I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

CLEIDE CALGARO

ELCIO NACUR REZENDE

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

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

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

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

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

---

D597

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

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

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-029-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

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

CDU: 34

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

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

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.

O primeiro trabalho intitulado SOBERANIA E INTERNACIONALIZAÇÃO: A POSSIBILIDADE DE UMA GESTÃO COMPARTILHADA A PARTIR DO APRIMORAMENTO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA das autoras Alessandra Castro Diniz Portela e Gisele Albuquerque Morais objetiva analisar a necessidade, nos países amazônicos, de um aprimoramento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica para maior controle sobre o bioma e evitar possíveis ingerências na soberania dos Estados-membros. Já o segundo trabalho como nome O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE do autor Júlio César Rodrigues de Almeida analisa o direito ao meio ambiente como um direito fundamental é, hoje, reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência como bem jurídico merecedor de tutela constitucional tendo o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, o expoente maior em sua defesa.

O terceiro trabalho A PROPOSTA DE FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE AGROTÓXICOS (PROJETO DE LEI Nº6.299/2002): ANÁLISE À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À SADIA CONDIÇÃO DE VIDA E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO da autora Marília Gurgel Rocha De Paiva E Sales propõe-se a análise de projeto normativo que intenciona facilitar uso de biocidas. A importância do tema emerge das evidências científicas que recomendam cautela no manejo de agrotóxicos, para garantia da vida humana e dos recursos naturais às presentes e futuras gerações. E, o quarto tema denominado ESTADO, SUSTENTABILIDADE E AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO dos autores Késia Rocha Narciso e Paula Romão Rodrigues estuda o

resguardo dos direitos fundamentais é um dever do Estado em uma sociedade que explora os recursos naturais de maneira irresponsável diante das limitações do planeta e tem como objetivo destacar a persistente necessidade do equilíbrio ambiental frente à sustentabilidade e responsabilidade do estado.

No quinto tema deste GT tem-se como artigo apresentado LICENCIAMENTO AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE NAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS dos autores João Emilio de Assis Reis e Graziele Lopes Ribeiro que entende o licenciamento ambiental como um instrumento jurídico administrativo do Brasil e objetiva exercer controle de atividades que utilizem recursos naturais, poluidoras ou que possam degradar meio ambiente. Já o sexto trabalho denominado REFLEXÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS DA JUSTIÇA E DO DIREITO NA CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE FRATERNA EM MEIO A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS – COVID 19 das autoras Ildete Regina Vale da Silva e Maria Claudia da Silva Antunes De Souza objetiva refletir sobre os fundamentos da Justiça e do Direito na construção de uma Sociedade Fraterna. A importância da presente pesquisa, justifica-se nas possibilidades de sentido que os elementos conceituais da expressão Sociedade Fraterna alcançam, ideia essa que serve para melhor interpretar a Constituição da República Federativa do Brasil e imprescindível frente a maior crise contemporânea da Humanidade: Pandemia do Coronavírus – COVID19 -.

O sétimo artigo apresentado denominado AGROECOLOGIA COMO ALTERNATIVA AO USO INDISCRIMINADO DE AGROTÓXICOS NO AGRONEGÓCIO: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA ALÉM DA IDEOLOGIA dos autores Francieli Iung Izolani e Jerônimo Siqueira Tybusch analisa a busca pelo desenvolvimento sustentável tem sido ideologia, devido a padrões hegemônicos de produção agrícola instituídos no Brasil pela Revolução Verde, o agronegócio, com uso indiscriminado de agrotóxicos, modelo que tem causado severos impactos na sustentabilidade, acentuando a necessidade de alternativas à superação desse paradigma. No oitavo artigo tem-se PROPRIEDADE INTELECTUAL E A FUNÇÃO SOCIAL DAS MARCAS EM OBSERVÂNCIA AO ASPECTO SOCIOAMBIENTAL dos autores Alisson Galvão Flores e Jerônimo Siqueira Tybusch que trata acerca do direito de propriedade intelectual, da categoria marca e do cumprimento da função social, observando o aspecto socioambiental, norteado pelos preceitos da sustentabilidade.

Continuando a análise dos artigos apresentados no GT tem-se como nono intitulado JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: O RISCO DO LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO dos autores Reinaldo Caixeta Machado, Amanda

Rodrigues Alves e Alexander Fagner de Lima Oliveira faz um estudo da Constituição Federal de 1988 que positivou o direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado, entretanto, esse direito necessita ser efetivado. Devido a inércia Estatal, é cada vez mais frequente as demandas desaguarem no judiciário. Em vista disso, a pesquisa concentrou em pontuar a insegurança jurídica da efetivação de políticas públicas ambientais pelo judiciário. No décimo trabalho A TUTELA INIBITÓRIA DIANTE DA IMINÊNCIA DE TRAGÉDIAS AMBIENTAIS NA MINERAÇÃO – UMA ANÁLISE À LUZ DA PROCESSUALÍSTICA NAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL dos autores Luciana Machado Teixeira Fabel, Eduardo Calais Pereira e Rodrigo Araujo Ribeiro se analisou a tutela inibitória com o objetivo de averiguar sua essencialidade para a evolução do direito ambiental e como instrumento impeditivo de tragédias ambientais. Para tanto, será feita uma pesquisa interdisciplinar, notadamente nas áreas do processo civil, direito civil, constitucional e ambiental.

O décimo primeiro tema denominado ECONOMIA CIRCULAR 4.0 E RESÍDUOS SÓLIDOS: ESTUDO DE CASO DO REAPROVEITAMENTO DA CANA-DE-AÇÚCAR PELO BRASIL dos autores Rossana Marina De Seta Fisciletti e Erika Tavares Amaral Rabelo de Matos avalia a Indústria 4.0 que substitui a economia linear baseada na "extração, produção, venda e descarte" pela que convencionamos chamar de Economia Circular 4.0, que impulsiona cadeias produtivas sustentáveis, aplicando as mais recentes tendências tecnológicas e multidisciplinares ao mercado brasileiro. Também a pesquisa observa que os resíduos da cana-de-açúcar geram insumos para a produção de novos produtos, melhorando os índices brasileiros de reutilização de resíduos, uma das diretrizes da Indústria 4.0. Já o décimo segundo trabalho DESAFIOS DA QUESTÃO ENERGÉTICA E AS ALTERNATIVAS SUSTENTÁVEIS dos autores Sébastien Kiwonghi Bizawu, Ivone Oliveira Soares e Pedro Andrade Matos objetiva analisar o Setor Energético nos últimos tempos, tendo em vista os combustíveis fósseis e os recursos renováveis, partindo das informações e dos dados do Conselho Mundial de Energia (World Energy Council). Constata-se a busca expressiva por novas fontes de energias limpas com a participação tecnológica, frente à nova ordem de transição energética mundial.

No décimo terceiro tema A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE E A RETÓRICA DO DESENVOLVIMENTO: O CASO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE da autora Lara Santos Zangerolame Taroco analisa os discursos proferidos por diferentes autoridades durante o processo idealização e licenciamento ambiental da UHE Belo Monte, considerando as repercussões teóricas do termo desenvolvimento e da retórica. O projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, prevista para ser a terceira maior hidrelétrica do mundo, é perpassado por uma série de controvérsias e conflitos. Já, no décimo quarto

tema tem-se A NECESSIDADE DA OBSERVÂNCIA DAS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DA USUCAPIÃO – UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DA PRINCIPIOLOGIA DE DIREITO CIVIL E DE DIREITO AMBIENTAL dos autores Elcio Nacur Rezende, Humberto Gomes Macedo e Luiza Guerra Araújo analisando a usucapião frente aos princípios da Sustentabilidade e da Função Socioambiental da propriedade, para verificar a possibilidade de exigir o cumprimento das obrigações previstas no Código Florestal como requisitos para reconhecimento dessa aquisição de propriedade.

No décimo quinto tema 10 ANOS DO SISTEMA DISTRITAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA: AVANÇOS E RETROCESSOS dos autores Lorene Raquel De Souza, Marcia Dieguez Leuzinger e Paulo Campanha Santana verifica-se o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza, criado pela Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2010, está completando uma década com avanços e retrocessos. O objetivo do presente artigo, portanto, é avaliar as principais evoluções e involuções, com foco nos desafios que ainda permeiam a implementação desse sistema protetivo. Por fim, no décimo sexto trabalho como tema LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AUTO MONITORAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS dos autores José Claudio Junqueira Ribeiro e Diego Henrique Pereira Praça objetiva-se apresentar o licenciamento ambiental no Brasil, com destaque para o auto monitoramento como instrumento de gestão ambiental. Pretende-se analisar o potencial desse instrumento de controle e se no caso do Estado de Minas Gerais tem se mostrado eficaz.

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: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade II apresentados no I 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 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito e Sustentabilidade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AUTO MONITORAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

ENVIRONMENTAL LICENSING AND SELF-MONITORING AS AN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT INSTRUMENT IN MINAS GERAIS STATE

José Claudio Junqueira Ribeiro [1]
Diego Henrique Pereira Praça [2]

Resumo

O artigo tem como objetivo apresentar o licenciamento ambiental no Brasil, com destaque para o auto monitoramento como instrumento de gestão ambiental. Pretende-se analisar o potencial desse instrumento de controle e se no caso do Estado de Minas Gerais tem se mostrado eficaz. Sendo o licenciamento ambiental essencialmente processual, para a constatação da correta implantação e operação do empreendimento ou atividade faz-se necessária a verificação pelo poder concedente, que pode se utilizar de várias ferramentas, inclusive o auto monitoramento. Conclui-se que o auto monitoramento é uma ferramenta útil, mas que em Minas Gerais ainda não apresenta a eficácia desejada

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Auto monitoramento, Controle ambiental. instrumento de gestão

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to present the environmental licensing in Brazil, with emphasis on self-monitoring as an instrument of environmental management. The aim is to analyze the potential of this instrument of control and if in the case of Minas Gerais State, it is effective. Since environmental licensing is essentially procedural, to verify the correct implementation and operation of the enterprise or activity, it is necessary to be verified by the granting authority, which may use several tools, including self-monitoring. It is concluded that self-monitoring is a useful tool, but in Minas Gerais it still does not present the desired effectiveness.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Self-monitoring, Environmental control. management instrument

---

[1] Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Professor no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Dom Helder Câmara

[2] Mestrando na Escola Superior Dom Helder Câmara

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca compreender o licenciamento ambiental brasileiro em suas três fases e discorrer sobre a natureza jurídica desse procedimento. Além disso, pretende-se analisar o auto monitoramento como instrumento de gestão do pós-licença, por meio de estudos bibliográficos, análise legislativa e documental.

O tema apresenta relevância pois, considerando o dever constitucional de preservação ambiental e desenvolvimento social, busca analisar os instrumentos de licença ambiental e auto monitoramento no exercício do Poder de Polícia estatal no que tange ao acompanhamento dos empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativos impactos ambientais, com foco para a experiência no Estado de Minas Gerais.

A preservação ambiental e a luta por um meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil pode até ser considerado, por alguns, temas anteriores à Conferência de Estocolmo (1972), todavia, as questões ambientais ainda eram definidas de maneira fragmentada em âmbito estadual e federal. Sendo assim, o país não demonstrava, verdadeiramente, a adoção de medidas para a preservação ambiental. Dessa forma, o país foi alvo de pressões internas e de organismos internacionais, o que fez com que o governo federal implantasse uma agência ambiental e elaborasse uma proposta de diploma legal em nível federal.

Assim sendo, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA em 1973 e elaborada a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Essa lei dispôs sobre o licenciamento ambiental como instrumento de gestão ambiental, regulamentado pelo Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983 e mantido pelo Decreto 99.274 de 06/06/1990, sendo um procedimento administrativo para a concessão de licenças ambientais para empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental.

Dessa forma, o licenciamento ambiental brasileiro, no nível federal, surgiu por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), sendo um procedimento administrativo que possui a finalidade de minimizar e controlar os impactos ambientais provocados por empreendimentos e atividades geradores de significativos impactos ambientais, sendo também uma necessidade estatal de exercer uma regulamentação das atividades degradadoras.

O ordenamento jurídico brasileiro, em nível federal, não prevê de maneira expressa o auto monitoramento como instrumento de controle ambiental, no entanto, sendo a preservação ambiental de competência comum entre os entes federados, diversos estados passaram a adotar esse instrumento de gestão ambiental.

O auto monitoramento é um instrumento, no qual o empreendedor ou responsável pela atividade se obriga a acompanhar as medidas expressas nas licenças obtidas relativas aos níveis de emissão, à qualidade do ambiente, entre outras previstas nas respectivas avaliações de impacto.

Esse acompanhamento se traduz em complexa coleta de dados, que devem ser sistematizados e enviados pelos empreendedores aos órgãos ambientais, em procedimento auto declaratório, para análise. Se por um lado pode apresentar um grande potencial de controle, principalmente com o advento de novas tecnologias; por outro pode resultar em falta de efetividade se os atores envolvidos – empreendedores, poder público e comunidades não estiverem preparados para seu desenvolvimento e acompanhamento.

A metodologia utilizada para este trabalho foi a pesquisa exploratória e dedutiva a partir de bibliografia e documentos legais sobre o tema.

Para um melhor desenvolvimento e compreensão este trabalho foi dividido em três capítulos, sendo o primeiro uma análise da natureza jurídica do licenciamento ambiental; no segundo, pretende-se compreender como é o procedimento de licenciamento ambiental brasileiro; e no terceiro analisa-se o instrumento do auto monitoramento, sua aplicação no Estado de Minas Gerais, avaliando sua efetividade, seguidos das considerações finais.

1-NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL

Para uma melhor compreensão do licenciamento ambiental, faz-se necessária a análise da natureza jurídica do termo licença, sendo que a doutrina majoritária do Direito Administrativo considera distintos os termos licença e autorização.

Dessa forma, licença é ato vinculado de outorga da administração pública, ou seja, o particular ao cumprir os requisitos impostos pela administração pública adquiri o direito de exercer a atividade pretendida. Por ser um ato vinculado a

administração pública não pode se negar a conceder a outorga nem pode a revogar por motivos de oportunidade ou conveniência. Nesse sentido leciona Diógenes Gasparini:

> É ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada, desde que satisfeitas as exigências legais. Desse modo, atendidos os requisitos previstos em lei, não tem, sob pena de ilegalidade, como ser negada pela Administração Pública a licença solicitada pelo administrado. É, pois, direito subjetivo do administrado (GASPARINI, 2008, página 87).

Em entendimento similar aduz José dos Santos Carvalho Filho:

> Podemos definir a licença como o ato vinculado por meio do qual a Administração confere ao interessado consentimento para o desempenho de certa atividade. Não são todas as atividades que reclamam a licença do Poder Público. Há, no entanto, algumas atividades que o indivíduo só pode exercer de forma legítima se obtiver o necessário ato administrativo de licença (FILHO, 2009, página 135).

Sendo assim, licença é o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público outorga ao particular o direito de exercer atividade que por exigência legal necessita de ato administrativo licenciatório. Por sua vez, autorização é um ato discricionário da Administração Pública que concede o direito ao administrado de exercício da atividade. Diógenes Gasparini leciona:

> Autorização é ato administrativo discricionário mediante o qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada. Por ser discricionário, não está o Poder Público obrigado a agir conforme a solicitação que lhe fora feita, ainda que o interessado tenha atendido a todos os requisitos legais (GASPARINI, 2008, página 86).

Nesse sentido também leciona José dos Santos Carvalho Filho:

> Autorização é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário, características, portanto, idênticas às da permissão. É necessária a autorização quando a atividade solicitada pelo particular não pode ser exercida legitimamente sem o consentimento do Estado (FILHO, 2009, página 140).

Dessa maneira, a autorização é ato administrativo discricionário e precário, ou seja, é facultado à Administração Pública a concessão ou não do ato, além disso, por ser precário, uma vez concedido, o Poder Público pode revogar por motivos de conveniência ou oportunidade.

Os termos são juridicamente distinguidos por Maria Sylvia Zanella di Pietro da seguinte maneira:

> Na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização, como ocorre no caso de consentimento para porte de arma; na licença, cabe à autoridade tão somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos automotores (DI PIETRO, 2012, página 235).

Destarte, verifica-se que a natureza jurídica dos termos autorização e licença são diferentes, sendo este ato administrativo vinculado e aquele ato administrativo discricionário e precário. A compreensão dessa distinção é necessária para analisarmos o licenciamento ambiental brasileiro, uma vez que o legislativo adotou o termo licença como forma de obtenção de outorga para exercício de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental. José Claudio Junqueira Ribeiro ao aduzir sobre os intentos do Poder Legislativo com a adoção da expressão licença leciona:

> Uma hipótese a se considerar é que ao optar pelo termo licença, o legislador estaria preocupado em reconhecer o direito líquido e certo de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais em observância à legislação vigente. Nesse caso, sendo ato vinculado, não caberia à administração ambiental a avaliação de conveniência ou oportunidade para o seu consentimento (RIBEIRO, 2015, página 7).

Dessa forma, o legislador brasileiro compreende o licenciamento ambiental como um ato administrativo vinculado pelo qual o empreendedor ao cumprir as exigências legais e administrativas tem direito ao exercício da atividade.

Segundo Édis Milaré

> Não há que se falar, portanto em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios informadores do princípio do Direito Ambiental, os mesmos traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próprio não induz, portanto, considera-las irmãs gêmeas. Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza de caráter de estabilidade, de jure; não poderá, pois, ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; esta, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes ou ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental (MILARÉS, 2003, p. 326).

No entanto, o licenciamento ambiental brasileiro é trifásico, ou seja, para que o empreendedor possua o direito de exercer a atividade deve o Poder Público conceder três licenças distintas, Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), cada fase do procedimento possui características próprias, que serão vistas em capítulo específico.

Nesse sentido, melhor é a compreensão advinda da análise das particularidades de cada fase do procedimento de licenciamento ambiental para determinar sua natureza jurídica, chegando à conclusão que é *sui generis,* tendo em vista que a Licença Prévia busca verificar a viabilidade ambiental do empreendimento, aproximando-se mais do conceito de autorização, uma vez que é um termo subjetivo e as fases de Licença de Instalação e Operação são mais próximas do termo licença por serem atos vinculados à viabilidade ambiental da concepção aprovada na Licença Prévia (RIBEIRO,2015).

2-LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Antes mesmo da Conferência de Estocolmo (1972), existiam no Brasil iniciativas isoladas relativas às questões ambientais, consideradas de maneira fragmentada em âmbito estadual e federal (RIBEIRO, 2015, página 1). Dessa forma, o país não atendia às exigências de medidas ambientais protetivas para uma política ambiental sistematizada, conforme preconizava Estocolmo internacionalmente.

Nesse sentido, o país sofreu pressões de organismos internacionais, para que fosse criado um organismo no nível federal e elaborada legislação pertinente que tratasse a proteção ambiental em diploma único, com vistas à garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, no âmbito do Ministério do Interior, em 1973, que em 1988 se transformou no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Com a sanção da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, conhecida como a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PMNA, o licenciamento ambiental foi disposto no seu artigo 9º, inciso IV, como um dos instrumentos de gestão ambiental, necessário para a implantação de empreendimentos e atividades potencialmente degradadores do meio ambiente.

> Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
> I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
> II - o zoneamento ambiental;
> III - a avaliação de impactos ambientais;
> IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
> .....

Dessa forma, o licenciamento ambiental brasileiro surgiu por meio da Política Nacional de Meio Ambiente, sendo um procedimento destinado a minimizar os impactos ambientais provocados por empreendimentos geradores de significativas degradações ambientais, sendo também uma necessidade estatal de exercer uma regulamentação das atividades degradantes (REZENDE, 2007, página 63).

Ainda que alguns estados da Federação (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) já utilizassem esse instrumento no âmbito de suas jurisdições, foi só com a publicação da PNMA que esse instrumento passou a ter abrangência nacional.

O modelo precursor norte americano, desenvolvido pela EPA (*Environmental Protection Agency*) em 1970, influenciou todos os demais no mundo inteiro, inclusive os modelos de licenciamento ambiental dos precursores órgão ambientais estaduais brasileiros, como os da Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento – CETESB (SP) em 1975, Fundação de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA (RJ) em 1976 e Comissão Estadual de Política Ambiental – COPAM (MG) em 1977.

No Estado do Rio de Janeiro houve uma inovação ao ampliar o modelo convencional bifásico de Licença de Instalação (LI) e Licença de Funcionamento (LF) utilizados à época, para um modelo trifásico, incluindo a Licença Prévia (LP). Esta inovação no órgão ambiental influenciou o órgão mineiro a incluir no seu modelo o Parecer de Viabilidade de Localização – PVL, com a diferença de ser facultativo (COPAM, 1983, p. 54).

Foram essas experiências nacionais, principalmente com a concorrência dos conhecimentos do jurista Antônio Inagê da FEEMA, que o Brasil estabeleceu o sistema trifásico de licenciamento ambiental através do Decreto nº 88.351 de 01 de junho de 1983, retificado pelo Decreto nº 99.274 de 06 de junho de 1990, vigente até os dias atuais. Esta legislação, recepcionada pela Constituição de 1988, tornou obrigatória a concessão de licenciamento prévio para os empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental (RIBEIRO, 2015, página 1).

A Constituição Federal da República do Brasil - CFRB de 1988 garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e estabelece como dever do poder

público e da coletividade a preservação ambiental. O artigo 225 do referido diploma legal expressa:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL,1988).

Assim sendo, o constituinte brasileiro instituiu em âmbito nacional o Princípio da Solidariedade Intergeracional que exprime o dever da geração atual de preservar o meio ambiente para que as gerações vindouras, também, tenham acesso a um ambiente ecologicamente equilibrado. (SILVA, 2011). Para a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental solidária o constituinte no parágrafo primeiro, inciso IV do artigo 225 impõe que para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental o Estado deve, em caráter prévio, exigir o estudo de impacto ambiental. (BRASIL,1988).

O estudo ambiental pretendido pelo constituinte é realizado no decorrer do procedimento de licenciamento ambiental, sendo assim, faz-se necessária a definição do licenciamento ambiental. O termo é conceituado pela Lei Complementar 140/2011, artigo 2º, I, como:

> O procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; (Lei Complementar nº 140/2011).

Dessa forma, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo que visa proporcionar ao Poder Público a possibilidade de analisar previamente um empreendimento que potencialmente poderá causar impactos ambientais significativos, pretendendo assegurar que a atividade não provoque demasiados prejuízos ambientais. Sendo assim, o licenciamento ambiental é um instrumento de gestão disponível para que o Estado possa exercer a competência administrativa ambiental.

No Brasil, o licenciamento ambiental é composto de três fases, conforme artigo 19 do decreto nº 99.274/90, que assim dispõe:

> Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:
>
> I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;
>
> II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

> III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação (BRASIL,1990).

Destarte, o licenciamento ambiental brasileiro é composto de sucessivas fases analisadas e aprovadas pelo órgão ambiental. As fases do licenciamento são: a Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Para o exercício, em solo pátrio, de atividade causadora de potencial degradação ambiental é necessária a concessão das três licenças legalmente previstas, sucessivamente, isoladas ou concomitantes.

A fase inicial do procedimento é a Licença Prévia (LP), analisada em caráter preliminar, busca-se verificar a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade. A Resolução 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA no artigo 8º inciso I, assim define:

> I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; (CONAMA 237/97).

Logo, é nessa fase que o órgão ambiental verifica a viabilidade ambiental do empreendimento, atentando sua localização e concepção, ou seja, o órgão licenciador verifica se aquele empreendimento ou atividade atende às exigências legais dos diversos entes federativos – União, Estado e Município onde se pretende instalar e operar.

A viabilidade ambiental da atividade é subsidiada pelo Estudo de Impacto Ambiental – EIA, que deve ser apresentado pelo empreendedor ao órgão ambiental. Por ser um estudo técnico científico complexo, deve ser acompanhado do respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, resumo do EIA com redação adequada à compreensão geral com vistas a garantir maior acesso à informação por parte da população local.

Na fase de Licença Prévia são analisados os impactos socioambientais da atividade pretendida, sendo essencial a participação das populações afetadas para esclarecimentos e mais subsídios à análise dos órgãos ambientais, fundamentais para que a análise da viabilidade do empreendimento seja mais eficiente. Essa fase do licenciamento não concede ainda o início da implantação, com alterações no meio ambiente.

Durante essa fase, ocorre a participação popular por meio de audiências públicas, quando os diversos setores da sociedade também possam opinar sobre o projeto e propor medidas mitigadoras e compensatórias. Conforme leciona José Claudio Junqueira Ribeiro:

> É durante a análise da Licença Prévia que deverá ocorrer a audiência pública, quando o projeto e seus estudos ambientais são discutidos com as comunidades interessadas. A Licença Prévia não concede nenhum direito de intervenção no meio ambiente, já que se refere a uma fase ainda conceitual. Dessa forma, o certificado de LP não tem valor específico para a ação fiscalizadora, porquanto não permite nem a instalação, nem a operação de quaisquer empreendimentos. A principal variável analisada na fase de LP é a localização (RIBEIRO, 2015, p 10).

Dessa maneira, a fase inicial do procedimento pretende verificar, principalmente, a localização em que se propõe exercer a atividade verificando a viabilidade socioambiental. Como, nessa fase, o que se almeja é analisar a localização o órgão ambiental deve, obrigatoriamente, executar a vistoria de campo para verificar se as informações prestadas correspondem à realidade. (RIBEIRO,2015, página 11).

A segunda fase do licenciamento ambiental diz respeito à verificação e concessão da Licença de Instalação (LI), quando o Poder Público, por meio do órgão ambiental licenciador, autoriza o empreendedor a realizar as obras necessárias para a implementação do empreendimento. Essa fase do licenciamento é também definida pela Resolução 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente:

> II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; (CONAMA 237/97).

Isto posto, percebe-se que é na fase da Licença de Instalação que o órgão ambiental delibera sobre o projeto executivo e autoriza as instalações necessárias para a execução do empreendimento. Além disso, são verificadas as medidas mitigadoras e compensatórias delimitadas pelo órgão ambiental na fase da Licença Prévia, observando sua correta implementação. José Claudio Junqueira Ribeiro leciona:

> A LI concede o direito para a instalação do empreendimento, ou seja, a implantação do canteiro de obras, movimento de terra, cortes e aterros, abertura de vias, construção de edificações, galpões, maciços de terra, diques, barragens, montagens de equipamentos, enfim todas as obras necessárias à instalação do empreendimento ou atividade. A LI dispõe sobre as obrigações do empreendedor no que se refere aos

> cuidados ambientais para a execução dessas obras, assim como aos tratamentos e disposição final dos resíduos sólidos, líquidos e gasosos. Ressalta-se que a supressão da vegetação, quando necessária, pode ser objeto de autorização específica, nem sempre vinculada à LI, pré-requisito para a intervenção no terreno (RIBEIRO,2015, página 11).

Sendo assim, é na fase de Licença de Instalação que o órgão ambiental autoriza a primeira intervenção ambiental do empreendimento, ajustando eventuais alterações de projeto possíveis e os cuidados ambientais que o empreendedor deve adotar para a realização das obras. No entanto, não autoriza a operação do empreendimento. Além disso, observa-se que a supressão de vegetação pode requerer autorização específica, assim como a outorga do uso de recursos hídricos.

A última fase do licenciamento ambiental é denominada Licença de Operação (LO). Nessa fase, caso emitida a licença, o empreendedor de fato pode dar início à operação do empreendimento. Nessa fase, devem ser verificadas as medidas de controle ambiental implantadas e o cumprimento das condicionantes impostas ao empreendimento nas fases anteriores do procedimento. A Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente define como:

> III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação (CONAMA 237/97).

Assim sendo, nessa fase há o exercício do poder de polícia no que tange à fiscalização de campo realizada pelo órgão ambiental, objetivando a verificação da implementação das medidas compensatórias e mitigadoras por parte do empreendedor e a conformidade com a legislação ambiental (RIBEIRO, 2015, p.11).

Como visto, o licenciamento ambiental não é um procedimento que deve ser utilizado indiscriminadamente, reserva-se a empreendimentos de grande porte capazes de causar significativos impactos ambientais. Dessa forma, outras licenças ambientais, com intuito de simplificar o procedimento, foram adotadas pelo Poder Público para empreendimentos de baixos impactos ambientais (RIBEIRO,2015, página 13).

O Conselho Nacional de Meio Ambiente definiu que procedimentos simplificados podem ser adotados para empreendimentos e atividades de pequeno impacto ambiental. Conforme artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97:

> 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.
> § 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.
> § 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Sendo assim, com intuito de proporcionar dinâmica ao Desenvolvimento Sustentável foram adotadas licenças menos complexas, reservando o modelo trifásico de licenciamento ambiental para os grandes empreendimentos potencialmente causadores de significativos impactos ambientais. Dessa maneira, o artigo 12 atribui competência aos órgãos ambientais para licenciar de forma simplificada os empreendimentos de pequeno porte.

Outra modalidade de licença existente é a expedida em caráter corretivo que visa adequar à legislação os empreendimentos concebidos anteriormente à lei nº 6.938/81, ou seja, objetiva adequar legalmente os empreendimentos preexistentes. No entanto, essa modalidade de licenciamento vem sendo distanciada de sua finalidade inicial, pois muitos empreendimentos construídos após a lei não percorrem as fases legais do licenciamento ambiental e o órgão ambiental aplica a licença em caráter corretivo. (RIBEIRO, 2015, página 14).

Dessa feita, observa-se que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo de comando e controle, trifásico quando destinado a empreendimentos de impacto significativo, normalmente de grande porte, visando o exercício do Poder de Polícia estatal.

No entanto, finalizada essa fase processual do licenciamento ambiental, como o poder de polícia estatal poderia se desenvolver para garantir o cumprimento das condicionantes estabelecidas?

Como estabelecer estratégias para a fiscalização de milhares de licenças concedidas?

O monitoramento pelo poder público ou o auto monitoramento, seguido de auto declarações pelos empreendedores, vêm sendo as respostas mais frequentes.

3-MONITORAMENTO E AUTO MONITORAMENTO

A concepção de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA segundo a *International Association for Impact Assessment* – IAIA é composta pelas etapas de triagem, quando são selecionadas as atividades humanas que apresentem potencial de causar impactos ambientais significativos; determinação pelo poder concedente do escopo dos Estudos Ambientais (EIA) a serem realizados; elaboração do EIA/RIMA pelo empreendedor; análise técnica pelo órgão ambiental competente; consulta pública; tomada de decisão; e finalmente, mas não menos importante, o monitoramento ambiental (SANCHÉZ, 2008, p.99/100).

É por meio desse instrumento que deve ser verificada a conformidade do empreendimento com a legislação vigente e as condições dispostas nas licenças ambientais. É nessa fase contínua de pós licença que o órgão ambiental deve acompanhar e avaliar a efetividade do processo de licenciamento ambiental, diretamente pelo próprio monitoramento ou, indiretamente, pelo auto monitoramento por parte do empreendedor.

3.1-Monitoramento Ambiental

O monitoramento ambiental se refere ao acompanhamento das atividades implementadas a partir da tomada de decisão, abrangendo fiscalização, supervisão e auditoria com vistas a assegurar o cumprimento das condicionantes expressas nas licenças ambientais ((SANCHÉZ, 2008, p.101).

A Resolução CONAMA 001/86 de 23 de janeiro de 1986, marco legal para a avaliação de impacto no Brasil dispõe no deu artigo 6º, que "O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas"

> .....
> IV Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.
> .....

Dessa forma, o objetivo do monitoramento é verificar, por meio de dados sistematicamente coletados, se os potenciais impactos ambientais previstos nos estudos de impactos ambientais ocorreram após a implantação e início da operação do empreendimento e, se os controles, mitigações e compensações previstas foram implementadas corretamente. Nesse sentido leciona Evandro Florencio:

> Para esta finalidade, o monitoramento pode ser considerado como um programa de repetidas observações, medidas e registros de variáveis ambientais e parâmetros operacionais em um período de tempo para um propósito definido. (FLORENCIO, 2010).

Em Minas Gerais a Deliberação Normativa 89/05 do Conselho de Política Ambiental- COPAM, definiu no artigo 1º inciso III, monitoramento como:

> III – Monitoramento: conjunto de medições ambientais sistemáticas, periódicas ou contínuas, que objetiva o registro, o controle ou o acompanhamento do ambiente ou de fonte de poluição, sendo utilizado para a verificação do atendimento à Legislação ou para subsidiar Políticas Ambientais. O monitoramento é executado pelo Poder Público no ambiente ou em fonte de poluição ou por empreendedor no ambiente – na área de influência ou no entorno de empreendimento efetiva ou potencialmente poluidor ou degradador (COPAM,2005).

Assim sendo, o monitoramento pode ser entendido como o conjunto de ações de coleta e análise de dados, continuamente, que visa acompanhar o empreendimento já instalado e em operação com intuito de verificar as variáveis ambientais. Trata-se de um exercício efetivo do poder fiscalizatório estatal. Dessa maneira, o monitoramento ambiental pode ser realizado diretamente pelo Poder Público ou indiretamente a partir de dados fornecidos pelo empreendedor, objetivando o acompanhamento do desempenho ambiental da atividade. Neste caso denomina-se auto monitoramento.

3.2-Automonitoramento Ambiental

O auto monitoramento, que é um importante instrumento de gestão está presente no direito ambiental em diversos países, como Estados Unidos, Canadá e na Comunidade Europeia, tendo em vista a necessidade de acompanhamento da conformidade ambiental das atividades impactantes. (FLORENCIO, 2010).

O auto monitoramento é a realização de medições sistemáticas dos impactos ambientais provocados pelo empreendimento. Essa modalidade de controle ambiental é realizada pelo empreendedor e objetiva acompanhar as alterações ambientais provenientes da implantação e do funcionamento do empreendimento.

Nesse sentido, a Deliberação Normativa 89/05 de 15 de setembro de 2005, do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais - COPAM definiu o auto monitoramento no artigo 1°, inciso IV:

> Auto monitoramento: conjunto de medições ambientais sistemáticas, periódicas ou contínuas, que objetiva o registro, o acompanhamento ou a avaliação de fonte de poluição e que é de responsabilidade do empreendedor, a quem cabe a preparação e o encaminhamento do relatório, conforme programa aprovado pelo órgão ambiental competente, inclusive aquele que conste de condicionante estabelecida por ocasião do licenciamento ambiental. (COPAM, 2005).

Assim sendo, o auto monitoramento é o conjunto de medições ambientais sistemáticas, periódicas ou contínuas a serem realizadas pelo empreendedor, conforme as condições previstas para a instalação e operação do empreendimento ou atividade. Os dados provenientes desse acompanhamento devem ser encaminhados ao órgão ambiental para análise e o efetivo exercício do Poder de Polícia.

O auto monitoramento é um dever do empreendedor que é fixado pelo órgão licenciador, geralmente, como condicionante das licenças ambientais, uma vez que se torna impraticável a fiscalização de campo em todos, tendo em vista os numerosos empreendimentos.

Assim, o sistema auto declaratório dos empreendedores pode subsidiar a avaliação dos órgãos ambientais que, por meio de checagens amostrais e cruzamento de outros dados previstos nos estudos ambientais, poderiam verificar a efetividade do cumprimento do disposto no licenciamento ambiental.

É bom lembrar que sistemas auto declaratórios são muito utilizados internacionalmente, e não apenas na área ambiental. No Brasil, a experiência citada como a mais efetiva é a do Imposto de Renda, quando os contribuintes auto declaram seus rendimentos em sistema virtual, sem apresentar nenhuma documentação. O sistema de cruzamento de dados da Secretaria da Fazenda nacional, cada vez mais abrangente, permite triar potenciais declarações inconsistentes para sua malha fina.

O que faz desse sistema fazendário tão respeitado e temido? Sistema robusto de banco de dados e sanções exemplares que desestimulam informações falsas.

No caso de auto monitoramento na seara ambiental, sistemas de auto declaratórios de emissões atmosféricas, efluentes líquidos e geração de resíduos sólidos, em países como França e Alemanha, são bastante similares ao de declaração de renda, quando os empreendedores declaram suas emissões brutas, calculam as reduções pelos seus sistemas de controle instalados e declaram os residuais lançados no ambiente, observando os padrões estabelecidos nas normativas legais vigentes.

Para dados inconsistentes ou prioridades de qualidade ambiental são realizadas checagem de amostragens em campo, o que confere respeito e credibilidade ao sistema, sem contar as pesadas sanções aplicadas aos infratores .

A legislação brasileira, em nível federal, não prevê expressamente o auto monitoramento como instrumento de gestão ambiental, no entanto, a competência legislativa ambiental é comum entre a União, Estados e Municípios, conforme artigo 23, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988.

Diante disso, alguns estados brasileiros, como por exemplo, o Rio Grande do Sul; Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, visando concretizar os ditames constitucionais no que tange à preservação ambiental previram, nos respectivos ordenamentos jurídicos, o auto monitoramento como forma de fiscalizar as atividades de significativo impacto ambiental. Nesse sentido disserta Evandro Florencio:

> Quanto ao Brasil, na legislação federal, em especial, na Resolução CONAMA 357/05 (CONAMA, 2005), não existe uma referência explícita ao auto monitoramento, nem uma definição clara sobre quem deve fazer o monitoramento dos efluentes das empresas e dos corpos de água afetados direta ou indiretamente pelos empreendimentos. Apesar dessa lacuna, vários Estados já possuem a figura do auto monitoramento regulamentada em suas legislações e, da mesma forma que nos outros países, os órgãos estaduais de gestão ambiental atribuem a execução do auto monitoramento ou auto monitoragem, autocontrole, monitoramento dos efluentes, ou outro nome que possa ter nos diferentes Estados, ao empreendedor. Tal ação se deve ao entendimento legal de ser o empreendedor um potencial causador de degradação ambiental e que os custos da aferição das medidas de controle por ele implantadas devem ser de responsabilidade da própria empresa. Em várias legislações estaduais já está prevista a possibilidade de o empreendedor efetuar o auto monitoramento nas fontes de poluição e no meio ambiente, ou seja, na área de influência do empreendimento (FLORENCIO, 2010).

Destarte, as legislações estatais buscam, por meio de condicionantes ambientais no procedimento de licenciamento ambiental, atribuir obrigações ao empreendedor para monitorar o impacto ambiental provocado pelo seu empreendimento, devendo coletar periodicamente as informações referentes às emissões e alterações ambientais provocadas e as disponibilizarem para o órgão ambiental.

Em Minas Gerais, a análise dos dados provenientes do auto monitoramento é ainda realizada por amostragem reduzida, não contemplando grande parte dos empreendimentos licenciados. Além disso, não vem sendo realizada nenhuma checagem de campo das emissões declaradas, o que não possibilita verificar de fato o grau de cumprimento das condicionantes previstas no licenciamento ambiental.

Apesar do sistema estadual de meio ambiente de Minas Gerais ter desenvolvido um Banco de Dados Ambientais (BDA), com sistema auto declaratório para os empreendedores, o mesmo não vem sendo operado satisfatoriamente por falhas no sistema e falta de recursos humanos capacitados para sua operação, ocasionado muitas interrupções e reclamações por parte dos usuários.

Além do mais, do que serve um sistema se os dados não são analisados e sistematizados para gerar critérios de checagem de campo e subsidiar eventuais sanções por infrações à norma legal?

Em Minas Gerais, na maioria das vezes, os empreendimentos têm seus dados auto declarados analisados somente, na solicitação de renovação da licença de operação. Conforme leciona Rosane de Souza Oliveira:

> Em Minas Gerais, é adotado o auto monitoramento e o Relatório de Avaliação do Desempenho Ambiental (RADA), entregue na renovação da LO, como instrumentos de controle/acompanhamento das atividades potencialmente poluidoras, no qual esses relatórios de cumprimento de condicionantes e de monitoramento de parâmetros pré-estabelecidos devem ser enviados pelos empreendedores e analisados pelo órgão ambiental periodicamente, durante a vigência e
> renovação da licença. (OLIVEIRA, 2018).

Para a renovação da Licença de Operação (LO) os empreendedores devem elaborar um relatório de auto avaliação (RADA), relatando seu desempenho face à legislação vigente e o cumprimento das condicionantes previstas para sua operação. Nesse relatório devem ser apresentados os resultados do auto monitoramento exigido.

Ao analisar a experiência empírica mineira, percebe-se diversos problemas com relação à análise e aos dados provenientes do auto monitoramento, apontados na pesquisa de Florencio (2010). Como o sistema estadual de meio ambiente de Minas Gerais não dispõe de laboratórios próprios, depende do laboratório estatal (CETEC) e de laboratórios privados que deveriam ser acreditados. Além disso, muitas falhas nos relatórios enviados comprometiam a confiabilidade das auto declarações.

> Ausência de mecanismo de verificação do auto monitoramento, seja por meios próprios – os órgãos ambientais do Estado não dispõem de laboratórios de análises – ou por meio de contratação de laboratórios de terceiros. Atualmente essa verificação não é feita nem mesmo ocasionalmente, por amostragens aleatórias dos empreendimentos;
> Recebimento de um número considerável de relatórios de medição ambiental deficientes, falhos, incoerentes ou que não permitem a interpretação adequada dos resultados. Em alguns casos as falhas observadas nos relatórios sugerem o comprometimento da confiabilidade dos resultados apresentados ao órgão ambiental (Florencio, 2010).

Ao observar os problemas encontrados pelo autor, percebe-se que houve também muitas dificuldades para a acreditação dos laboratórios, uma vez que os procedimentos preveem parâmetro por parâmetro, o que demanda muito tempo. Para acreditar um laboratório de análise para efluentes líquidos, por exemplo, a norma lista mais de uma centena de parâmetros.

A confiabilidade dos dados apresentados também demonstrava fragilidade porque havia a possibilidade de o próprio empreendedor recolher diretamente amostras ambientais e as enviar para os laboratórios o que poderia gerar certa parcialidade nos dados obtidos (Florencio, 2010).

Todavia, uma experiência de auto monitoramento em Minas Gerais (FEAM, 2019) que merece ressalva é o caso das medições de emissões atmosféricas em tempo real implementada em algumas indústrias. A utilização desses recursos tecnológicos para o monitoramento em tempo real da emissão de poluentes poderia ser estendida de maneira geral, e disponibilizada para o acompanhamento não apenas do órgão ambiental, mas de todos interessados, principalmente das comunidades afetadas.

Dessa forma, a medição ambiental seria realizada diretamente nos empreendimentos potencialmente poluidores, proporcionando dados simultâneos para serem analisados. No entanto, a efetivação desse instrumento depende de investimentos nos órgãos ambientais que, ao longo do tempo, vem sendo sucateados.

Assim sendo, percebe-se que o auto monitoramento poderia ser um importante instrumento de gestão ambiental, que por falta de investimento público acaba tornando-se ineficaz, mas que com o devido emprego poderia atingir a finalidade constitucional de preservação ambiental e controle dos empreendimentos ambientalmente impactantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o licenciamento ambiental brasileiro possui natureza jurídica *sui generis*, tendo em vista que a fase de Licença Prévia (LP) está mais próxima à lógica de autorização administrativa por buscar analisar a viabilidade ambiental do empreendimento, que apresenta um certo caráter subjetivo. Já as fases de Licença de Instalação (LI) e de Licença de Operação (LO) possuem características de vinculação aos termos de viabilidade da decisão, o que as aproximam mais dos princípios da licença administrativa.

No decorrer da pesquisa foi possível perceber que o licenciamento ambiental no Brasil se tornou um procedimento administrativo trifásico, que busca a compatibilização do desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Assim, para a implantação e operação de atividades com significativo impacto ambiental, os empreendedores devem submeter aos procedimentos previstos para a expedição, por parte do poder público, das licenças legalmente exigidas, sendo a análise realizada em três fases, isoladas ou concomitantemente.

No entanto, a atuação estatal não está findada com a concessão das licenças, sendo dever do órgão responsável pelo licenciamento a fiscalização da atividade. A pesquisa buscou analisar o auto monitoramento como instrumento de controle ambiental, especificamente em Minas Gerais.

Pode se observar perceber que o auto monitoramento apresenta grande potencial como instrumento de gestão ambiental, em termos de subsídios para o monitoramento e fiscalização dos órgãos ambientais.

No entanto, a utilização desse importante instrumento no Estado de Minas Gerais não tem se mostrado eficaz, pois pode-se observar, que ainda não dispõe dos recursos técnicos e financeiros para sua adequada implementação.

A falta de laboratórios próprios e as dificuldades para acreditação de laboratórios privados, além de falta de pessoal para análise dos dados enviados e checagem amostral de campo, tornam o sistema pouco efetivo.

Mesmo a implantação de um banco de dados (BDA) para as auto declarações dos empreendedores apresenta problemas de funcionamento, com muitas reclamações por parte dos empreendedores.

A inovação de transmissão *on line* de algumas emissões auto monitoradas se apresenta como um ponto positivo. Todavia, a falta de auditoria no sistema por parte do Estado, não confere fé pública aos resultados.

Pode-se concluir como possível solução para a baixa eficácia do auto monitoramento em Estado de Minas Gerais, o aporte de investimentos financeiros e de recursos humanos aos órgãos ambientais e o fomento para utilização de tecnologias para que esse instrumento possa subsidiar o monitoramento pelo órgão ambiental dos impactos ambientais provocados pelos empreendimentos e atividades geradores de potenciais impactos ambientais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Rita Raimundo. **Aplicação da abordagem sistêmica para análise da efetividade da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil: um estudo para os estados São Paulo e Sul de Minas Gerais**. 2013. 172f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos,2013.

BRASIL. **Lei Nº 6.938**, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Brasília,DF. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa DO Brasil de 1988**, Brasília, DF Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL**, Decreto Nº 99.274, DE 6 DE JUNHO DE 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 4 de nov. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução n° 237/97** Disponível em http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 08 de nov. de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 140**, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 08 nov. 2019. Acesso em: 08 de nov. de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, p. 233-235. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente. Relatório de Qualidade do Ar, 2019. Disponível em: http://www.feam.br/qualidade-do-ar/qualidade-do-ar. Acesso em 5 de novembro de 2019

FILHO, José dos Santos Carvalho**, Manual de Direito Administrativo**, p. 135-140. 22ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FLORENCIO, Evandro. **"O automonitoramento no estado de minas gerais - estudo de caso: bacia hidrográfica do rio itabirito".** Ouro Preto-MG, 2010.

FRACALOSSI, William; FURLAN, Anderson **Direito Ambiental**, p. 106-117. Rio de Janeiro: Forense 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**, p. 84-89. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUERRA, Sérgio; GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Ambiental,** P.121-123. 2 ed. São Paulo: Atlas.2014.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre; VASCONCELOS, Luís André de Araújo. **O Licenciamento Ambiental à Luz do Princípio Constitucional da Proporcionalidade.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, ž v.7 ž n.13/14 ž p.241-268 Janeiro/Dezembro de 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004

MUNNO, Carolina Millaneto. **Análise do Monitoramento Pós Estudo de Impacto Ambiental no Estado de São Paulo.** São Carlos-SP, outubro de 2005.

OLIVEIRA, Rosane de Souza. **Etapa Pós-Licenciamento no Estado de Minas Gerais: Enfoque na Supram tmap**. Uberlândia-MG, 2018.

REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas**, p.27-71. Ed. Belo Horizonte: Fórum.2007.

RIBEIRO, José Claudio Junqueira. Org. **Licenciamento Ambiental Herói, Vilão ou Vítima?** p.1-39. Belo Horizonte: Arraes.2015.

SILVA, Marcela Vitoriano e. **O Princípio da Solidariedade Intergeracional:Um Olhar do Direito para o Futuro.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, ž v.8 ž n.16 ž p.115-146. julho/dezembro de 2011.

.