

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

PROCESSO, JURISDIÇÃO E TEORIAS DA JUSTIÇA I

BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO

CRISTIANO BECKER ISAIA

PAULO ROBERTO PEGORARO JUNIOR

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

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

Conselho Fiscal:

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

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

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

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

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

Eventos:

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

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

P963

Processo, Jurisdição e Teorias da Justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Benedito Cerezzo Pereira Filho; Cristiano Becker Isaia; Paulo Roberto Pegoraro Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-827-1

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Jurisdição e Teorias da Justiça. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

PROCESSO, JURISDIÇÃO E TEORIAS DA JUSTIÇA I

Apresentação

No dia 14 de outubro de 2023, o Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição E Teorias Da Justiça I, Coordenado pelos Profs. Drs. Benedito Cerezzo Pereira Filho (UNB), Cristiano Becker Isaia (UFSM) e Paulo Roberto Pegoraro Junior (UNIVEL), em decorrência da realização XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina, perante a Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), em cumprimento ao item 6 do Edital nº 02/2023, procedeu-se a apresentação e debates dos artigos aprovados, com participação ativa dos autores, bem como demonstrou-se apoio e interesse quanto às apresentações dos demais colegas.

Bruno Eduardo Vieira Santos tratou da expropriação dos direitos aquisitivos do devedor em contrato de alienação fiduciária, discutindo-se a respeito de sua penhorabilidade, em especial com foco na sua expropriação, mediante sub-rogação/adjudicação pelo exequente ou sua alienação judicial.

Rayssa Rodrigues Meneghetti, Naony Sousa Costa Martins , Fabrício Veiga Costa trataram da análise crítica da implementação do contraditório no modelo de processo coletivo existente no Brasil e se esse procedimento está de acordo com o modelo constitucional de processo adotado pela Constituição de 1988.

Guilherme Cardoso Antunes da Cunha e Gustavo da Silva Santanna aprofundaram o debate acerca da aplicação das diretrizes de fundamentação das decisões contidas no art. 489, §1º, do Código de Processo Civil às decisões oriundas da Lei de Improbidade Administrativa.

O exame da densidade normativa do negócio jurídico processual atípico, estabelecido pelo artigo 190 do Código de Processo Civil, e a sua contribuição para a concretização de um processo civil democrático, vez que concede autonomia às partes para ajustarem o procedimento para adequá-lo às especificidades do caso concreto, foi objeto da pesquisa de Ailine Da Silva Rodrigues.

Ana Flávia Borges Paulino trouxe à reflexão alguns apontamentos acerca do acesso à justiça presente em nosso ordenamento, dando ênfase à temática dos precedentes no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa de Julio Cesar Garcia, Bruno Fernando Gasparotto e Henrique Dorta de Oliveira tratou de analisar a configuração das plataformas de resolução online de disputas mantidas pelas grandes empresas de comércio eletrônico e, em última seara, avaliar a utilização de tal ferramenta pela empresa Mercado Livre.

O contraponto teórico com a obra de Umberto Galimberti foi abordada por Henrique Dorta de Oliveira, Julio Cesar Garcia para avaliar a inovação tecnológica trazida pelo uso da inteligência artificial na distribuição automatizada de mandados judiciais verificada no sistema Mandamus.

O exame da consensualidade como novo paradigma de justiça, destacando-se aspectos democráticos que envolvem a temática, foi objeto da pesquisa apresentada por Ailine Da Silva Rodrigues e Frederico Antonio Lima De Oliveira, iniciando com a retomada do processo democrático e relevância do judiciário nesse contexto, diante da inafastabilidade da jurisdição, e enfrentando o fenômeno da judicialização.

Bruno Eduardo Vieira Santos e Gabriela Oliveira Freitas trataram da dimensão processual do ativismo judicial e sua relação com a Teoria da Instrumentalidade do Processo, consagrada na literatura jurídica brasileira e capitaneada pela chamada Escola Paulista de Processo.

Para Taciana De Melo Neves Martins Fernandes, Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias e Sérgio Henriques Zandona Freitas, em estudo crítico da relação entre a produção das provas e o pronunciamento decisório, atrelada à estrutura principiológica do Estado Democrático de Direito, na contraposição entre as teorias do processo como relação jurídica (Bülow) e do processo como procedimento em contraditório (Fazzalari), instigou-se reflexão acerca do direito processual constitucionalizado, mediante exame da doutrina e jurisprudência, especialmente no que diz respeito a quem deveria ser reconhecido destinatário da prova.

A demonstração da importância da integridade e da coerência no ordenamento jurídico, a fim de alcançar decisões mais democráticas, foi objeto da pesquisa apresentada por Cristiano Becker Isaia, Juliana Inês Urnau e Caroline da Rosa Cavalheiro, buscando responder à pergunta se em que medida os casos análogos são julgados de forma semelhante no ordenamento jurídico brasileiro?

A investigação de como a percepção racionalista comprometeu o direito processual civil brasileiro foi também objeto da pesquisa de Cristiano Becker Isaia, Caroline da Rosa Cavalheiro e Juliana Inês Urnau. Os autores concluíram que é importante reconhecer que o

racionalismo não está livre de críticas no campo jurídico, argumentando que pode haver situações em que a excessiva racionalização pode levar ao afastamento da justiça substancial e a uma excessiva formalidade processual, exaltando que se encontre equilíbrio entre a aplicação de princípios racionais e a consideração das particularidades de cada caso.

César Augusto Cunha Campos e David Jacob Bastos propuseram o cotejo, por amostragem, dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça brasileiros com o fito de verificar como estão previstos os meios de participação social e qual a estrutura dos órgãos ou unidades de apoio à formação dos IRDR, em percepção da urgente necessidade de os Tribunais de Justiça empreenderem esforços na reorganização regimental para garantir o trâmite interno seguro, previsível e com participação dos titulares de direito que serão atingidos pela norma judicial, mesmo não sendo partes de processos.

A importância do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) na temática dos precedentes, utilizando-se do estudo de um caso concreto no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, foi objeto da pesquisa de David Jacob Bastos e Ana Flávia Borges Paulino, justificando o cabimento do incidente processual proposto, no intuito de demonstrar a necessidade de inibição de decisões múltiplas e divergentes sobre a mesma temática, concluindo que o IRDR se torna ferramenta promissora para trazer, através da uniformização de entendimentos, a isonomia de posicionamento do próprio Tribunal frente aos jurisdicionados, aperfeiçoando, assim, a melhoria da prestação jurisdicional.

Desejamos boa leitura a todos.

Cascavel/PR, 27 de outubro de 2023.

Prof. Dr. Paulo Roberto Pegoraro Junior (UNIVEL)

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho (UNB)

Prof. Dr. Cristiano Becker Isaia (UFSM)

PROCESSO COLETIVO DEMOCRÁTICO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO PROCESSO COLETIVO ELETRÔNICO

DEMOCRATIC COLLECTIVE ENVIRONMENTAL LICENSING PROCESS: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE ELECTRONIC COLLECTIVE PROCESS

Naony Sousa Costa Martins ¹
Rayssa Rodrigues Meneghetti ²
Fabício Veiga Costa ³

Resumo

A presente investigação científica objetiva discutir os impactos da utilização do processo coletivo eletrônico nos processos de licenciamento ambiental, com o objetivo de efetivar a participação democrática popular de todos os cidadãos interessados. Para tanto, parte-se da análise do processo de licenciamento ambiental enquanto modalidade de processo coletivo democrático, ou seja, um modelo participativo de processo cujo mérito deve ser construído de forma participada por aqueles que serão atingidos pelos efeitos do provimento (interessados difusos). Isto porque se trata de um direito fundamental iminentemente coletivo, previsto na Constituição da República Federativa de 1988. Desse modo, busca-se demonstrar a importância do processo coletivo eletrônico de licenciamento ambiental para construção efetiva e dialógica do mérito, em especial, no momento da expedição das licenças ambientais. Importante esclarecer que a abordagem crítica do objeto de investigação proposto se deu mediante a pesquisa bibliográfica e documental, com metodologia teórica, além de análises críticas, comparativas e interpretativas.

Palavras-chave: Processo coletivo, Licenciamento ambiental, Mérito participado, Direitos difusos, Processo democrático

Abstract/Resumen/Résumé

This scientific investigation aims to discuss the impacts of the use of the electronic collective process in environmental licensing processes, with the objective of effecting the popular democratic participation of all interested citizens. To this end, we start from the analysis of the environmental licensing process as a modality of democratic collective process, that is, a participatory model of process whose merit must be built in a participatory way by those who will be affected by the effects of the provision (diffuse stakeholders). This is because it is an imminently collective fundamental right, provided for in the constitution of the federal republic of 1988. Thus, it seeks to demonstrate the importance of the electronic collective process of environmental licensing for effective and dialogical construction of merit,

¹ Doutoranda pela Universidade de Itaúna

² Doutoranda pela Universidade de Itaúna - UIT

³ Pós doutor. Professor Orientador pela Universidade de Itaúna

especially at the time of issuance of environmental licenses. It is important to clarify that the critical approach of the proposed research object took place through bibliographic and documentary research, with theoretical methodology, as well as critical, comparative and interpretative analyses.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Collective process, Environmental licensing, Shared merit, Diffuse rights, Democratic process

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica tem por objetivo propor uma análise acerca do processo coletivo eletrônico de licenciamento ambiental.

Parte-se da análise do licenciamento ambiental enquanto um modelo de processo administrativo coletivo que deve oportunizar a participação de todos os interessados difusos na construção do provimento (ato final). Desta forma, por meio de construções *lege lata* e *lege ferenda*, serão apresentadas considerações acerca do processo coletivo eletrônico de licenciamento ambiental, com o objetivo de efetivar o Princípio da Participação Democrática.

O licenciamento ambiental constitui um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e tem por objetivo a expedição de licenças ambientais que atestam a viabilidade, localização, instalação e oportunizam a operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos ambientais.

É uma modalidade de processo administrativo cujo provimento atinge um número indeterminado de indivíduos (interessados difusos), já que incide de forma direta na proteção do direito difuso meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sob a perspectiva do seu objeto, portanto, o licenciamento ambiental constitui modalidade de processo coletivo não jurisdicional.

A escolha do tema se justifica em razão da sua relevância teórica, prática e atualidade, já que constitui um estudo destinado a análise do processo coletivo eletrônico de licenciamento ambiental sob a ótica da participação democrática.

O objeto de estudo será o licenciamento ambiental enquanto modalidade de processo coletivo administrativo e, não apenas como uma espécie de procedimento administrativo, cujo processamento deve ocorrer por meio do processo coletivo eletrônico. Importa mencionar, ainda, que a pesquisa se adequa a área de concentração de proteção e efetivação de direitos fundamentais e, de forma específica, a linha de pesquisa de direito processual coletivo e a proteção de direitos fundamentais.

Para sistematizar e delimitar o objeto de investigação da presente pesquisa, propõe-se a seguinte pergunta-problema: quais são os impactos da utilização do processo coletivo eletrônico no processo de licenciamento ambiental para efetivação do Princípio da Participação Democrática?

Assim, com o objetivo de responder a hipótese levantada, a pesquisa utilizará a técnica teórico-conceitual, haja vista a utilização de análise de conteúdo, por meio de levantamento bibliográfico, de dados jurisprudenciais e documentais acerca do tema. De acordo com as

técnicas de análise de conteúdo, afirma-se que se trata de uma pesquisa teórica, de modo que o procedimento adotado servirá para que se demonstre que a ampliação do debate discursivo entre os interessados difusos é o que legitima o provimento em um processo coletivo, além de constituir um mecanismo para efetivação de direitos fundamentais.

2- BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O objetivo do presente item da pesquisa é apresentar fundamentação teórica sobre o licenciamento ambiental para que seja possível discutir criticamente a pergunta-problema apresentada, ou seja, o processo de licenciamento ambiental enquanto modalidade de processo coletivo procedimentalizado através do processo coletivo eletrônico.

O licenciamento ambiental decorre do princípio da livre concorrência, constitucionalmente previsto (art. 170, da CF/88). Este dispositivo constitucional assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, apresentando ressalva, apenas, para os casos previstos em lei.

Importa mencionar, que o licenciamento ambiental é um dos instrumentos para a efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inciso IV, da Lei 6.938/81). Para Romeu Thomé da Silva, o licenciamento ambiental constitui um “instrumento multifuncional da Política Nacional do Meio Ambiente na medida em que busca não apenas prevenir impactos ambientais negativos, mas também mitigá-los através da imposição de condicionantes [...]” (2017, p. 249). Somado a isso, referido jurista destaca que o licenciamento ambiental será realizado sempre que se constituir modalidade de atividade que seja “potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental, independentemente de tratar-se de atividade pública ou privada” (SILVA, 2017, p. 249).

No ordenamento jurídico brasileiro o licenciamento ambiental encontra previsão de forma ampla e geral no texto constitucional (artigos 23, incisos III, VI e VII; 225, § 1º, da CF/88), na Lei 6.938/81 (artigos 9º, inciso IV e 10) e na Lei Complementar 140/2011. Por sua vez, encontra previsão regulamentar nas resoluções do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente): Resolução 237/1997 (Licenciamento ambiental), Resolução 01/1986 (Estudo Prévio de Impacto Ambiental), Resolução 09/1987 (Realização de audiência pública) e Resolução 494/2020 do CONAMA (Audiências públicas virtuais em licenciamentos ambientais). Ademais, o processo de licenciamento ambiental encontra previsão, também, de forma específica em textos normativos estaduais e municipais.

Apresentadas as considerações iniciais acerca do licenciamento ambiental, importa, neste momento, apresentar um conceito acerca do referido instituto. O artigo 1º, inciso I, da Resolução 237 de 1991 do CONAMA, estabelece um conceito legal acerca do licenciamento ambiental.

De acordo com a mencionada resolução, o licenciamento constitui um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.¹

O jurista Luís Paulo Sirvinskas define o licenciamento ambiental como “um procedimento administrativo que tramita perante um órgão público ambiental” (2020, p. 233). E complementa as suas afirmações, ao mencionar que o licenciamento ambiental “é, em outras palavras, uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença prévia, de instalação e de operação)” (SIRVINSKAS, 2020, p. 233).

Ademais, vale mencionar, também, que o processo de licenciamento ambiental possui um procedimento de natureza administrativa, deste modo, decorre de um “conjunto de formalidades e etapas definidas pelas normas ambientais que devem ser observadas pelo interessado para que obtenha um resultado final e conclusivo da Administração Pública sobre o consentimento da utilização de recursos naturais” (SILVA, 2017, p. 247).

Conforme destaca Paulo de Bessa Antunes, o licenciamento ambiental, constitui uma “atividade diretamente relacionada ao exercício de direitos constitucionalmente assegurados, tais como o direito de propriedade e o direito de livre-iniciativa econômica que deverão ser exercidos com respeito ao meio ambiente” (ANTUNES, 2011, p. 173).

O licenciamento ambiental, nesse sentido, é uma das manifestações do poder de polícia do Estado no que se refere a questão das atividades que utilizam recursos ambientais (ANTUNES, 2011, p. 170). O poder de polícia, no âmbito do direito administrativo, pode ser vislumbrado como um ofício da Administração Pública, com o objetivo de “evitar os abusos dos direitos individuais em prol da coletividade, tendo em conta a transição do Estado Liberal

¹ O artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar 140/2011, também apresenta um conceito de licenciamento ambiental, o definindo 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”.

ao Social, em que a inércia da Administração Pública foi substituída por uma atuação positiva” (AMADO, 2020, p. 156). De forma, específica para efetivação de direitos fundamentais sociais e transindividuais (AMADO, 2020, p. 156).

Um último ponto de destaque, refere-se a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Nesse sentido, o anexo I, da Resolução 237/1997 do CONAMA, estabeleceu quais são as atividades que demandam a realização de licenciamento ambiental (artigo 2º, §1º, da Resolução 237/1997, do CONAMA). Caberá ao órgão ambiental competente, portanto, definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, de modo a levar em consideração os riscos ambientais, o porte, as características e os riscos do empreendimento ou atividade (artigo 2º, §1º, da Resolução 237/1997, do CONAMA).

3 – ANÁLISE TEÓRICA E NORMATIVA DO PROCEDIMENTO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Para a delimitação do objeto de estudo desta pesquisa, faz-se necessário compreender o atual procedimento do processo de licenciamento ambiental, para tanto, é essencial a análise do artigo 10, da Resolução 237/1997 do CONAMA. Referido dispositivo apresenta as regras gerais das etapas do procedimento do processo de licenciamento ambiental. Importa citar que o artigo 10, da Resolução 237/1997 do CONAMA, apresenta um procedimento geral do processo de licenciamento ambiental, no entanto, o órgão ambiental competente para a expedição das licenças poderá adotar um procedimento mais simplificado para os processos de licenciamento

Da análise do artigo 10, I, da Resolução 237/1997 do CONAMA, verifica-se que a primeira etapa será a definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida. Conforme destaca Talden Farias, a norma permite a participação do empreendedor na definição dos documentos, projetos e estudos necessários à realização do processo de licenciamento (2015, p. 83).

Na segunda etapa do processo, o empreendedor deverá apresentar requerimento da licença ambiental, que será acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, o qual se dará a devida publicidade (artigo 10, II, da Resolução 237/1997 do CONAMA). A publicidade desta etapa do processo de licenciamento evidencia a aplicação dos

Princípios do Direito Ambiental da Publicidade e da Informação. Referidos princípios, importante destacar, viabilizam a efetivação do Princípio da Participação Democrática, ou seja, do princípio que garante a efetiva participação do cidadão na discussão de questões afetas a matéria ambiental. Por fim, vale mencionar que as licenças ambientais serão publicadas no Diário Oficial (art. 4º, inciso I, da Lei 10.650/2003).

Por sua vez, a terceira etapa do processo de licenciamento consiste na análise, pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias. É possível, a solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios (artigo 10, incisos III e IV, da Resolução 197/1997 do CONAMA).

É possível a realização de audiência pública no curso do processo de licenciamento ambiental (artigo 10, incisos V, da Resolução 297/1997 do CONAMA). A audiência pública será realizada na hipótese em que o órgão ambiental julgar necessário, quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos (artigo 2º, da Resolução 09/1987, do CONAMA). A Resolução 494/2020 do CONAMA, autorizou, inclusive, em caráter excepcional e temporário, a realização de audiências públicas virtuais durante o período de emergência sanitária em decorrência do coronavírus, nos processos de licenciamento ambiental.

Somado a isso, cabe solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando houver reiteração da solicitação de novos esclarecimentos e complementações, por não serem considerados satisfatórios (artigo 10, inciso VI, da Resolução 297/1997 do CONAMA). Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo prévio de impacto ambiental (EIA), se for necessária nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação (artigo 10, §2º, da Resolução 237/1997 do CONAMA).

A última etapa do processo do licenciamento ambiental, diz respeito a emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico e o consequente deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade (artigo 10, inciso VII e VIII,

da Resolução 237/1997). A concessão da licença ambiental também deve ser publicada no Diário Oficial (art. 4º, inciso I, da Lei 10.650/2003).

A análise do procedimento do processo administrativo de licenciamento ambiental demonstra que se trata de um processo que oportuniza contraditório e uma participação dos interessados difusos e do empreendedor no deferimento ou indeferimento da licença por parte do órgão ambiental. Ainda que seja um procedimento que permita uma construção restrita do debate, não há dúvidas que constitua uma modalidade de processo e, portanto, conforme preconiza o texto constitucional deve garantir a efetiva implementação do contraditório, da ampla defesa e a utilização de todos os meios de recurso (artigo 5º, inciso LV, da CF/88). Nesse sentido, o próximo tópico da pesquisa se dedicará ao estudo da natureza jurídica do processo de licenciamento ambiental.

4-LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO MODALIDADE DE PROCESSO COLETIVO: FUNDAMENTOS PROPEDÊUTICOS A PARTIR DA TEORIA DE ELIO FAZZALARI

O presente tópico da pesquisa objetiva discutir, de forma teórica, os fundamentos da análise do processo de licenciamento ambiental enquanto uma modalidade de processo coletivo desjudicializado. Inicialmente, cumpre destacar que, em que pese a previsão legislativa expressa, o licenciamento ambiental não se resume a mero procedimento. Desta forma, torna-se relevante para a pesquisa a análise do instituto do licenciamento ambiental sob a ótica das construções teóricas propostas por Elio Fazzalari, isso porque, o processualista italiano foi o primeiro teórico a advertir sobre a necessidade de um estudo científico acerca da distinção entre processo e procedimento (FAZZALARI, 2006, p. 110). Importa mencionar, ainda, que Fazzalari destaca que o estudo do instituto do procedimento iniciou-se primordialmente no âmbito da atividade administrativa (2006, p. 110).

O posicionamento majoritário da doutrina ambiental é o de que o licenciamento ambiental constitui modalidade de procedimento administrativo (FARIAS, 2015, p. 143). Referido posicionamento, inclusive, decorre da própria nomenclatura empregada na legislação que trata acerca do tema que se limita a empregar a expressão procedimento (artigo 10, da Lei. 6.938/81, Lei Complementar 140/2011 e Resolução 237/1997 do CONAMA). Esta previsão normativa fez com que os órgãos ambientais, jurisprudência e doutrina, atribuíssem um tratamento ao licenciamento ambiental de procedimento e não de processo administrativo (FARIAS, 2015, p. 149).

Ao tratar sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental, Fabiano Melo dispõe que se trata de um “procedimento administrativo decorrente do poder de polícia, com a finalidade de avaliar os possíveis impactos e riscos de uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental ou poluição” (2017, p. 221). No mesmo sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo pontua que o “licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo” (2020, p. 252).

Por sua vez, em sentido contrário, Paulo de Bessa Antunes, entende que o licenciamento ambiental constitui uma modalidade de processo, destacando haver, inclusive, que “há uma evidente impropriedade técnica nas definições normativas que têm insistido em classificar o licenciamento ambiental como mero procedimento, [...]” (ANTUNES, 2011, p. 175).

O procedimento administrativo, como pontua Odete Medauar, se caracteriza pela “sucessão encadeada de atos” (2018, p. 160). Já o processo administrativo, segundo menciona a autora, “caracteriza-se pela atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria Administração, seja ante outro sujeito (administrado em geral, licitante, contribuinte, por exemplo), todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração” (2018, p. 160). O processo de licenciamento ambiental, conforme se depreende da legislação, como já destacado nesta pesquisa, se dá no contexto de um procedimento que se desenvolve em contraditório, ou seja, é típica espécie de processo administrativo.

Com escopo de complementar essas primeiras considerações acerca da natureza jurídica do processo administrativo de licenciamento ambiental, a pesquisa sistematizará a presente análise a partir das construções teóricas do jurista Elio Fazzalari, primeiro processualista a distinguir, de forma científica e técnica, os institutos do processo e procedimento.

Ao tratar sobre a diferença entre processo e procedimento, o jurista italiano dispõe que o procedimento constitui “uma sequência de “atos”, os quais são previstos e valorados pelas normas” (FAZZALARI, 2006, p. 114). Já o processo, de acordo com o referido jurista, “é um procedimento do qual participam (são habilitados a participar) aqueles cuja esfera jurídica o ato final é destinado a desenvolver efeitos: em contraditório e de modo que o autor do ato não possa obliterar as suas atividades”.

Desta forma, para Elio Fazzalari “o processo é um procedimento que possui estrutura dialética: o contraditório” (2006, p. 1190). Em resumo, o elemento que diferencia o processo do procedimento é o contraditório.

O artigo 10, da Resolução 237/1997 do CONAMA, apresenta as regras gerais das etapas do processo de licenciamento ambiental.² A análise do procedimento do processo administrativo de licenciamento ambiental, presente na referida legislação, evidencia tratar-se de um processo que oportuniza contraditório e uma participação dos interessados difusos e do empreendedor no deferimento ou indeferimento da licença por parte do órgão ambiental. Não há dúvidas, portanto, que constitua uma modalidade de processo.

Neste sentido, a análise do instituto do licenciamento ambiental, sob a ótica da teoria de Fazzalari, evidencia que este constitui modalidade de processo e não de procedimento. Resta claro, a presença do elemento contraditório no procedimento do processo administrativo de licenciamento ambiental, de modo a oportunizar que os interessados difusos possam participar da construção do provimento, ou seja, da decisão sobre a concessão ou não das licenças ambientais. Assim, constitui o licenciamento ambiental espécies de processo administrativo coletivo.

Pode-se considerar o licenciamento ambiental uma modalidade de processo coletivo, pois o fenômeno coletivo pode decorrer, também, de processos que tramitam no âmbito administrativo. Outra questão importante para a presente discussão científica, decorre do fato da ação coletiva ter como foco central o seu objeto.

Desta forma, o processo coletivo não deve ser analisado sob a ótica dos sujeitos que participam do processo, mas sim do seu objeto (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 175). Conforme aponta Vicente de Paula Maciel Júnior, “não é possível explicar o fenômeno difuso ou coletivo a partir do sujeito porque não há interesse coletivo ou difuso. Interesse é sempre individual” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 175).

Enquanto modalidade de processo coletivo, o licenciamento ambiental deve se orientar de acordo com um procedimento compatível com o paradigma do estado brasileiro, qual seja, o democrático. Nesse sentido, o modelo de processo participativo mostra-se mais adequado e compatível com a sistemática e principiologia do Estado Democrático. Além disso, referido modelo conforma-se ao Princípio da Participação Democrática, orientador do Direito Ambiental, brasileiro. De acordo com este princípio, por constituir uma modalidade de direito difuso, questões ambientais devem oportunizar a participação ampla e irrestrita do cidadão na sua construção. É que ocorre, por exemplo, nas audiências públicas realizadas nos Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EIA).

² O artigo 10, da Resolução 237/1997 do CONAMA, apresenta um procedimento geral do processo de licenciamento ambiental, no entanto, o órgão ambiental competente para a expedição das licenças poderá adotar um procedimento mais simplificado para os processos de licenciamento.

No processo coletivo de licenciamento ambiental a criação de um espaço procedimental que oportuniza um amplo debate entre os sujeitos interessados é fator primordial para a legitimação do provimento. Apesar da previsão da audiência pública e da publicação de diversas etapas do processo de licenciamento ambiental no Diário Oficial, a fim de se efetivar e oportunizar a participação democrática, a legislação ambiental não deixa, de forma clara, como os mecanismos de participação dos interessados serão implementados. Como modalidade de processo administrativo, de natureza coletiva, a proposta do presente estudo, é o processamento do licenciamento ambiental, por meio do modelo do processo coletivo eletrônico.

5 - Processo coletivo eletrônico: a construção discursiva do provimento pelos interessados difusos em um espaço tecnológico

Depois de toda a trajetória de análise do objeto de investigação da presente pesquisa, o presente tópico tem por objetivo analisar o processo coletivo como um modelo de processo em que a decisão deve ser construída de forma participada pelos interessados difusos e coletivos. No decorrer dos séculos, a processualística tradicional trouxe para resolução de demandas eminentemente coletivas, as regras do processo individual.

A adoção da referida metodologia acarretou uma série de disfunções e inaptidões para análise e aplicação dos institutos do processo coletivo. Esta visão de processo coletivo como modalidade do processo individual e não como um ramo autônomo do Direito Processual, constitui uma herança do modelo de Estado Liberal. A justificativa da adoção deste tipo de legitimação para agir seria a impossibilidade de se oportunizar a participação dos legitimados naturais na construção da decisão no processo coletivo, por constituir referida metodologia um entrave ao exercício da tutela coletiva e um meio moroso de efetivação desta tutela.

No entanto, este tipo de sistemática evidência, ainda mais, a natureza autoritária, privatística e individualista do processo coletivo brasileiro, conforme bem esclarece Fabrício Veiga Costa:

O estabelecimento do rol dos legitimados, ou seja, a definição, pelo legislador de algumas instituições legitimadas à propositura das ações coletivas (ex. Ministério Público), é considerado uma das demonstrações mais claras de que temos uma vertente essencialmente autoritária para o entendimento do processo coletivo (2012, p. 128).

Desta forma, no tocante ao instituto da legitimação para agir no campo da tutela coletiva, lançou-se mão de uma legitimação extraordinária disjuntiva, ou seja, atribui-se a

legitimidade a entidades ou órgãos, previamente taxados em lei. Este modelo não atende efetivamente a necessidade da demanda coletiva, por não produzir uma decisão legítima.

O modelo preconizado pelo constituinte originário é o democrático de direito. Assim sendo, ao atribuir-se legitimidade a um órgão, em detrimento de ‘maior efetividade e celeridade do feito’, por meio da retirada da legitimação dos interessados difusos ou coletivos, estar-se-ia diante de uma situação em que a produção da decisão é substancialmente ilegítima (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 178).

Promover a manutenção dos chamados representantes adequados no processo coletivo brasileiro, conforme se estabelece nas *class action* do sistema norte-americano, seria ferir o Princípio da Inafastabilidade da Apreciação pelo Poder Judiciário (artigo 5º, inciso XXXV da CF/88- Direito Fundamental a Ação), o qual não estabelece qualquer requisito, salvo ameaça ou lesão a direito, para que o cidadão ajuíze uma ação a fim de ter sua demanda apreciada.

Desta forma, sob o prisma do processo democrático, o modelo ideal de processo coletivo seria aquele no qual são “legitimados para demanda coletiva todos aqueles que direta ou indiretamente são afetados pela situação jurídica que atinge um determinado bem.” (MACIEL JUNIOR, 2006, p. 178). Para análise da legitimação para agir em matéria de ações coletivas, conforme ensina Vicente de Paula Maciel Júnior,

devemos partir da análise do fato, do bem ou da situação jurídica dos envolvidos na lide. Não é possível explicar o fenômeno difuso ou coletivo a partir do sujeito porque não há interesse coletivo ou difuso. Interesse é sempre individual. (...) É o “controle difuso de legalidade” e o fato de poderem sofrer os efeitos do provimento que legitima a ação de todos os indivíduos para a ação coletiva. (...) O fato, o bem ou a situação jurídica em que se afirme o direito lesado ou ameaçado que atinge um número indeterminado de pessoas que são, portanto, o eixo na interpretação desse fenômeno processo de legitimação para agir no processo coletivo (2006, p. 175, 176)

Verifica-se, portanto, que a grande discussão na seara das ações coletivas não se dá em torno da existência de um número indeterminado de sujeitos e sim, em razão da existência de um fato, bem ou situação jurídica que atinge um número indeterminado de interessados. Transporta-se, desta maneira, o foco da tutela coletiva dos sujeitos envolvidos na ação para análise do seu objeto. É a partir do objeto da ação coletiva que se promoverá a análise dos diversos institutos da tutela coletiva.

Assim, a participação do interessado difuso e coletivo, ou seja, o cidadão, na construção do mérito da demanda constitui a melhor maneira de se assegurar um processo substancialmente legítimo sob a perspectiva democrática. Conforme ensinamentos de Rosemiro Pereira Leal, o procedimento participado é o instituto que nas democracias garantirá a legitimidade do

provimento final. De acordo com esta perspectiva, a decisão final não deve se basear na “convicção ou no talento do julgador”, mas se formaliza e se desenvolve de forma compartilhada entre os sujeitos do processo, especialmente no que se refere às demandas coletivas (LEAL, 2008, p. 197, 198). A demanda coletiva “dever ser essencialmente participativa” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 178).

Nas ações coletivas essa participação ganha maior relevância. Deve-se garantir a todos os interessados difusos e coletivos a oportunidade de participar, em contraditório, da construção do mérito da demanda. Referida participação, necessariamente e concomitantemente, deve ser permeada por um ponto de equilíbrio entre a abertura a todos interessados e a efetividade dessa participação. Neste sentido, a pesquisa propõe como solução a utilização do processo coletivo eletrônico nos procedimentos de licenciamento ambiental.

O processo coletivo eletrônico é um projeto sistematizado e coordenado pelo Prof. Vicente de Paula Maciel Júnior, juntamente com outros pesquisadores.³ Referido projeto, conta com o apoio de uma plataforma digital (processocoletivo.com), por meio do qual garante-se a efetiva participação dos interessados difusos e coletivos na construção do mérito da demanda coletiva, oportunizando a realização de audiências públicas virtuais e a deliberação/votação dos interessados difusos e coletivos sobre os temas que permeiam a demanda coletiva.

O procedimento do processo coletivo eletrônico é organizado em fases:

a) fase de pedidos (oportuniza a apresentação de editais sobre o objeto da discussão do processo e o prazo para os interessados difusos e coletivos apresentarem pedidos e estabelecer os acordos sobre o procedimento);

b) fase instrutória (possibilidade dos participantes formularem pretensões e apresentarem provas sobre os pontos controvertidos da demanda); e

c) fase decisória (possibilita a criação de uma audiência pública ou realização de votação online sobre os temas do processo).⁴

Ademais, a plataforma do processo coletivo eletrônico oportuniza a realização de audiência pública coletiva, mediante prévio cadastro.

Assim, com a utilização do processo coletivo eletrônico, a construção do provimento (deferimento ou indeferimento das licenças ambientais) no processo administrativo coletivo de licenciamento ambiental, se daria em um espaço de ampla exauriência argumentativa,

³ Importante mencionar que o projeto do Processo Coletivo Eletrônico, coordenado pelo Prof. Vicente de Paula Maciel Júnior, foi a iniciativa vencedora da 18ª. edição do Prêmio Innovare na Categoria Juiz. O projeto conta com a participação de diversos pesquisadores: Josan Mendes Feres; Juliana Maria Matos Ferreira; Reginaldo Gonçalves Gomes; e Fabrício Veiga Costa

⁴ Disponível em: <https://processocoletivo.com/#como-funciona>. Acesso em 01 de maio de 2023.

implementada por todos aqueles que serão afetados por essa decisão. Evidencia-se, portanto, que o procedimento participado para a construção do provimento do processo coletivo de licenciamento ambiental é o meio apto e adequado para atribuir um caráter democrático a este modelo de processo.

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do instituto do licenciamento ambiental evidencia a importância de se estabelecer um estudo acerca da sua natureza jurídica enquanto modalidade de processo administrativo coletivo, em especial, sob a ótica da proteção do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Diferente do que preconiza a doutrina majoritária, o licenciamento ambiental constitui modalidade de processo administrativo e como tal deve assegurar a observância de todas as garantias fundamentais previstas no texto constitucional: contraditório, ampla defesa e recursos.

Tomando-se por base, os ensinamentos e proposições teóricas do jurista italiano Elio Fazzialari evidencia-se que o contraditório é um elemento essencial a diferenciação da figura do processo e do procedimento e, também, é fator que oportuniza definir a natureza jurídica do licenciamento ambiental enquanto modalidade de processo administrativo. Além disso, sob a ótica do seu objeto (proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado), como restou demonstrado, é modalidade de processo coletivo, já que a situação jurídica tutelada afeta um número indeterminado de interessados difusos.

Nesse sentido, a presente pesquisa demonstrou a necessidade de se analisar o processo administrativo coletivo de licenciamento ambiental em consonância com o paradigma de Estado Democrático. Desta forma, a procedimentalização deste processo deve oportunizar uma ampla e irrestrita possibilidade de participação dos interessados difusos na construção do provimento.

A análise do instituto do licenciamento ambiental evidencia a importância de se estabelecer um modelo participativo para a construção do provimento no âmbito deste modelo de processo coletivo. Tomando-se por base, o seu objeto (proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado), como restou demonstrado, é modalidade de processo coletivo, já que a situação jurídica tutelada afeta um número indeterminado de interessados difusos.

Nesse sentido, a presente pesquisa demonstrou a necessidade de se analisar o processo administrativo coletivo de licenciamento ambiental em consonância com o paradigma de Estado Democrático. Desta forma, a procedimentalização deste processo deve oportunizar uma

ampla e irrestrita possibilidade de participação dos interessados difusos na construção do provimento. Assim, pode-se concluir que a análise do instituto do licenciamento ambiental enquanto procedimento impossibilita a construção discursivo-democrática do provimento final de mérito.

Assim, a pesquisa oferta como solução para efetivação desta participação, a adoção do processo coletivo eletrônico no âmbito dos processos de licenciamento ambiental. Portanto, pode-se concluir o processo coletivo eletrônico de licenciamento ambiental oportuniza a construção discursivo-democrática do provimento final de mérito pelos interessados difusos, por meio da criação de um espaço procedimental de ampla discursividade das questões que permeiam as peculiaridades da pretensão deduzida.

É importante ainda ressaltar, por fim, que o processo administrativo coletivo de licenciamento ambiental deve ser um espaço procedimental de ampla discursividade das questões que permeiam as peculiaridades da pretensão deduzida. Desta forma, o provimento deste modelo de processo será democrático e garantirá a efetivação de direitos fundamentais, em especial a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 11.ed. Salvador: Juspodvim, 2020.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BENÍCIO, Márcio Lima. Natureza da licença ambiental, revisão e segurança jurídica. **Revista Brasileira de Direito**, 10(1), p. 68-77, 2014.

BRASIL. **Lei 6.938/81**. Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3729, de 08 de junho de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em 05 de julho de 2021.

CONAMA, **Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. Dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>

CONAMA, **Resolução n° 09, de 03 de dezembro de 2017, do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. Dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>

CONAMA, **Resolução n° 237, de 19 de setembro de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. Dispõe sobre a realização de audiência pública de forma remota, em caráter excepcional e temporário, nos casos de licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>

CONAMA, **Resolução n° 494, de 11 de agosto de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. Dispõe sobre Licenciamento Ambiental. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138737>

COSTA, Fabrício Veiga. **Mérito Processual: a formação participada nas ações coletivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

COSTA, Fabrício Veiga. **Princípios regentes do processo civil no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 5.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

FAZZARALI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 4. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FIORRILO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2012.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo: primeiros estudos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas: Ações Coletivas como ações temáticas**. v.1.1.ed. São Paulo: LTr, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Editora Forense.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.