: REFLEXÕES À LUZ DA ÉTICA ECOLÓGICA do autor Ítalo Cardoso Bezerra de Menezes analisa os Direitos Humanos em seu estado de conhecimento tradicional, para, ao fim, buscar compreender as eventuais contribuições que a ética ecológica pode trazer na problemática levantada.

O décimo sétimo artigo com a temática EQUILÍBRIO ECOLÓGICO E SAÚDE: DEVER DE RESGUARDO EM TEMPOS DE PANDEMIA dos autores Késia Rocha Narciso e Paula Romão Rodrigues, sendo que esta pesquisa objetiva analisar o dever estatal de resguardo em tempos de pandemia ante a interseção entre o equilíbrio ecológico e o direito à saúde.

Por fim, no décimo oitavo artigo com a temática OS PADRÕES DE CONSUMO DIANTE DO ODS 12 DA AGENDA 2030 dos autores José Fernando Vidal De Souza e Heloisa Correa Meneses trata da relação entre consumo consciente e desenvolvimento sustentável, abordando o conceito contido no ODS 12 da Agenda 2030. Investiga o papel do consumidor inserido na sociedade e a defesa do meio ambiente.

Prof. Dra. Cleide Calgaro - Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - Universidade Federal de Santa Maria

Nota técnica: O artigo intitulado “A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA NO BRASIL E OS SEUS DESAFIOS” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos), nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito e Sustentabilidade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A NECESSÁRIA REESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

THE NECESSARY RESTRUCTURING OF THE ENVIRONMENTAL LICENSING PROCESS

Daniel dos Santos Gonçalves ¹
Romeu Thomé ²

Resumo

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental consolidados no Brasil. Diversas modificações vêm ocorrendo nesse instrumento em nível nacional, regional e local, mas pouco se debate sobre os seus pilares de sustentação. Portanto, neste estudo se analisou o próprio conceito de licenciamento ambiental e a importância de valorização do processo, sugerindo-se um modelo estratificado em etapas adaptado à realidade atual do Estado de Minas Gerais. O estudo ressaltou, também, limites para a atuação do Poder Público no desenvolvimento do instrumento. A método de pesquisa adotado foi o jurídico-propositivo, com pesquisa documental, jurisprudencial e bibliográfica.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Etapas, Processo, Conceito, Modelo, Limites

Abstract/Resumen/Résumé

Environmental licensing is one of the most important environmental management instruments consolidated in Brazil. Several changes have been taking place in this instrument at national, regional and local levels, but little is discussed about its pillars. Therefore, this study analyzed the concept of environmental licensing and the importance of valuing the process, suggesting a stratified model in stages adapted to the current reality of the State of Minas Gerais. The study also highlighted limits for the Public Authorities' performance in the development of the instrument. The research method adopted was legal-propositional, with documentary research and the use of bibliographic references.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environment licensing, Process, Phases, Concept, Model, Limits

¹ Mestrando em Direito - ESDHC. Esp. Av. Impactos - Uni-BH. Esp. Direito Público - EBRADI. MBA em GE - FGV. Bacharel em Direito - UNI-BH. Engenheiro Metalurgista - UFOP.

² Doutor em Direito pela PUC/MG. Mestre em Direito pela UFMG. Professor do Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0180-4871>.

1. INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental, importante instrumento de gestão ambiental introduzido formalmente no Brasil na década de 80, atualmente com fundamento constitucional extraído das exigências albergadas pelo art. 225, §1º, incisos I ao VII, da Constituição Federal de 1988, apresenta como finalidade a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com potencial de fornecer contribuição direta para o alcance do tão almejado desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, para obtenção desta sublime finalidade, implementou-se, no país, uma estrutura orgânica e funcional nos órgãos ambientais executores da Política Nacional de Meio Ambiente – implementada a partir da edição da Lei nacional nº 6.938, de 31 de agosto de 1981³ – cujo desiderato, ao longo dos anos subsequentes, inclui justamente a permissão para que, por meio do licenciamento ambiental, um conjunto de ações concretas e individualizáveis sejam tomadas com vistas à obtenção de êxito na preservação, conservação e melhoria dos recursos naturais, observando, respeitadas as devidas proporções e as competências de outros órgãos públicos, as demais dimensões do desenvolvimento sustentável⁴.

Assim, o 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 aspectos⁵ e impactos ambientais, bem como no que tange às medidas de controle necessárias ao seu aceitável e regular desenvolvimento.

Cumprindo observar que o presente trabalho não tem como escopo destacar as características do licenciamento ambiental, mas identificar suas lacunas e falhas em termos processuais para que seja possível propor instrumentos para seu aperfeiçoamento. Lado outro,

³ A Lei Nacional nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao introduzir a Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil, instituiu, também, em seu art. 6º, a respectiva estrutura orgânica e funcional.

⁴ Segundo Gomes e Ferreira (2018), “o conceito de desenvolvimento sustentável avançou e passou a se desdobrar na sustentabilidade”. Os autores relatam que apesar dos conceitos serem criados com o mesmo objetivo de permitir o desenvolvimento dos povos e ao mesmo tempo preservar o meio ambiente e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, o conceito de sustentabilidade está voltado não somente para a dimensão ambiental, mas também para a dimensão social, econômica, ética e jurídico-política.

⁵ 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”.

espera-se evidenciar a imprescindibilidade da construção de uma base conceitual ao instituto, garantidora de valores gerais de menor grau de abstração, tais como a legalidade, segurança jurídica, a eficiência administrativa, a razoabilidade, a proporcionalidade e a boa fé objetiva, sem os quais julga-se improvável um maior avanço na tutela de tão amplo e complexo valor: a sustentabilidade.

Ainda, além de discutir questões conceituais, o estudo envolve debates acerca da formação do processo administrativo de licenciamento ambiental, bem como de seu posterior desenvolvimento, sugerindo-se um modelo de divisão das etapas deste processo consentâneo à realidade do licenciamento executado pelo Estado de Minas Gerais. Ademais, ponderações sobre os pressupostos básicos (limites) que devem nortear as exigências dos órgãos ambientais licenciadores, com análise de jurisprudência, também estão presentes neste trabalho. Por fim, ressalta-se a estreita correlação dos debates desenvolvidos com o marco teórico utilizado, qual seja a obra de NIEBHUR (2014).

O trabalho utiliza a metodologia jurídico-propositiva, pois tem como objetivo apresentar sugestões para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental. Quanto ao método tem-se a predominância do raciocínio dedutivo, tendo em vista que se partirá das disposições constantes nas normas que versam sobre o licenciamento ambiental para, então, se discutir o problema proposto pela pesquisa de forma específica. Quanto à técnica, adotou-se a pesquisa bibliográfica através de revisão da doutrina e periódicos, bem como documental e jurisprudencial.

2. IMPORTÂNCIA DO CONCEITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Atualmente, visualiza-se, em diversos diplomas normativos, a conceituação do instrumento de licenciamento ambiental. De forma uníssona, a legislação ambiental em voga, ao conceituar o licenciamento ambiental, apresenta-o como um procedimento administrativo. Cita-se, em âmbito federal, o art. 1º, inc. I, da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, o art. 2º, inc. I, da Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 e, em âmbito estadual, em Minas Gerais, o art. 11, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 47.383, de 2 de março de 2018.

Neste ponto, em que pese a preferência da legislação pela expressão “procedimento”, talvez por influência, até mesmo, do direito internacional⁶, há razões jurídicas e práticas que apontam a necessidade de entendimento do licenciamento ambiental como um “processo”.

Assim, a despeito da origem etimológica – tanto processo como procedimento se originam do mesmo radical latino (*procedo, processos*) - o imenso potencial de complexidade das relações jurídicas travadas no âmbito do licenciamento ambiental, muitas vezes contando com a participação de diversos atores, cada qual com seus direitos e obrigações – das mais variadas espécies –, as especificidades técnicas que permeiam a difícil tarefa de caracterização de um empreendimento licenciável, as inúmeras imposições aos empreendedores e as consequências difusas do seu resultado à sociedade, impõem à Administração Pública o dever de imputar um formalismo moderado ao licenciamento ambiental, definindo-o como processo.

Ademais, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LV, a lei do processo administrativo federal – lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 -, bem como a lei do processo administrativo estadual em Minas Gerais – lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, não trariam a constância da palavra processo de forma inútil. Assim, no que tange ao Estado de Minas Gerais, como exemplo, nem mesmo a banalização promovida pelo art. 10 da normativa estadual supramencionada, ao descrever que “todo assunto submetido ao conhecimento da Administração Pública tem o caráter de processo” é capaz de retirar a necessária nobreza e particularidade do que necessita ser entendido como processo administrativo de licenciamento ambiental.

Assim, segue-se, aqui, a posição defendida por Talden Farias, ao asseverar que:

No que concerne ao interesse público, o licenciamento deverá ser classificado como um processo administrativo, pois isso gera maiores garantias de acesso e participação da coletividade. Incidir nesta classificação significa dar mais segurança aos administrados e à própria Administração Pública, posto que o papel e as formas de atuação de cada uma das partes já estariam previamente definidos. (FARIAS, 2013)

Neste sentido, o processo administrativo de licenciamento ambiental pode ser conceituado como um complexo de situações jurídicas que se desenvolvem principalmente sob a base principiológica da precaução e da prevenção, com etapas transparentes, individualizáveis, capazes de assegurar legalidade, segurança jurídica, eficiência,

⁶ Ocimar Barros de Oliveira (2011), citando José Manuel Sérvulo Correia, apresenta motivos que justificam a adoção do termo “procedimento administrativo” em países como Portugal, Espanha, Itália e Alemanha, os quais perpassam pelo fato de reservar à expressão “processo administrativo” para aqueles que se desenrolam perante tribunais encarregados de resolver os litígios jurídicos-administrativos.

razoabilidade, proporcionalidade, boa fé objetiva, contraditório, ampla defesa e participação efetiva dos legitimamente interessados, com vistas à emissão da licença ambiental para atendimento ao interesse público.

Então, o procedimento de licenciamento ambiental resta contido no processo, de forma a permitir a emissão de diversas modalidades de licença, com fluxos e características diferenciados, mas que, não lhe permitem macular a própria estrutura daquele que o contém. Ultrapassando-se certos limites na procedimentalização, há evidente afronta ao ordenamento jurídico em conexão.

Neste compasso, o processo deve apresentar certa rigidez em suas etapas, as quais somente podem apresentar fluidez procedimental nos estritos contornos legais. Assim, torna-se imperioso realizar uma ampla instrução e orientação dos empreendedores acerca destas etapas e das suas eventuais ações necessárias a cada uma delas, bem como os diferentes fluxos que podem permeá-las. Agindo-se dessa forma, o órgão ambiental possibilita que os empreendedores criem cenários de riscos e oportunidades e, portanto, sejam induzidos a, com racionalidade, ajustar seus empreendimentos às legislações e condicionantes ambientais necessárias ao equilíbrio econômico-ambiental.

3. SUGESTÃO DE MODELO DE PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS E A RELEVÂNCIA DOS ASPECTOS RELATIVOS A SUA FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.

Não há que se duvidar: o sucesso do licenciamento ambiental depende, em grande parte, da formação de um adequado processo administrativo. E, então, ante à legislação ambiental e às normas relacionadas aos processos administrativos, o modelo federal se encontra plenamente compatibilizado à realidade dos demais entes federados? Na discussão adiante se perceberá que não.

Em observância ao diploma legal que rege o processo administrativo em nível federal, a lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, torna-se possível visualizar fases basilares, quais sejam: a instauração, a instrução, o relatório e a decisão. E, com esses contornos, ao trazer as fases de um processo administrativo genérico para as particularidades que cerca um processo administrativo de licenciamento ambiental, a legislação ambiental deve moldar tais diretrizes.

Assim, com a Resolução Conama nº 237, em seu art. 10, pretendeu-se a adequação do modelo de processo administrativo genérico às especificidades do licenciamento ambiental, modulação essa que pode ser trazida no quadro abaixo.

Modelo de processo administrativo de licenciamento ambiental sugerido pelo CONAMA (art. 10 da Resolução CONAMA 237, de 1997)	
Fase	Etapa
Instauração	Definição dos documentos, estudos ambientais e projetos (empreendedor/órgão ambiental)
	Requerimento de licença ambiental pelo empreendedor
Instrução	Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais
	Solicitação de informações complementares
	Realização de Audiência Pública
	Solicitação de informações complementares devido às Audiências Públicas
Relatório	Elaboração de Parecer Técnico-Jurídico opinativo
Decisão	Deferimento, indeferimento ou arquivamento do pedido de licença

Quadro 1. Modelo de processo administrativo de licenciamento ambiental sugerido pelo Conama (art. 10 da Resolução nº 237, de 1997)

Na estrutura acima apresentada não se verifica as particularidades do licenciamento trifásico, pois não há idêntica correlação das etapas em todos os três processos instaurados de forma sucessiva. Por exemplo, as audiências públicas são inerentes ao processo administrativo que culmina com a licença prévia para empreendimento de impacto significativo, mas não aos processos de licença de instalação e de licença de operação.

Porém, não é esse o objeto de análise da presente pesquisa sobretudo quando se constata que o licenciamento ambiental trifásico se tornou exceção na realidade dos Estados e Municípios sendo comum a instauração de processo único capaz de ratificar a viabilidade ambiental, bem como de autorizar a instalação e operação do empreendimento em um único ato administrativo final.

Dessa forma, apesar do fato de que, o modelo trifásico, em alguns casos, “justifica-se pela necessidade de serem tecidos ao projeto os ajustes necessários à compatibilização entre a realização da atividade econômica e a salvaguarda do meio ambiente” (GORDILHO, SIQUEIRA; 2019), principalmente apaziguando os conflitos sociais ao longo do tempo, compreende-se que a sugestão de um modelo, sobretudo para o licenciamento atualmente executado pelo Estado de Minas Gerais, não deve se embasar na exceção.

Verifica-se, nitidamente, que as etapas do modelo federal de licenciamento ambiental não se encontram plenamente compatíveis aos procedimentos executados em muitos entes federados, tal como o Estado de Minas Gerais. Como exemplo, antes mesmo da definição dos estudos, projetos e documentos – primeira etapa proposta pela Resolução Conama nº 237 -, o empreendedor que busca o seu licenciamento ambiental, de competência do Estado de Minas

Gerais, percorre inúmeras etapas no Sistema de Licenciamento Ambiental – SLA⁷ -, respondendo a diversos questionamentos, fornecendo a feição geométrica georreferenciada de seu empreendimento, bem como, obrigatoriamente, acessando a Infraestrutura de Dados Espaciais do Sisema – IDE-Sisema⁸ -, com a finalidade de obter as informações necessárias ao envio de seu requerimento ao órgão ambiental.

Além disso, no Estado de Minas Gerais, a definição dos estudos, projetos e documentos relativos a determinado requerimento de licenciamento ambiental, não ocorre, regra geral, de forma participativa entre o empreendedor e o órgão ambiental tal qual no modelo federal apontado. Esse conteúdo é gerado de forma automática pelo Sistema de Licenciamento Ambiental - SLA - a depender das informações apresentadas pelo empreendedor, com pequenas modulações por parte dos analistas ambientais da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais – Semad - diante de casos concretos específicos.

Assim, a fase que antecede a própria instauração do processo administrativo apresenta certa complexidade, diferenciando-se do modelo federal. Propõe-se as seguintes etapas no modelo estadual – etapas essas nunca exaustivas e algumas não obrigatórias a depender do procedimento -, as quais também se encontram relacionadas às respectivas fases do processo administrativo genérico no quadro abaixo:

Modelo de processo administrativo de licenciamento ambiental sugerido para o Estado de Minas Gerais	
Fase	Etapa
Instauração	Caracterização do empreendimento
	Análise preliminar
Instrução	Vistoria
	Solicitação de informações complementares
	Realização de Audiência Pública/Consulta Pública
	Solicitação de informações complementares devido à Audiência Pública/Consulta Pública
Relatório	Elaboração de Parecer Técnico-Jurídico opinativo
Decisão	Julgamento por autoridade monocrática
	Julgamento por órgão colegiado

Quadro 2. Modelo de processo administrativo de licenciamento ambiental sugerido para o Estado de Minas Gerais segundo os autores.

⁷ O Sistema de Licenciamento Ambiental de Minas Gerais foi lançado em 05 de novembro de 2019, tornando eletrônica toda a tramitação do processo de licenciamento ambiental.

⁸ A Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema) foi instituída pela Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM nº 2.466, de 13 de fevereiro de 2017. Em termos práticos, a IDE-Sisema é uma plataforma na qual são encontradas diversas camadas geoespaciais, cada qual contendo um conjunto de informações sobre determinados atributos ambientais do território mineiro, tais como hidrografia, clima, relevo, cobertura vegetal, patrimônio histórico e cultural, entre diversos outros.

A divisão do processo administrativo em etapas, como sugerido acima, para o Estado de Minas Gerais, tem como objetivo tornar mais claras as ações de cada um dos atores envolvidos, além de considerar as necessárias adaptações do modelo federal à realidade dos demais entes que realizam o licenciamento ambiental.

A primeira fase do processo administrativo é a de sua instauração. A caracterização do empreendimento e a análise preliminar, etapas as quais devem ser realizadas, respectivamente, pelo empreendedor e pelo órgão ambiental, são procedimentos essenciais nessa etapa inicial. Na caracterização do empreendimento, o empreendedor deverá apresentar, por meio de preenchimento de formulário específico e eletrônico, as informações relevantes referentes ao seu empreendimento, mapeadas de forma padronizada pelo órgão ambiental, inclusive delimitando espacialmente o local de desenvolvimento das atividades pleiteadas, bem como os estudos e documentos requeridos de acordo com o caso concreto, de acordo com os termos de referência disponibilizados eletronicamente.

De posse do formulário preenchido com as informações do empreendimento, bem como com a documentação e eventuais estudos, entregues pelo empreendedor, sugere-se que o órgão ambiental licenciador promova uma análise preliminar para que, então, a partir da validação da entrega, ocorra a formalização do processo administrativo e, conseqüentemente, dê início a contagem dos prazos processuais nos limites⁹ previstos no art. 14, caput, da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Destaca-se que esta etapa de análise preliminar se encontra, hoje, definida no Sistema de Licenciamento Ambiental – SLA – como “admissibilidade”.

Desta forma, a expressão “requerimento” que delinea a ação a ser promovida pelo empreendedor para início do processo administrativo de licenciamento ambiental, contida no supramencionado dispositivo, não deve ser interpretada como simples peticionamento, mas, sim, como a apresentação da caracterização de seu empreendimento, com os estudos e documentos requeridos pelo órgão ambiental, inclusive com o pagamento das taxas devidas.

Desta forma, o termo inicial do processo administrativo ambiental se daria com o cumprimento das etapas de caracterização do empreendimento, por parte do empreendedor, e de validação, em análise tida como preliminar, por parte do órgão ambiental licenciador, da

⁹ O prazo de análise do processo de licenciamento ambiental está previsto no art. 14, caput, da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, sendo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. Porém, ressalta-se que o mesmo dispositivo prevê a possibilidade de normatização de prazos menores, a depender do procedimento, desde que respeitos os limites máximos mencionados.

entrega referente à etapa anterior. Assim, em caso de necessidade de saneamento da caracterização do empreendimento antes da formação do processo administrativo, de forma alguma os pedidos de retificação apresentarão disciplina no art. 14, §1º, da Lei complementar nº 140, de 2011. *Pari passu*, os §2º, §3º e §4º do mesmo artigo devem ser interpretados em conformidade com esse pressuposto. Os dispositivos encontram-se trasladados abaixo:

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

§ 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

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

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

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. (BRASIL, 2011)

As solicitações de informações complementares com fulcro no art. 14, §1º, da Lei complementar, são de cunho processual, exigidas pelo órgão ambiental licenciador ao empreendedor após a efetiva instauração do processo administrativo. Assim, na etapa de análise preliminar – no modelo proposto -, última etapa necessária ao início do processo – as pendências geradas pelo órgão ambiental, normalmente saneadoras de aspectos formais do material entregue pelo empreendedor na etapa de caracterização de seu empreendimento, não devem obediência ao art. 15 da Resolução Conama nº 237, *in verbis*:

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação

Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente. (CONAMA, 1997)

O prazo a ser concedido ao saneamento dos requisitos instauradores do processo será, assim, outro, conforme previsão de legislação específica, complementar ou subsidiária (no caso do modelo sugerido ser adotado por outro ente federado), tal qual ocorre, no Estado de Minas Gerais, com a aplicação do artigo 22, da Lei estadual nº 14.184/2020 à hipótese:

Art. 22 – Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou da autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem serão praticados no prazo de dez dias. (MINAS GERAIS, 2002).

Porém, resta evidente que ante à peculiaridade da situação concreta, corroborada com a complexidade do licenciamento ambiental, a aplicação de prazo exíguo para saneamentos pré-processuais pode ferir princípios basilares que regem a atuação da Administração Pública, tais como a proporcionalidade e a razoabilidade. Ademais, estando o gestor público adstrito também ao princípio da legalidade, recomenda-se um assertivo tratamento legislativo para a questão.

Retornando-se agora aos já citados §2º e §3º do artigo 14 da Lei complementar nº 140, há de se mencionar, em virtude das diretivas até então expostas, que não há que se falar em suspensão de prazo de análise do processo na geração de pendências pré-processuais ou instauração da competência supletiva em momento pré-processual, afinal tais disposições, por óbvio, são aplicáveis após regular desenvolvimento do processo administrativo.

Quanto ao §4º do artigo 14, tem-se que, ante à exigência de que a instauração do processo administrativo para renovação de licenças ambientais ocorra em prazo igual ou superior a 120 (cento e vinte dias) para a prorrogação automática¹⁰ da licença vincenda, faz-se necessário que o empreendedor tenha a devida cautela para que a caracterização de seu empreendimento ocorra de forma assertiva, cuidando-se para que a necessidade de retificações no momento pré-processual seja minorada. Assim, atrasos na formação do processo administrativo podem ocasionar situação de irregularidade ao empreendedor, passando o mesmo a ser passível de sanções, seja na esfera administrativa ou, até mesmo, na esfera penal.

Cumprir observar que a inexistência do momento de análise preliminar, em etapa pré-processual, como condição à instauração do processo administrativo, acarretaria a entrada de processos completamente desprovidos das informações necessárias à análise de mérito, o que possui como consequência direta a ineficiência do licenciamento ambiental, exigindo-se da Administração Pública o uso constante dos pedidos de complementação processual, os quais, em tese, de acordo com legislação (art. 14, §1º, lei complementar nº 140) só poderiam ser usados uma única vez, em nítido caráter de excepcionalidade. Porém, ressalta-se com vigor que, mesmo com a adoção da presente divisão do processo administrativo, é imprescindível a obediência, por parte dos órgãos ambientais licenciadores, aos pressupostos básicos

¹⁰ A prorrogação automática de uma licença ambiental é situação possível apenas nas renovações de licenças ambientais, possibilitando que, caso o empreendedor formalize o processo de renovação da licença ambiental vincenda em prazo igual ou superior a 120 (cento e vinte dias) da expiração do prazo da mesma, o seu empreendimento poderá continuar operando até a decisão final do novo processo.

legitimadores de suas exigências informacionais aos empreendedores, os quais, serão tratados no tópico subsequente.

A segunda fase do processo de licenciamento ambiental envolverá as ações que visam à instrução processual, podendo, a depender do tipo de procedimento de licenciamento, abarcar ações de vistorias *in loco*, audiências públicas, consultas públicas, informações complementares – normalmente advindas da análise meritória dos estudos ambientais apresentados ou das audiências públicas e consultas públicas realizadas, entre outras. Importante ressaltar que a simplificação do licenciamento ambiental do Estado de Minas Gerais, cujos contornos foram trazidos com a edição da Lei estadual 21.972/ 2016, repercutiu, em algumas situações, em modalidades de licenciamento ambiental com quase, ou completa, ausência de ações de instrução processual.

A terceira fase do processo de licenciamento ambiental envolve a emissão de parecer opinativo pelos analistas ambientais do órgão licenciador responsável pela regularização do empreendimento sob análise, o qual norteará o julgamento da autoridade competente em promover a decisão do processo. O referido parecer geralmente é multidisciplinar e de cunho técnico-jurídico, elaborado por equipe de analistas ambientais com diversas formações acadêmicas. Porém, tal como ocorre com a fase de instrução, a simplificação do processo administrativo repercute, em algumas situações, na própria ausência de parecer técnico-jurídico, ou seja, na eliminação completa desta fase processual.

A quarta e última fase, a decisão propriamente dita do processo de licenciamento ambiental, a depender da estrutura orgânica e funcional dos órgãos ambientais, poderá ser promovida de forma monocrática ou de forma colegiada – esta última, quando presente, ocorre nos Conselhos de Meio Ambiente, com participação de representantes da sociedade civil.

Quanto a essa fase no modelo proposto, Minas Gerais possui decisões monocráticas ou colegiadas, a depender da complexidade do processo de licenciamento submetido à decisão. No que tange às decisões colegiadas, cita-se, na Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad), a competência do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), para decisões de processos de licenciamento ambiental de alta complexidade¹¹. Para as decisões monocráticas, cita-se, no âmbito da própria Secretaria, a

¹¹ O art. 3º, inc. III, do Decreto Estadual nº 46.953, de 23 de fevereiro de 2016, estabelece a competência do Conselho Estadual de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais – COPAM - para decidir os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos classificados como de maior potencial de impacto de acordo com a legislação estadual de regência.

ação dos Superintendentes Regionais de Meio Ambiente para as decisões de processos de menor complexidade¹² quando comparados aqueles.

4. PRESSUPOSTOS BÁSICOS DE LEGITIMAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Há etapas no processo administrativo de licenciamento ambiental nas quais o órgão ambiental licenciador exige a retificação ou a complementação de informações apresentadas pelo empreendedor.

Uma dessas etapas, conforme citado no tópico anterior, nos termos do modelo sugerido para a divisão procedimental do processo administrativo, ocorre na etapa de análise preliminar, ou seja, em momento anterior à formalização do processo. Neste sentido, a depender das exigências realizadas nesta etapa pelo órgão ambiental, o empreendedor pode sofrer ônus consideráveis, afinal, a dificuldade do mesmo em promover o devido saneamento ocasionará a postergação do início do processo e, conseqüentemente, da eventual emissão da licença ambiental capaz de regularizar seu empreendimento.

Em Minas Gerais, o elevado grau de exigências na fase pré-processual pode ocasionar prejuízos significativos aos empreendedores que exercem atividades agrossilvilpistoris ou agroindustriais de pequeno porte, os quais são passíveis de serem beneficiados por um recente instituto criado: a denominada “denúncia espontânea”¹³. Isso porque tal benefício só é devido a partir do momento da formalização do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, que pode ser postergado para fins de saneamento do processo de licenciamento ambiental.

Torna-se, portanto, imprescindível, implementar dois importantes pressupostos que balizem a definição de exigências por parte do órgão licenciador: previsão legal, além de pertinência técnica e temática.

¹² O art. 51, §1, inc. I, do Decreto Estadual nº 47.787, de 13 de dezembro de 2019 atribui aos Superintendentes Regionais de Meio Ambiente a competência para decisão dos demais processos de licenciamento ambiental que não se encontrem sob jurisdição do COPAM.

¹³ O instituto, criado pelo Estado de Minas Gerais no art. 5º do Decreto Estadual nº 47.838, de 9 de janeiro de 2020, permite a exclusão da responsabilidade administrativa dos empreendedores que exerçam atividades agrossilvilpistoris e agroindustriais de pequeno porte pelas infrações cometidas em decorrência da instalação ou operação do empreendimento ou atividade, ou da intervenção em recursos hídricos. Porém, a referida benesse só se efetivará após a formalização do processo de licenciamento ambiental, consoante o §1º do mesmo dispositivo legal citado alhures.

O primeiro dos pressupostos, a previsão legal, a despeito de insculpido no próprio texto constitucional¹⁴, desde a sua promulgação, como corolário orientador das ações da Administração Pública, na prática, por inúmeras vezes, é mitigado, ou simplesmente desconsiderado pelos órgãos ambientais licenciadores. Em inúmeras situações, utilizando-se de uma ilegítima discricionariedade técnica ou de uma juridicidade não defensável, são exigidas informações do empreendedor não previstas em quaisquer diplomas normativos.

No cenário evidenciado, não só diante da atuação dos órgãos ambientais licenciadores, mas, sim, em virtude da atuação da Administração Pública em geral, houve recente enrijecimento da legislação pátria na tentativa de coibir tais abusos. A recente Lei nacional 13.869/2019,¹⁵ dispondo sobre crimes relativos ao abuso de autoridade, traz como um de seus crimes:

Art. 33. Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expresse amparo legal:
Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (BRASIL, 2019)

Já a Lei nacional da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), que institui a declaração dos direitos da liberdade econômica e estabelece garantias de livre mercado, dispõe em um de seus dispositivos:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:
XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei. (BRASIL, 2019).

Nota-se, assim, recente produção legislativa que ratifica o necessário respeito dos gestores públicos ao princípio da legalidade, impondo aos mesmos, de forma expressa, a necessidade de solicitar ao administrado apenas aquilo que a norma, de forma antecedente, já lhe exigiu.

No processo de licenciamento ambiental, com igual razão, não pode haver outra alternativa aos órgãos ambientais licenciadores senão a exigência de informações com suporte normativo, tutelando, sobretudo, a segurança jurídica dos empreendedores e a eficiência na execução deste instrumento de política ambiental.

¹⁴ O art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, é expresse ao enunciar o dever da Administração Pública de seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O segundo dos pressupostos, a pertinência técnica e temática, é sobretudo polêmico, uma vez que o conceito de meio ambiente é absolutamente multifacetado, transdisciplinar, apresentando conexão em diversas temáticas. Porém, é certo que há conexões extremamente indiretas e frágeis, facilmente identificáveis. São os casos, por exemplo, da rotineira exigência, em diversos órgãos ambientais licenciadores, de documentos comprobatórios do legítimo poder de uso de determinado espaço territorial com o fim de desenvolver a atividade econômica sob licenciamento e da exigência de criação de um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) no território de seu estado como condição à emissão da licença ambiental.

Assim, nota-se: mesmo havendo previsão legal, caso a exigência não esteja afeta à temática ambiental, oportunizando ao órgão ambiental licenciador, de forma indevida, a assunção de responsabilidades alheias, há ilicitude que deve ser coibida, tendo em vista a presença de desvio de finalidade, caracterizador do abuso de autoridade. Ademais, mesmo que haja a pertinência temática, há de se ponderar, sob os valores da proporcionalidade e razoabilidade, acerca da extrema necessidade técnica da informação para análise das questões ambientais que integram o processo de licenciamento ambiental sob discussão.

Nesse sentido, interessante analisar a recente decisão prolatada pelo juízo da 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, em 30 de março de 2020, no bojo do processo judicial eletrônico de nº 1000406-84.2020.4.01.3800. Em termos gerais, o licenciamento ambiental de um dos projetos necessários ao retorno operacional da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves “Candonga” - afetada pelo desastre provocado pelo rompimento da Barragem de Fundão da Samarco Mineração, em 2015 - foi obstado, em sede de análise preliminar. O obstáculo foi imposto por um dos órgãos administrativos responsáveis por promover a análise dos processos de licenciamento ambiental de competência do Estado de Minas Gerais, pertencente à estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD.

No teor da decisão, encontra-se menção à Nota Jurídica nº 001/2020, confeccionada pelo órgão de análise do licenciamento, apontando os seguintes motivos para o indeferimento de plano: ausência de anuências dos proprietários para as intervenções ambientais feitas e pretendidas, não apresentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) das propriedades/posses de terceiros, não apresentação do Cadastro Técnico Federal (CTF) das empresas que realizaram os estudos apresentados e do empreendedor, não apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos profissionais das empresas que realizaram os estudos apresentados e validade futura da procuração apresentada para peticionamento e atuação no processo.

Quanto à exigência das anuências dos proprietários para as intervenções feitas e pretendidas, merece transcrição trecho do julgado:

[...] A priori, com o devido respeito, importa destacar que a exigência de apresentação de documentos relacionados às questões dominiais ou possessórias no âmbito do processo/procedimento de licenciamento ambiental **é indevida, irrazoável e ilegal, especialmente no momento de formalização do pedido de licenciamento, na medida em que (i)** não está prevista no ordenamento jurídico; **(ii)** extrapola a esfera de competência do órgão ambiental licenciador, visto que se trata de matéria relacionada à autonomia privada dos contratantes/anuentes; e **(iii)** não integra o rol de informações e elementos técnicos necessários à aferição, pelo ente licenciador, da viabilidade ambiental do empreendimento.[...] (MINAS GERAIS, 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, 2020, grifos no original)

E, mesmo para os demais documentos exigidos, quando visualizada a sua real pertinência temática e técnica, bem como sua previsão legal, o juízo ressaltou, ao longo da decisão, que a existência de vícios facilmente sanáveis não pode repercutir em indeferimento de plano do requerimento de licenciamento ambiental, afinal, destoa da proporcionalidade e da razoabilidade, princípios orientadores do processo administrativo.

Ainda na decisão em comento, destaca-se a transcrição da posição exarada pelo atual Presidente do IBAMA, Dr. Eduardo Fortunato Bim, acerca do tema, em sede doutrinária:

"[...] Provavelmente pelo prestígio derivado da preocupação com o meio em 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 etc., ou para suprir a ausência de Estado. Usar o licenciamento ambiental para alcançar outros fins pode caracterizar desvio de poder ou finalidade (legislativo ou administrativo), sobretudo quando eventuais imposições extrapolem a questão ambiental objeto do processo. [...]. (MINAS GERAIS, 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, 2020, grifos no original)

Verifica-se, portanto, que a sociedade e os órgãos de controle, muitas vezes, pretendem que licenciamento ambiental abranja ações de amplitude maior do que o próprio ordenamento jurídico lhe impõe, que vão além do que sua infraestrutura orgânica e funcional consegue entregar e extrapolam o que a expertise técnica dos seus responsáveis lhe condiciona.

Reafirma-se, portanto, a indispensável observância das balizas sugeridas para consolidação do licenciamento ambiental: que as obrigações aos empreendedores estejam calcadas na legalidade, bem como na pertinência temática e técnica.

5. A NECESSÁRIA PREOCUPAÇÃO DOS ORGÃO LICENCIADORES COM O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.

Os debates promovidos nos tópicos anteriores deste estudo pretendem evidenciar a necessidade de uma maior preocupação dos órgãos ambientais licenciadores com o processo administrativo ambiental, deixando de lado a visão administrativa tradicional que focaliza seus esforços no ato autorizativo. Assim, o direito administrativo deve ser atualizado e adaptado ante às exigências do processo administrativo ambiental, afinal o seu tradicionalismo apresenta-se incompatível com o direito ambiental. Nas palavras de Pedro de Menezes Niebuhr (2014):

As causas dessa inadequação são as mais variadas. Uma delas é de ordem temporal: enquanto o Direito Administrativo moderno – do qual a ordem jurídica vigente ainda herda a grande maioria de seus conceitos – tem seus primeiros passos entre os séculos XVIII e XIX, a questão ambiental e o próprio Direito Ambiental passaram a tomar corpo somente a partir das décadas de 60 e 80 do século XX. (NIEBUHR, 2014).

Assim, há nítida necessidade de avanço da legislação ambiental dos entes federados subnacionais que executam o licenciamento para melhor disciplinar as etapas do processo administrativo, sobretudo ante à insuficiência da vetusta e genérica legislação do processo administrativo federal que trata sobre temática (não suprida nos âmbitos estaduais ou municipais). Esse avanço possibilitará, também, a formulação de requisitos formais ao processo administrativo, bem como um melhor controle das atuações desconformes dos órgãos ambientais, essas advindas, em grande parte, da falta de entendimento dos próprios agentes públicos acerca da natureza e limites do processo de licenciamento ambiental.

Acredita-se que essa maior preocupação com as nuances que cercam o processo trará espaço para efetivação do princípio da cooperação e da solidariedade entre os atores envolvidos, o que contribuirá para o alcance de resultados mais sustentáveis, considerando a vertente social, econômica e ambiental. Nestes moldes:

O ato administrativo, que outrora foi considerado o centro do estudo do Direito Administrativo, passa a ser reconhecido apenas como uma forma (das mais variadas) do atuar da Administração. Mais relevante do que estudar um dos momentos da atividade administrativa (a decisão final) adquire relevância o exame do modo pelo qual a decisão é construída – a relação jurídica e o processo administrativo aparecem como interessantes alternativas dogmáticas. (NIEBUHR, 2014).

Por essa nova ótica, não de ser trabalhados com maior qualidade os princípios da legalidade, segurança jurídica, eficiência administrativa, razoabilidade, proporcionalidade e boa fé objetiva. Não há como conceber a contribuição efetiva do licenciamento para o equilíbrio econômico-ambiental sem que esses valores, tutelados durante o desenvolvimento do processo administrativo, sejam efetivamente assegurados.

Caso essa mudança de paradigma não seja implementada, a segurança jurídica dos diversos interessados no processo de licenciamento ambiental é fatalmente atingida, o que causa quebra de confiança entre os atores envolvidos na relação jurídica administrativa respectiva, situação que certamente onera a concretização do dever fundamental de todos em agir em prol do meio ambiente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou evidenciar o insuficiente aprofundamento de debates sobre o processo administrativo de licenciamento ambiental. Há nítido privilégio da doutrina acerca de discussões que envolvem o ato administrativo, mas a importância do processo é crucial para que os objetivos deste instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente sejam realmente alcançados.

Entender o licenciamento ambiental como procedimento administrativo significa subdimensionar sua relevância e complexidade. É o que ocorre com as etapas do licenciamento ambiental tratadas na legislação federal, as quais são adaptadas às realidades regionais e locais sem que haja normatização capaz de fornecer a devida transparência e importância ao fato, possibilitando o controle. Neste sentido, o modelo de etapas sugerido para o licenciamento ambiental promovido em Minas Gerais tenciona pormenorizar e adaptar os conceitos legais existentes à realidade prática, bem como se apresentar como uma possibilidade a ser seguida por outros entes federados.

Ademais, para quaisquer modelos de processo de licenciamento ambiental, demonstrou-se, também, a importância de se respeitar certos pressupostos básicos para a sua boa fluidez e a correta tutela dos direitos fundamentais envolvidos. Assim, pode-se ter mais esperança na contribuição do licenciamento para o desenvolvimento sustentável.

Por fim, o debate procurou suporte doutrinário em uma visão moderna, necessária à adaptabilidade do direito administrativo às especificidades do direito ambiental. Ao se providenciar a devida relevância às diversas relações jurídicas travadas durante o trâmite deste processo administrativo ambiental, acredita-se que o papel dos gestores públicos e dos legisladores seja fundamental para estabelecer maior disciplina e transparência aos procedimentos envolvidos, contribuindo-se para uma verdadeira cooperação dos atores envolvidos no licenciamento ambiental.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT) - NBR ISO 14001 – **Sistema de gestão ambiental: especificação e diretrizes para uso**. Rio de Janeiro: ABNT, 2015

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03 abril 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 03 abril 2020.

BRASIL. **Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo no âmbito da Administração Pública Federal. Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 03 abril 2020.

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. Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 03 abril 2020.

BRASIL. **Lei Nacional nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm> Acesso em 03 abril 2020.

BRASIL. **Lei Nacional nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm> Acesso em 03 abril 2020

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso: 03 abril 2020.

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

FIGUEIREDO, Yuri Jordy. **Licenciamento Ambiental da mineração – avanços, perspectivas e novos desafios para a efetividade da norma-princípio do “desenvolvimento sustentável”**. Revista de Direito Ambiental, vol. 72. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.451-474.

GOMES, M., & FERREIRA, L.J. **Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. Direito e Desenvolvimento.** Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v.9, n. 2, p.155-178, Agosto/Dezembro de 2018.

Disponível em: <<https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>> Acesso em 08 abril 2020.

GORDILHO, H. J. S & SIQUEIRA, R. P. S. (2019). **Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2012. Réquiem ao licenciamento ambiental?** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.16, n.36, p.279-299, Setembro/Dezembro de 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v16i36.1562>> Acesso em 08 abril 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Portaria nº 14, de 29 de junho de 2017.** Disponível em:<http://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19150184/do-1-2017-06-30-portaria-n-14-de-29-de-junho-de-2017-19149772>. Acesso em 03 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Lei estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002.** Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG. Disponível em:<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2002&num=14184&tipo=LEI>>. Acesso em 03 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&num=21972&tipo=LEI>>. Acesso em 06 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019.** Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG. Institui a política estadual de segurança de barragens. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23291&comp=&ano=2019>> Acesso em 06 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 46.953, de 23 de fevereiro de 2016.** Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam –, de que trata a Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016. Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46953&comp=&ano=2016&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 03 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.787, de 13 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em:<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47787&comp=&ano=2019&texto=original#texto>> Acesso em 03 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.838, de 9 de janeiro de 2020.** Dispõe sobre a tipificação e classificação das infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos

hídricos aplicáveis às atividades agrossilvipastoris e agroindustrial de pequeno porte e dá outras providências. Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47838&comp=&ano=2020&texto=original#texto>>. Acesso em 03 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.383, de 2 de março de 2018**. Estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47383&ano=2018>>. Acesso em 03 abril 2020.

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa COPAM, nº 217, de 06 de dezembro de 2017**. Conselho Estadual de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558>> Acesso em 06 abril 2020

MINAS GERAIS. Seção Judiciária de Minas Gerais – SJMG. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. **Caso Samarco (Desastre de Mariana) Eixo Prioritário nº 05. Retorno Operacional da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves “Candonga”. PJE nº 1000406-84.2020.4.01.3800**. Juiz federal Mário de Paula Franco Júnior. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em 02 abril 2020.

OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamento do Estado Democrático de Direito**. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis.