



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**BASILIO MARINHO DE LIRA**

**AS CONSEQUÊNCIAS DO LICENCIAMENTO DECLARATÓRIO AO PODER  
ESTATAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

**CAMPINA GRANDE - PB  
2019**

**BASILIO MARINHO DE LIRA**

**AS CONSEQUÊNCIAS DO LICENCIAMENTO DECLARATÓRIO AO PODER  
ESTATAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento ao requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental.

**Orientadora:** Profa. Dra. Lucira Freire Monteiro.

**CAMPINA GRANDE - PB  
2019**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L768c Lira, Basilio Marinho de.  
As consequências do licenciamento declaratório ao poder estatal de proteção do meio ambiente [manuscrito] / Basilio Marinho de Lira. - 2019.  
34 p.  
Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2019.  
"Orientação : Profa. Dra. Lucira Freire Monteiro , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."  
1. Direito Ambiental. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Licenciamento Declaratório. I. Título  
21. ed. CDD 344.046

BASILIO MARINHO DE LIRA

AS CONSEQUÊNCIAS DO LICENCIAMENTO DECLARATÓRIO AO PODER  
ESTATAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Artigo apresentado ao Curso de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

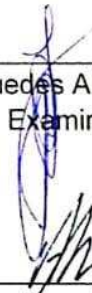
Área de concentração: Direito Ambiental.

Aprovado em 12 / 06 /2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof.<sup>a</sup>. Dra. Lucira Freire Monteiro / UEPB  
Orientadora



Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado Leite de Carvalho  
Examinador



Prof. Me. Amilton de França / UEPB  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pela sua infinita misericórdia, da qual não sou digno. Por me dar força e discernimento para transpor os obstáculos que surgem à minha proa.

À minha mãe, Rita Marinho, pela vida dedicada à nossa família, e por ser a fonte do que aprendi sobre honestidade, ética e amor ao próximo. Minha inspiração para enfrentar todos os desafios.

Ao meu pai, Basilio Lira (in memoriam), pelas lições de humildade, retidão de caráter e dedicação ao trabalho.

À banca examinadora do meu TCC: Professora Lucira Freire, pela honra de ter me aceito como seu orientando e por toda ajuda durante a confecção deste artigo. Aos Professores Laplace Guedes e Amilton França, pela amizade e a costumeira disposição em ajudar.

À toda comunidade acadêmica do CCJ: Aos professores, pela contribuição dada por cada um deles à minha formação. Aos técnicos, pelo apoio sempre que precisei. Aos colegas de turma, pela amizade que esse longo período de convivência nos proporcionou, a partilha de conhecimentos e os bons momentos. À Seu Jadir, sua esposa e ao pessoal da reprografia.

Com especial apreço, e pela minha profunda admiração, à  
Professora Raïssa Melo, DEDICO.

“A pior guerra é a guerra contínua contra a natureza, que é silenciosa, que destrói ao longo do tempo”.

(Fernando Henrique Cardoso)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>TUTELA JURÍDICA DO DIREITO AMBIENTAL.....</b>	<b>10</b>
2.1	A CONSTITUCIONALIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	11
2.2	A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	14
<b>3</b>	<b>O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....</b>	<b>15</b>
3.1	CONCEITO.....	16
3.2	TIPOS DE LICENÇA.....	17
3.3	REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS...	18
3.4	FISCALIZAÇÃO/PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	19
<b>4</b>	<b>O LICENCIAMENTO DECLARATÓRIO.....</b>	<b>23</b>
4.1	O PROJETO DE LEI N° 3.729/2004.....	23
4.2	A POLÊMICA DO § 2° do ART. 7° DO PL N° 1.546/2015.....	24
4.3	A EXPERIÊNCIA DO AUTOLICENCIAMENTO NOS ESTADOS.....	25
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>30</b>



## AS CONSEQUÊNCIAS DO LICENCIAMENTO DECLARATÓRIO AO PODER ESTATAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

**Basílio Marinho de Lira**

### RESUMO

O presente artigo resultou de pesquisa em torno do arcabouço normativo do direito ambiental pátrio, sobre os possíveis impactos do Auto Licenciamento Ambiental, ou Licenciamento Ambiental Declaratório, proposta constante do § 2º do Art. 7º do Projeto de Lei nº 1.546/2015, apensado ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, em trâmite no Congresso Nacional, que visa modernizar o processo de licenciamento ambiental no Brasil. O estudo realizado se caracteriza pela comparação entre o citado dispositivo, que versa sobre o licenciamento declaratório, e as disposições sobre o tema licenciamento ambiental inclusas na Lei nº 6.938, de 31 agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, além das Resoluções 001 e 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Examinou também as experiências de licenciamento declaratório já ocorridas em alguns estados, e verificando a compatibilidade desse novo instituto com o que rege a Constituição da República de 1988, de modo que permitisse concluir se essa inovação no processo de licenciamento ambiental será benéfica ao desenvolvimento socioeconômico do país ou se terá por consequência apenas a precarização da estrutura de fiscalização das atividades empresariais por parte do poder público, aumentando a incidência de crimes ambientais.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental; Licenciamento Ambiental; Licenciamento Declaratório.

### ABSTRACT

The present article resulted from research on the literature in the area of environmental law, as well as, in the normative framework of the environmental law of the country, on the possible impacts of Self Environmental Licensing, or Declaratory Environmental Licensing, proposed in Paragraph 2 of Art. 7 of Bill No. 1,546 / 2015, which is part of the National Congress Bill 3,729 / 2004, which aims to modernize the process of environmental licensing in Brazil. The study carried out is characterized by the comparison between the aforementioned device, which deals with declaratory licensing, and the provisions on the subject of environmental licensing included in Law 6.938, of August 31, 1981, which establishes the National Environmental Policy, in addition to the Resolutions 001 and 237 of the National Environmental Council - CONAMA. It also examined the experiences of declaratory licensing that had already occurred in some states and verified the compatibility of this new institute with that of the Constitution of the Republic of 1988, in order to conclude whether this innovation in the environmental licensing process would be beneficial to the socioeconomic development of the country or if it will only result in the precariousness of the structure of inspection of business activities by the public power, increasing the incidence of environmental crimes.

**Keywords:** Environmental Law; Environmental Licensing; Self licensing.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, em sua história recente, o crescimento populacional, bem como o acelerado processo migratório do campo para as grandes cidades, gerou uma necessidade pressurosa de investimentos em infraestrutura e ampliação da capacidade produtiva, seja na indústria, seja na agricultura, no turismo e em outros setores econômicos igualmente importantes. A responsabilidade por esta estagnação, segundo representativa parcela do empresariado brasileiro, recai sobre a atual legislação ambiental, que é considerada atrasada, especialmente no que trata de requisitos obrigatórios para a obtenção de licenças ambientais, operando, segundo esses empresários, mais como um entrave que inibe a abertura de novos negócios no país, impedindo a criação de alternativas de geração emprego e renda para a população, do que como uma ferramenta que se destina a cumprir a relevante função social de coibir abusos contra o patrimônio natural da nação.

Empreendedores, que se sentem prejudicados por um excessivo rigor das normas ambientais, vem se articulando junto aos agentes políticos no sentido de abrandar o rol de exigências constantes do arcabouço legal de proteção ao meio ambiente, sob a justificativa de que uma legislação ambiental mais permissiva alavancará a nossa economia, proporcionando um grande incremento no número de postos de trabalho e na arrecadação de impostos, além de aumento do Produto Interno Bruto – PIB, e da inversão da tendência negativista nos números da balança comercial brasileira registrada nos últimos anos.

Segundo Pêrsio Garcia Correia (2018), nas últimas décadas ocorreram transformações profundas na economia global em consonância com o conceito de neoliberalismo atualmente em destaque. O intervencionismo estatal tão em voga no pós-crash de 1929, baseado na doutrina da macroeconomia Keynesiana, já não era mais bem aceito em meados dos anos de 1960 e 1970. As ideias liberais se disseminam em contraponto ao chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), especialmente na Europa.

Esse conceito que pregava a ampliação do gasto governamental com a finalidade de estimular o crescimento econômico e que vigorou desde o pós-guerra até o final da década 1970, caiu em descrédito e, a partir de 1980, o papel do estado na economia começou a ser redesenhado, em grande parte graças às reformas ocorridas nos governos de Ronald Reagan (EUA) e Margareth Thatcher (Inglaterra), em que o papel do Estado nas atividades econômicas foi revisto.

Esclarecem Fabio Giambagi e Mauricio Mesquita Neves (1999), em estudo promovido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, denominado “A Economia Brasileira nos anos 90”, que no Brasil, as mudanças relativas a participação do estado na economia se evidenciaram a partir da década de 1990 até 2002, em que essa participação estatal na economia se reduziu gradativamente. No governo Collor (1990-1992), iniciou-se um processo de desregulamentação do Estado e abertura da economia, antes praticamente blindada contra a concorrência de mercadorias estrangeiras.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), promoveu as primeiras privatizações de empresas públicas. Esse programa de desestatização foi questionado por não ter sido totalmente fiel aos ditames neoliberais, ou seja, realizou-se a concessão de monopólios estatais à grandes monopólios privados em vez de se submeter os serviços públicos à livre concorrência. Desconsiderou-se essa premissa do liberalismo. Atualmente, a participação estatal na condição de empresa, seja na produção industrial, seja na prestação de serviços não essenciais, não é bem aceita

pelos meios político e empresarial, que entendem que esse papel deve ser exclusivamente desempenhado pela iniciativa privada.

O empresariado considera caber ao estado cuidar tão somente das questões estruturais da sociedade, prestando serviços nas áreas de saúde, educação, segurança pública, habitação, dentre outras áreas essenciais que são garantidas ao cidadão pela Constituição, mas somente na condição de promotor de políticas públicas, e no que tange à produção, atuando tão somente como agente fomentador. No tocante à política ambiental, os setores produtivos também clamam por um ambiente mais liberal para alavancar seus negócios.

Os ruralistas apostam que a facilitação proposta pelo Projeto da Nova Lei Ambiental terá por efeito em médio prazo a ampliação da área plantada, com o conseqüente aumento da produção. O setor industrial prevê a atração de mais investimentos, especialmente externos, para reverter o processo de estagnação vivido pela indústria nacional nos últimos anos. E o setor do turismo sinaliza com um provável impulso a atividade no país, que sempre foi pouco utilizada, se levarmos em conta a diversidade de riquezas naturais que o Brasil possui e o seu enorme potencial de exploração.

Apesar do expressivo apoio no meio político, esse movimento de alguns setores produtivos enfrenta dificuldades para convencer uma parcela da sociedade civil, que defende a manutenção da atividade econômica aliada ao desenvolvimento sustentável, ou seja, conciliar o crescimento da economia com a preservação ambiental; essa última corrente vê com preocupação uma possível flexibilização das leis de proteção ao meio ambiente.

No congresso Nacional, lobistas a serviço dos mais variados interesses setoriais, incursionam aos gabinetes, fazendo gestão junto aos deputados e senadores no intuito de convencê-los a promoverem alterações legislativas que facilitem a obtenção das licenças.

O presente artigo objetiva analisar especificamente essa nova modalidade de licenciamento declaratório proposta pelo legislador, comparando-a com o atual modelo, e buscando definir se ela moderniza o processo de licenciamento ambiental, trazendo benefícios a toda sociedade, ou se representará uma autorização estatal para a exploração indiscriminada dos recursos naturais brasileiros, podendo causar danos ambientais que podem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

O tema escolhido se faz relevante pelo fato de tratar-se o "licenciamento por adesão e compromisso" de algo novo no sistema jurídico ambiental brasileiro, e a capacidade que essa nova modalidade de licenciamento tem de transformar todo o processo de fiscalização ambiental sobre as atividades produtivas no país. O estudo se utiliza de metodologia de pesquisa bibliográfica, através da doutrina existente no nosso Direito Ambiental e outras áreas relacionadas, bem como, de informações contidas em artigos e outras publicações jurídicas. A pesquisa é qualitativa, pois não se utiliza de técnicas estatísticas, e também explicativa, por tentar aclarar os pormenores e destacar as conseqüências de uma possível adoção pela legislação brasileira do instituto objeto do estudo.

## 2 TUTELA JURÍDICA DO DIREITO AMBIENTAL

Não remete a tempos longínquos, o advento dos direitos fundamentais de terceira dimensão. Eles surgiram da necessidade de proteção dos direitos do homem de maneira coletiva, difusa. No que concerne, ao meio ambiente esse tipo de direito já é reconhecido pela Constituição através do artigo 225º, quando fala do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dirley da Cunha Junior (2004, p. 2010), explica com propriedade essa espécie de direito fundamental:

Os direitos fundamentais de terceira dimensão são recentes e ainda se encontram em fase embrionária. Como resultado de novas reivindicações do gênero humano, sobretudo ante o impacto tecnológico e o estado contínuo de beligerância, esses direitos caracterizam-se por destinarem-se à proteção, não do homem em sua individualidade, mas do homem em coletividade social, sendo, portanto, de titularidade coletiva ou difusa. Compreendem o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à segurança, o direito à paz, o direito à solidariedade universal, ao reconhecimento mútuo de direitos entre vários países, à comunicação, à autodeterminação dos povos e ao desenvolvimento. São denominados usualmente direitos de solidariedade ou fraternidade, em razão do interesse comum que liga e une as pessoas e, de modo especial, em face de sua implicação universal, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala, até mesmo mundial, para sua efetivação. Não têm por fim a liberdade ou a igualdade, e sim preservar a própria existência do grupo.

A mais eficiente forma de tutela desse importante direito coletivo consta do inciso V, parágrafo 1º do artigo 225º da Constituição de 1988, anteriormente citado:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
[...]  
V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. (BRASIL, 1988).

Essa norma trata do licenciamento ambiental, que é regulamentado pelo Decreto nº. 99.247/90 e pela Resolução nº. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), sendo a principal ferramenta da Política Nacional do Meio Ambiente e prevê de forma precípua a exigência do licenciamento ambiental quando fala da necessidade de controle por parte do poder público de atividades que de alguma forma possam causar passivos ambientais.

A proteção ao meio ambiente obedece uma série de princípios contidos no direito pátrio. O Professor Dr. Talden Queiroz Farias, em sua obra “Princípios Gerais do Direito Ambiental, (2006)”, relaciona os mais importantes no direito ambiental brasileiro:

**Princípio da Prevenção:** Adota a cautela no sentido de evitar ocorrências de degradação ambiental antes de uma eventual responsabilização por dano cometido. Zela pela preservação do meio ambiente, para que não seja necessária adoção de sanções administrativas e/ou penais. O poder público e a coletividade estão obrigados

a adotar medidas que garantam a preservação dos recursos ambientais para a atual e as futuras gerações;

**Princípio da Precaução:** Veda a intervenção no meio ambiente quando não há certeza de que o ato pretendido não cause dano ambiental. Ele deve ser aplicado no caso de ameaça de dano ambiental grave ou irreparável, e neste caso, a ausência de convicção científica não pode ser alegada para adiar a adoção de medidas preventivas;

**Princípio do Poluidor-Pagador:** Prevê que os custos ambientais gerados pela produção sejam absorvidos pelas empresas, não impactando nos preços praticados, evitando que a população e o poder público sejam penalizados. Determina a contribuição dos empreendedores pelo uso de recursos ambientais em atividades econômicas;

**Princípio da Responsabilidade:** Por vezes confundido com o princípio anteriormente citado, este princípio determina àquele que polui custear a recuperação do dano por ele causado, ou compensá-lo quando não há possibilidade de recuperação. O Princípio da Responsabilidade se diferencia do Princípio do Poluidor-Pagador porque este último visa isentar a coletividade do ônus ambiental gerado pela atividade econômica, imputando-o à quem explora e lucra com o uso do recurso ambiental, enquanto que o primeiro tem caráter de recuperação de um dano causado e criminalização de uma conduta danosa ao meio ambiente;

**Princípio da Gestão Democrática:** Garante a sociedade ter conhecimento e participação das políticas públicas de preservação ambiental;

**Princípio do Limite:** Estabelece limites para a exploração de recursos ambientais e para impactos ambientais ocasionados pela ação humana. Esses limites são padronizados de acordo com a legislação ambiental e as normas da administração pública.

## 2.1 A CONSTITUCIONALIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O meio ambiente equilibrado é reconhecido como um direito fundamental a todos os cidadãos, integrando o rol dos direitos de solidariedade, ou de terceira dimensão, seja qual termo melhor o defina. Esse equilíbrio depende da maneira em que o ser humano interage com o ambiente.

Segundo Trindade (1992, p. 75), “assim como o direito à paz, o direito ao meio ambiente compreende, em verdade, uma extensão do direito à vida. Cuida-se, portanto, de um direito fundamental humano, corolário do próprio direito à vida”.

O legislador constituinte preocupou-se ao elaborar a Carta de 1988, em garantir aos cidadãos brasileiros um meio ambiente equilibrado. Em forma de princípio, a Constituição cidadã norteou o desenvolvimento de um arcabouço legal de proteção dos recursos naturais contra a ação desenfreada do homem na sua busca pelo desenvolvimento econômico, em que por vezes ignora o potencial dano que a sua atividade empresarial pode causar à natureza. Absolutamente justa e pertinente essa cautela, em um país que possui os biomas mais bem preservados do planeta. Assim se manifesta a Constituição através do caput do artigo 225°:

**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).

O inciso IV do mesmo artigo traz importante obrigação àqueles que queiram promover atividades que sejam potencialmente causadoras de danos ambientais, em relação a previsibilidade de comprovação da aptidão para exercer a atividade, bem como dos potenciais danos ambientais:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (BRASIL, 1988).

A Constituição da República de 1988 também estabelece as competências dos entes federados no tocante à preservação ambiental. O constituinte reconheceu a necessidade de diferenciar a competência administrativa da legislativa, uma vez que a matéria ambiental é por demais abrangente e as questões dela conseqüente encontrariam um caminho normativo a partir dessa bifurcação.

Antes de falarmos sobre as competências de cada ente federativo, é necessário que saibamos como essas competências foram repartidas pelo legislador constitucional. É o que conhecemos como federalismo cooperativo. Os níveis autônomos de poder (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), possuem competências que podem ser exercidas isoladamente ou em conjunto com outro ente. Essa diferenciação pode ser vista nos artigos 23 e 24 da Constituição de 1988, cujo teor estabelece as competências comuns e concorrentes de cada um deles para fins de construção e efetivação de políticas públicas. Elas podem ser comuns ou concorrentes.

O parágrafo único do artigo 23º da Constituição, incluído ao texto através da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, permite a elaboração de normas de cooperação entre os entes federativos visando a manutenção do equilíbrio ambiental através de leis complementares. Trata-se de competência irrenunciável, visto que apenas a Carta Magna possui o poder delegar atribuições e obrigações na área ambiental.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

As competências comuns – também conhecidas como administrativas - são aquelas que devem ser exercidas por dois ou mais entes, sempre de forma coordenada e com sentido de cooperação. A competência administrativa está disposta no artigo 23 da Carta de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (BRASIL, 1988).

Esse tipo de competência refere-se à aplicação das normas, ou seja, o poder de fiscalizar, o poder de polícia e também de aferir os requisitos necessários ao licenciamento ambiental. É competência comum entre a União, Estados, DF e Municípios. É válido ressaltar que existe um vácuo de regulamentação das responsabilidades de cada um dos entes, que se originou a partir da edição do parágrafo único do artigo 23º da Constituição, criado pela Emenda Constitucional Nº 53, anteriormente citado.

A segunda competência constitucional relacionada ao meio ambiente é a legislativa. Essa competência se restringe à União, Estados e Distrito Federal. A Constituição permite que entes federativos legislem concorrentemente sobre determinadas matérias, e estabeleceu em seu artigo 24º apenas normas gerais enquanto os Estados e o Distrito Federal legislam de forma suplementar. Vejamos:

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988).

Os municípios não estão incluídos nesse artigo, porém, o artigo 30, inciso II da Constituição dá aos municípios competência para legislar sobre assuntos locais.

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL, 1988).

Em suma, podemos perceber que, existe hierarquia quando o assunto é competência legislativa, pois os estados devem obedecer a uma norma geral editada pela União, o que não acontece em relação a aplicação administrativa da norma, ou seja, não há que se falar em hierarquia nas várias esferas de atuação da administração. Então, resta uma questão a ser esclarecida: não obstante o mérito de uma futura aplicação da inovadora norma no caso concreto, se ela é benéfica pelos

resultados econômicos que eventualmente venha a gerar ou danosa para o meio ambiente pelo passivo que pode ser criado, a edição pelos estados de novas normas de licenciamento ambiental que contemplem o licenciamento ambiental declaratório, bem como, a inclusão dessa sistemática de licenciamento declaratório na Lei Federal Brasileira de Meio Ambiente por intermédio do Projeto de Lei nº 3.729/2004, tem compatibilidade com o texto constitucional vigente?

## 2.2 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Antes mesmo da promulgação da Constituição da República de 1998, o Brasil já dispunha de uma lei que normatizava os mecanismos de controle, regulação e os processos de licenciamento e fiscalização com vistas à preservação ambiental, prevenção de crimes ambientais e recuperação de áreas degradadas. Trata-se da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Essa lei dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Em seu artigo 3º encontramos o conceito de meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Também traz outras importantes definições para o estudo do direito ambiental, tais como: degradação ambiental: “alteração adversa das características do meio ambiente”, e poluição: “degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que prejudiquem a saúde da população, afetem desfavoravelmente a biota e lancem matérias fora dos padrões ambientais estabelecidos”.

O legislador à época, teve a preocupação em fazer constar no texto legal objetivos bem definidos para a Política Nacional do Meio Ambiente, que estão dispostos no artigo 4º:

Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981).



Não menos importante, o artigo 9º descreve os instrumentos necessários à efetivação dos objetivos dispostos no artigo 4º. Deles podemos destacar os mais importantes:

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;

[...]

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

[...]

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (BRASIL, 1981).

Esses instrumentos previstos na lei, para o alcance dos objetivos da Política Nacional do Meio ambiente serão utilizados pela União, Estados e pelo Distrito Federal através dos órgãos federais, dos órgãos ambientais regionais e dos conselhos representativos que, juntos, compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Em nível federal os principais órgãos de fiscalização e implementação de políticas públicas ambientais são: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

De todas as ferramentas que o poder público dispõe para controlar ações humanas que possam vir a causar danos ao meio ambiente, fiscalizando a instalação e a operação da empresa em todas as suas fases, quer seja nas exigências prévias de projeto, na construção da sua estrutura física, no seu funcionamento cotidiano ou ainda, no uso de recursos naturais como matéria-prima para viabilizar a produção, esse instrumento essencial é o licenciamento ambiental.

### **3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Antes de iniciar qualquer atividade empresarial, o pretense empreendedor precisa cumprir uma série de formalidades exigidas pela legislação. O poder público impõe o cumprimento de determinadas obrigações como pré-requisitos para a obtenção de licenças, que são autorizações estatais vinculadas ao exercício de atividades econômicas. No tocante ao exercício de atividades que ocasionem algum impacto ao meio ambiente, existe na legislação a previsão de uma autorização, chamada licença ambiental, que é emitida pelo Estado mediante o cumprimento de determinadas exigências, como, apresentação de projeto, algumas outras exigências documentais, e pagamento de taxas, essas últimas permitem ao poder público manter a estrutura de fiscalização que combate crimes ambientais em todo o território brasileiro. A seguir verificaremos o que é o licenciamento ambiental, quais os tipos de licença, o que se exige para a sua obtenção, e a quais penalidades estão sujeitos os empreendedores que intencionalmente desobedecem ao comando estatal de preservar os recursos ambientais no exercício de suas atividades empresariais.

### 3.1 CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Licenciamento ambiental pode ser entendido como o instrumento previsto em lei e utilizado pelo Estado para controlar prévia ou posteriormente, e também fiscalizar atividades realizadas pelo homem, potencialmente degradantes ao meio ambiente. Estão sujeitos a este controle, empreendimentos que sejam geradores de poluição do ar, do solo e da água, desmatamento, e também outras atividades, mesmo que apenas se utilizem de recursos naturais para o desenvolvimento de sua atividade produtiva, inclusive como matéria-prima. É uma limitação que impõe responsabilidade ambiental a quem empreende.

Segundo o professor Antônio Inagê de Assis (1999, p. 108): “Constitui-se em uma restrição ao livre aproveitamento da propriedade ou ao livre exercício das atividades econômicas”.

O Procurador e Professor Rafael Lima Daudt D’Oliveira (2006), assevera que “o licenciamento ambiental é uma medida preventiva que tem por objeto controlar a poluição. E continua: “trata-se de uma atividade típica de poder de polícia estatal, chamada de Polícia Ambiental”. No processo de licenciamento ambiental, podemos identificar com bastante clareza a aplicação do Princípio da Prevenção, conforme leciona a jurista lusitana Maria Alexandra de Sousa Aragão (2014): “É uma regra de bom senso que, em vez de contabilizar os estragos e tentar repará-los, se tente, sobretudo, evitar os danos.

A dinâmica do mundo moderno, dominado pelo homem e sua necessidade de produzir e se desenvolver, impõe ao meio ambiente uma exploração cada vez maior dos seus recursos, e o caráter preventivo pelo qual se reveste o licenciamento ambiental faz-se de grande relevância, visto que, boa parte dos danos ambientais causados jamais poderão ser recuperados, e outros tantos só serão recuperáveis após décadas de intervenções nas áreas degradadas. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ é pacífica sobre o papel do estado em condicionar a prática de atividades empresariais que gerem significativo impacto ambiental ao procedimento de licenciamento ambiental, desde o planejamento até a efetiva operação do empreendimento. O Excelentíssimo Sr., Ministro Herman Benjamin, em seu voto no REsp: 1728334 RJ 2017/0307709-1, é categórico ao afirmar:

Nos termos dos arts. 9º, IV, e 10 da Lei 6.938/1981, exigem licenciamento ambiental - cujo resultado formal é a expedição, ou não, de autorização ou licença – tanto atividade como construção, instalação, funcionamento e ampliação de empreendimento efetiva ou potencialmente degradadores do meio ambiente. Prática ilícita administrativa, civil e penal quem atua sem licença ou autorização ambiental, ou desrespeita condição ou obrigação da emitida. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp: 1728334 RJ 2017/0307709-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 05/06/2018, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/12/2018).

O licenciamento ambiental sempre terá prazo definido, e estabelecerá regras, medidas de controle e restrições que a empresa deverá se submeter para a realização de sua atividade precípua. Entre os quesitos que são controlados pelo licenciamento, merecem destaque o potencial de geração de poluentes, resíduos sólidos e emissões de gases na atmosfera, emissão de ruídos, e perigos de explosão e incêndio. Com a expedição da licença, o empreendedor assume a responsabilidade sobre o controle

dessas emissões, com a obrigação de manter a qualidade do meio ambiente adequada.

### 3.2 TIPOS DE LICENÇA AMBIENTAL

A Resolução nº 237/1997 do CONAMA, traz em seu artigo oitavo os tipos de licença ambiental que o poder público expedirá no exercício do seu controle de competência. As licenças ambientais são expedidas para condicionar a instalação e o funcionamento de empresas ao cumprimento de determinadas obrigações que visam proteger os recursos naturais contra agressões cometidas pelo homem. Essas agressões podem acontecer tanto na instalação do empreendimento quanto na sua operação.

Existe ainda a possibilidade de dano causado pela exploração de recursos naturais que são usados como matéria-prima na produção do negócio. Por essa razão, coube a legislador criar diferentes tipos de licença no intuito de controlar cada fase da existência do empreendimento. São quatro os tipos de licença. Ambas têm em comum o fato de serem emitidas com prazo de vigência pré-definido. Ao conseguir o deferimento de cada uma dessas licenças, o empreendedor está assumindo o compromisso de manter a qualidade ambiental do local licenciado durante o prazo de vigência do documento. São estes os tipos de licença ambiental previstos na legislação brasileira atual:

Licença Prévia (LP): É a fase inicial do licenciamento ambiental da empresa. Para emitir esse tipo de licença, o órgão ambiental fará uma avaliação do local escolhido e do tipo de empreendimento, aferindo se o empreendimento é viável pela ótica da sustentabilidade. Com base nessa avaliação, o órgão licenciador irá estabelecer os requisitos a serem cumpridos para a emissão das próximas licenças. A licença prévia põe a termo todos os procedimentos de controle ambiental para aquele projeto. É feito inicialmente um estudo de viabilidade do local, tendo como base o zoneamento municipal, que avaliará tecnicamente se a instalação da empresa naquele é pertinente.

O zoneamento municipal é resultado de um estudo feito pelo poder público no município, que o divide em áreas de características comuns, servindo de base para avaliação do local em que a empresa será instalada. Essa avaliação evita uma futura necessidade de realocação da área do empreendimento, aplicação de sanções ou até mesmo interdição do funcionamento da empresa. Se necessário, podem ser requeridos pelo órgão licenciador estudos complementares, como o EIA/RIMA, respectivamente, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, além do RCA – Relatório de Controle Ambiental. O EIA/RIMA é uma exigência legal que foi instituída pela Resolução nº 001/1986 do CONAMA, e se destina a avaliar o solo, a água e o ar do local do empreendimento para identificar a existência de algum passivo ambiental, bem como, avaliar de que forma o empreendimento afetará o meio sócio-econômico-ambiental da região.

Já o RCA é um documento que fornece todas as características do empreendimento. No RCA constará a descrição do empreendimento, o processo de produção, quais as emissões geradas nos diversos setores da empresa, dentre outras informações importantes. O RCA pode ser requerido pelo órgão ambiental sempre que houver dispensa do EIA/RIMA. Esses estudos vão determinar as condições que a empresa precisa se enquadrar garantir o cumprimento das normas ambientais vigentes. Na Resolução nº 001/1986 do CONAMA se encontram relacionadas as atividades que necessitam realizar previamente estudo de impacto ambiental;

**Licença de Instalação (LI):** A avaliação do órgão licenciador para a concessão desta segunda licença se aproveita de muitas informações prestadas pelo empreendedor durante o trâmite da licença prévia. Estando definidas as medidas de proteção e tendo em mãos o projeto detalhado, o requerente dá entrada no pedido de licença de instalação, que uma vez concedida, permitirá a construção do estabelecimento e a instalação dos equipamentos necessários ao seu funcionamento. O empreendedor se obriga a executar a obra conforme o projeto apresentado, e qualquer alteração, seja na planta de construção, seja no projeto dos equipamentos, deverá ser submetido previamente ao órgão licenciador para fins de autorização;

**Licença de Operação (LO):** É o documento que autoriza o funcionamento da empresa. Ela só poderá ser expedida quando a construção das edificações estiver totalmente concluída e o órgão verificar a eficácia das medidas de controle ambiental condicionadas nas duas primeiras licenças. Na Licença Operacional constam as condições de operação da empresa e os métodos de controle ambiental. A Licença Operacional poderá ser requerida tanto em continuidade as duas primeiras licenças, no caso de empreendimentos novos (licenciamento preventivo), quanto para regularizar os empreendimentos que já estão operando, porém não possuem licença (licenciamento corretivo), visto que os propósitos da Licença Prévia e da Licença de Instalação não se justificam mais.

**Licença de Pesquisas Sísmicas (LPS):** Menos conhecida que as três anteriores, essa licença autoriza pesquisas sísmicas marítimas e em zonas de transição e estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser seguidas pelo empreendedor para realizar essas atividades.

No Brasil, compete ao IBAMA licenciar atividades que são desenvolvidas em mais de um estado, ou cujos impactos da atividade ao meio ambiente ultrapassem os limites territoriais do estado em que ela é desenvolvida. Ao estado compete licenciar as atividades localizadas em seus limites regionais e que impactem em mais de um município. É importante frisar que, de acordo com a Resolução 237/97 - CONAMA, o licenciamento deve ser solicitado em uma única esfera de ação, e que também, seja qual for o órgão licenciador, exige-se uma manifestação do município onde se localiza/localizará o empreendimento, através da respectiva Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

### 3.3 REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS

Para que o empreendedor possa dar início ao procedimento que deseja realizar no seu negócio, seja a preparação do terreno, a construção da edificação, a instalação dos equipamentos ou a operação propriamente dita, ele deve requerer a licença ambiental específica para cada caso. Ao require-la, o órgão licenciador elencará uma série de exigências que deverão ser previamente cumpridas, e que são condicionantes para a emissão da licença. Na tabela abaixo, retirada do website do IBAMA, trazemos as principais exigências que, em nível federal, condicionam a concessão dos quatro tipos de licença ambiental:

<b>LICENÇA PRÉVIA (LP)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrição e regularidade no Cadastro Técnico Federal – CTF;</li> <li>• Procedimento de licenciamento ambiental federal ativo;</li> <li>• Requerimento da Licença Prévia;</li> <li>• Elaborar estudo ambiental em conformidade com Termo de Referência emitido pelo Ibama;</li> <li>• Submissão de estudo ambiental;</li> <li>• Anuência dos órgãos intervenientes;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de audiências públicas;</li> <li>• Aprovação do estudo ambiental.</li> </ul>
<b>LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrição e regularidade no Cadastro Técnico Federal – CTF;</li> <li>• Procedimento de licenciamento ambiental federal ativo;</li> <li>• Licença Prévia válida;</li> <li>• Requerimento de Licença de Instalação (LI);</li> <li>• Plano Básico Ambiental (PBA);</li> <li>• Cópia da publicação do pedido de Licença de Instalação (LI).</li> </ul>
<b>LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrição e regularidade no Cadastro Técnico Federal – CTF;</li> <li>• Procedimento de licenciamento ambiental federal ativo;</li> <li>• Licença de Instalação válida;</li> <li>• Requerimento de Licença de Operação (LO);</li> <li>• Aprovação dos relatórios de cumprimento das condições e dos programas do Plano Básico Ambiental (PBA);</li> <li>• Cópia da publicação do pedido de Licença de Operação (LO).</li> </ul>
<b>LICENÇA DE PESQUISA SÍSMICA (LPS)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrição e regularidade no Cadastro Técnico Federal – CTF;</li> <li>• Procedimento de licenciamento ambiental federal ativo;</li> <li>• Requerimento de Licença de Pesquisa Sísmica (LPS);</li> <li>• Estudo ambiental (Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou o equivalente);</li> <li>• Cópia da publicação do pedido de Licença de Pesquisa Sísmica (LPS).</li> </ul>

Essas contrapartidas que o Estado exige para autorizar o funcionamento de um negócio potencialmente poluidor, se cumpridas, atestam a responsabilidade do empresário com o meio ambiente e com a saúde das pessoas que margeiam o empreendimento, sejam elas funcionários ou moradores do entorno da empresa.

Caso haja o descumprimento das obrigações assumidas quando da concessão da licença, o Estado, por intermédio do seu poder de polícia, tem como fiscalizar a execução dessas atividades e descobrir possíveis irregularidades, punindo o empresário infrator, no entanto, sem negar-lhe o direito ao devido processo legal e à ampla defesa e contraditório, através de processo administrativo específico.

### 3.4 FISCALIZAÇÃO/PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A competência para fiscalizar e a aplicar sanções aos responsáveis por crimes ambientais praticados em território brasileiro é compartilhada pelos entes da federação, e portanto, sendo comum a competência, não há nenhum tipo de hierarquia. Além disso, ela é cumulativa, ou seja, pode ser exercida por um ou mais entes ao mesmo tempo.

A competência comum, cumulativa ou paralela é modelo típico de repartição de competências do moderno federalismo cooperativo, nela distribuem-se competências administrativas a todos os entes federativos para que a exerçam sem preponderância de um ente sobre o outro, ou seja, sem hierarquia. (BALTAZAR, 2012, p. 2108):

A competência comum para fiscalizar crimes contra o meio ambiente tem fundamento no artigo 225º da Carta Cidadã. Para evitar conflitos, a Constituição em

seu artigo 23º assentou que as formas de cooperação entre União, Estados e municípios que viabilizassem a fiscalização e punição dos crimes contra o meio ambiente fossem definidas através de Lei Complementar, para que não houvesse risco de que o legislador infraconstitucional tentasse impor qualquer limite à proteção integral do meio ambiente constitucionalmente garantida.

Inicialmente essa repartição de competências causou certa confusão pela falta de regulamentação de instrumentos de cooperação que possibilitassem uma fiscalização eficaz, abrangente e bem distribuída. Essa competência comum foi reforçada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. O parágrafo 3º do artigo 17º ratificou o entendimento de que a competência do órgão que licencia os empreendimentos não impõe quaisquer restrições a competência comum de fiscalizar, pertencente a todos os outros entes. Licenciar e fiscalizar são atribuições distintas:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

[...]

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput. (BRASIL, 2011).

A Constituição é clara no que tange às responsabilidades sobre danos ambientais:

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.

[...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

As sanções penais e administrativas estão elencadas na Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Leciona Talden Farias sobre os objetivos da responsabilização administrativa no direito ambiental:

O objetivo da responsabilidade administrativa ambiental é fazer com que as irregularidades ambientais sejam apuradas e punidas na própria esfera administrativa, sem necessariamente recorrer ao Poder Judiciário. (BRASIL, 1998).

O mesmo autor alerta para a inadequação da terminologia “Lei de crimes ambientais”, pelo fato de que a citada norma, além da responsabilidade sobre os crimes ambientais, também versa sobre responsabilidade administrativa ambiental. Em se tratando de responsabilidade criminal, o advogado e escritor Luiz Fernando

Pereira explica que “a Lei de Crimes Ambientais tem suas características peculiares por deixar clarificada a conduta do indivíduo, sistematizando as condutas lesivas ao meio ambiente sob o crivo de sua proteção, daí dizer que o Estado em sua finalidade da tutela do bem coletivo (meio ambiente) dita normas para harmonizar e equilibrar o convívio social”.

São aptos a aplicar sanções administrativas os órgãos integrantes do SISNAMA, além da Capitania dos Portos e da Marinha do Brasil. Na esfera criminal, é competente o poder judiciário para punir ilicitudes ambientais de caráter penal. Porém, já existe entendimento jurisprudencial (Agravo Regimental REsp 1512319/SE – STJ) de que o IBAMA pode aplicar sanções em ilícitos de natureza criminal, desde que o crime também seja punível na esfera administrativa, sem prejuízo de eventual sanção aplicável pelo magistrado. O recurso interposto pela Advocacia Geral da União (AGU), exitoso, teve como fundamento o artigo 70º da Lei de Crimes Ambientais, combinado com o artigo 37º do Decreto nº 3.179/99, que estabelece como infração administrativa a ação de destruir e danificar floresta, sem desconsiderar o artigo 50º da Lei de Crimes Ambientais, que considera crime a conduta examinada. No caso em concreto, tratava-se de ilícito de desmatamento. A decisão do TRF da 5ª Região, embargada, assentava que a prática de infração ao artigo 50 da Lei de Crimes Ambientais deveria ser punida somente com a imposição de multa de natureza penal, arbitrada por magistrado em juízo criminal. Entendeu dessa forma a segunda turma do STJ:

Muito pelo contrário, os dispositivos transcritos e analisados preveem igualmente multa de caráter administrativo, exatamente aquela que foi indevidamente anulada pelo acórdão recorrido”, “sem prejuízo da competência do Poder Judiciário para fixar sanção penal, dada a autonomia das responsabilidades criminal e administrativa. (STJ, AgRg no REsp nº 1.512.319 / SE 2015/0011928-7, DJE 16/10/2017).

Redundante, porém necessário, lembrar que a competência para fiscalizar atividades que tenham potencial de causar dano ambiental é comum a todos os entes da federação, mesmo não tendo sido o responsável pelo licenciamento da atividade. Em âmbito federal, o IBAMA possui essa atribuição, nos estados e nos municípios, os órgãos de proteção ambiental locais são aptos a realizar a fiscalização e autuação dos ilícitos ambientais.

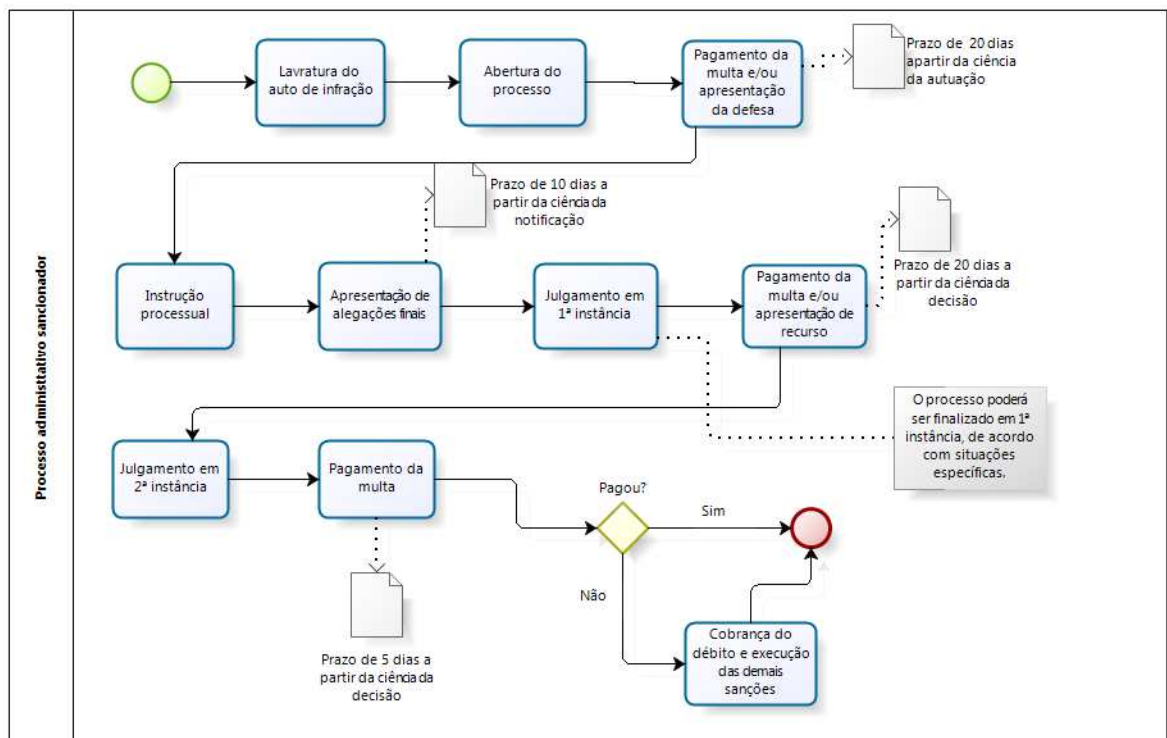
Fiscalização ambiental pode ser entendido como o exercício do poder de polícia que é atribuído pela legislação a um determinado órgão da administração pública por meio de seus agentes delegados para aquele fim. Com essa faculdade, o Estado limita o exercício de direitos individuais em prol da coletividade. O poder de polícia se caracteriza pela discricionariedade, pela coercibilidade e pela autoexecutoriedade. É um poder coercitivo e sancionatório, e penaliza, de forma pecuniária ou não, aqueles que intencionalmente transgridem as obrigações contidas na legislação ambiental, vindo a causar danos ao ecossistema.

O Processo Administrativo Sancionador é aplicado para as situações de prática de infração administrativa ao meio ambiente. O procedimento tem fundamento na Lei nº 9.605/1998, no Decreto nº 6514/2008 e na Instrução Normativa nº 14/2009. O processo é dividido em duas fases que são a apuratória e a executiva. O processo se dará na unidade da federação em que ocorreu a infração, e com a constatação da infração a sua primeira fase tem início com a lavratura do Auto de Infração e os demais termos a ele relacionados, que são: Termo de Embargo e Interdição, Termo de Apreensão e Depósito, Termo de Destruição, Termo de Demolição, Termo de Doação

e Termo de Soltura de Animais, conforme o tipo de infração cometida. Ao autuado é concedido prazo de vinte dias para defesa, a contar da ciência da autuação. O agente público, se concluir que a infração administrativa também consiste em crime ambiental, deverá comunicar o caso ao Ministério Público, e enviar toda a comunicação àquele órgão, juntamente com o histórico de infrações do autuado, para que o MP dê início a persecução penal, sem embargo à continuidade do procedimento administrativo.

No prosseguimento do Processo administrativo sancionatório, após o término do prazo para defesa, seguirá a apuração com elaboração dos pertinentes pareceres técnicos, análise jurídica do caso, para enfim, o processo ser submetido à Autoridade Julgadora. Encerrado o julgamento, em havendo condenação, o infrator terá prazo recursal de vinte dias. Se ele não recorrer ou perder o prazo, no vigésimo primeiro dia ocorrerá o trânsito em julgado. Essa primeira fase se submete a um prazo prescricional de cinco anos, além do lapso prazal trienal, que é a ausência de movimentação processual no período de três anos, que também culmina em prescrição.

Após o cumprimento de todas essas formalidades, e não havendo absolvição do acusado, se forma a coisa julgada administrativa, e tem início a segunda fase do processo, que é a executória. Nessa fase não há mais discussão jurídica de motivação, mérito, ou qualquer outro aspecto relacionado a persecução. O autuado será intimado a pagar o débito arbitrado pelo julgador em cinco dias, com desconto de 30%, se não o fizer, haverá a inscrição do débito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). O prazo de prescrição executória é de cinco anos. Para melhor entendimento do processo, segue abaixo fluxograma do Processo Administrativo Sancionador, retirado do website do IBAMA:



Fonte: IBAMA (website).



## 4 O LICENCIAMENTO DECLARATÓRIO

Não é recente o interesse dos mais variados setores econômicos em tornar mais célere o processo de licenciamento ambiental no Brasil. Em 2004, a pressão desses grupos conseguiu fazer eco junto ao meio político, transformando em proposição legislativa a contrariedade dos setores produtivos com o processo de licenciamento ambiental existente na legislação brasileira.

### 4.1 O PROJETO DE LEI N° 3.729/2004

O texto substitutivo do Projeto de Lei n° 3.729/2004, do deputado Luciano Zica, PT/MG, que dispõe sobre o licenciamento ambiental no Brasil, visa promover profundas mudanças nesta área. Esse projeto, de tão controverso, tramita desde 2004 pelas diversas comissões da Câmara dos Deputados, e até o momento, passados quinze anos, não entrou na pauta para votação em plenário.

Quem o defende afirma que o seu objetivo é modernizar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos em território brasileiro. O atual modelo é considerado pelo empresariado em geral o principal entrave à instalação de novas empresas dos ramos agropecuário, industrial e de turismo.

A necessidade de elaboração de uma nova lei ambiental no Brasil é praticamente consenso entre todos os setores da sociedade. Durante esses quinze anos de tramitação, já foram apensadas vinte e uma emendas ao projeto original, porém, uma delas tem provocado acirradas discussões entre os deputados: O PL n° 6.411/2016, do Deputado Newton Cardoso Jr. – PMDB/MG, e o PL n° 9.177/2017, do Deputado Lucio Mosquini - PMDB/RO. Ambos versam sobre a possibilidade de dispensa e/ou inexigibilidade de licenciamento ambiental para determinados tipos de empreendimento, além de facultar aos estados a edição de normas de licenciamento de acordo com as especificidades locais. O primeiro Projeto apensado objetiva acrescentar o § 6° ao art. 35 da Lei n° 12.651, de 25 de maio de 2012. O citado parágrafo terá a seguinte redação:

§ 6° A atividade de silvicultura fica dispensada de licenciamento ambiental quando o plantio e a condução de espécies florestais nativas ou exóticas, com finalidade de corte ou extração de produtos florestais diversos, se der em áreas consolidadas, ou em áreas que se encontrem degradadas em função de impacto antrópico a qualquer tempo, desde que localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal. (BRASIL, 2016).

O segundo Projeto possui apenas dois artigos. Os cinco incisos do Artigo 1° elencam atividades que ficarão isentas de licenciamento ambiental, caso o Projeto seja aprovado:

Art. 1° Não estão sujeitos ao licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

I - execução de dragagens de manutenção e outras atividades destinadas à manutenção das condições operacionais pré-existentes em hidrovias, portos organizados e instalações portuárias em operação;

II - obras rodoviárias e ferroviárias de manutenção, contemplando conservação, recuperação, restauração e melhoramentos e

adequação da capacidade e segurança localizadas nas faixas de domínio;

III - manutenção, conservação e restauração de rodovias não pavimentadas;

IV - os serviços e obras de manutenção, modernização e melhorias em estruturas aeroportuárias e de manutenção da segurança operacional em instalações aeroportuárias e de navegação aérea, que já possuam licença de operação e desde que não impliquem em aumento de capacidade operacional;

V – serviços e obras de melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão de atividades ou empreendimentos já licenciados, inclusive dragagens de manutenção. (BRASIL, 2017).

Em todas as comissões por onde o projeto passou aconteceram acaloradas discussões entre aqueles que defendem uma maior flexibilidade no processo de concessão de licenças sob argumento do desenvolvimento econômico, e outros que temem pelo aumento da incidência de crimes ambientais, acreditando ser o resultado provável da aplicação da nova lei, caso seja aprovada e sancionada na íntegra.

Na legislação federal atual, só existe uma possibilidade de dispensa de licenciamento ambiental. Trata-se da alínea “f” do inciso XIV do artigo 7º da Lei Complementar 140/2011, que dispõe sobre a competência da União para licenciar, estabelecendo a previsão de dispensa de licença ambiental em atividades militares por ato do Executivo.

A dispensa ou inexigibilidade de licenciamento, propostas pelo Projeto de Lei poderia se dar via norma geral, ou em casos específicos, à critério da autoridade administrativa do órgão ambiental em que o pedido fosse impetrado. Vários são os argumentos favoráveis à mudança da lei: A desburocratização do processo de instalação de empreendimentos de pequeno porte, em tese, de baixo potencial poluidor; a possibilidade de destravar obras públicas de relevante interesse social; a geração de empregos, entre outras. Porém, o que se discute atualmente é a tese de que o papel do Estado em fomentar atividades econômicas justifique a criação de uma lei que indiscriminadamente conceda licenças ambientais sem a mínima cautela, ou se não haveria uma melhor forma de organização dos trabalhos dentro dos órgãos ambientais, com eleição de prioridades, para que, aqueles empreendimentos que irão cumprir relevante função social e/ou econômica não sofram atrasos em seus cronogramas de execução por conta das exigências para a concessão de autorizações ambientais.

#### 4.2 A POLÊMICA DO § 2º DO ART. 7º DO PL N° 1.546/2015

Não bastasse toda a polêmica envolta no projeto da nova lei ambiental, em 2015 foi pensado ao projeto original O PL n° 1.546/2015, do deputado Ronaldo Benedet, PMDB/SC, que versa sobre normas gerais para licenciamento de empreendimentos que utilizam recursos ambientais, e que são potenciais poluidores. Em seu artigo 7º, parágrafo 2º, este projeto abre a possibilidade de dispensa do licenciamento ambiental para determinados tipos de empreendimento, e em alguns casos, em que pesem características ambientais específicas e determinados tipos de impactos, inauguram na norma ambiental federal brasileira o instituto do licenciamento declaratório, também conhecido como “autolicenciamento”, uma espécie de licença ambiental por adesão e compromisso. O polêmico dispositivo tem a seguinte redação:

Art. 7º Considera-se empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente e, portanto, sujeito à elaboração de EIA, nos termos do inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, aqueles assim delimitados pela matriz de risco do Anexo II desta Lei.

[...]

§ 2º Empreendimentos de impacto ambiental não significativo serão dispensados da elaboração de estudo prévio de impacto ambiental, aplicando-se o licenciamento declaratório. (BRASIL, 2015).

A Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) autoriza previamente a instalação e o funcionamento de um empreendimento mediante procedimento meramente declaratório, com alguns pré-requisitos e condicionantes estabelecidos pelo órgão licenciador, bastando que sejam conhecidas antecipadamente as características do local, o tipo de instalação a ser construída, como a atividade será desenvolvida e os potenciais impactos ao meio ambiente. O Ministério Público Federal (MPF), emitiu em maio de 2017, uma nota técnica, a NT nº 02/2017, que analisa o substitutivo ao PL nº 3.729/2004, nesse caso específico, o licenciamento por adesão e compromisso.

O MPF declara que a LAC subverte a lógica da finalidade do licenciamento, que se baseia nos princípios da precaução, prevenção e eficácia da proteção ambiental, permitindo que se negligencie as realidades locais diferenciadas em termos de bioma, bacia hidrográfica e populações humanas, e que deve ser adotada somente em situações excepcionais, limitando-se a empreendimentos de pequeno porte, baixo potencial poluidor e em área de reduzida relevância ambiental.

Esse tipo de licenciamento se alicerça no compromisso de confiança entre estado e sociedade, em que o empreendedor se valerá da presunção de verdade das suas declarações e documentação para a instalação do seu negócio, cabendo ao poder público a posterior fiscalização da veracidade das informações do declarante.

#### 4.3 A EXPERIÊNCIA DO AUTOLICENCIAMENTO NOS ESTADOS

Alguns estados brasileiros optaram por não esperar a flexibilização das normas ambientais em nível federal. A Bahia inaugurou essa modalidade de licenciamento pelo próprio empreendedor, inicialmente com a aprovação da Lei nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011. Esse dispositivo legal, altera em vários pontos a Lei 10.431 de 20 de dezembro de 2006, Lei da Política de Meio Ambiente e de proteção da Biodiversidade do Estado da Bahia, e entre outras previsões, abre a possibilidade de licenciamento pela internet, feito pelo próprio empreendedor, a denominada Licença Ambiental por Adesão e Compromisso – LAC. Diz a lei em seu artigo 45:

Art. 45 - O órgão ambiental competente expedirá as seguintes licenças, sem prejuízo de outras modalidades previstas em normas complementares a esta Lei:

[...]

VIII - Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): concedida eletronicamente para atividades ou empreendimentos em que o licenciamento ambiental seja realizado por declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições

estabelecidos pelo órgão licenciador, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potencial poluidor [...]  
(Inciso acrescido ao art. 45 pelo art. 3º da Lei nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011.). (BAHIA, 2011).

Essa licença se destina a atividades de baixo ou médio potencial de poluição, e retira do estado a atribuição de realizar prévia fiscalização a esses empreendedores. Porém, mesmo com a polêmica gerada pela edição das supracitadas leis, o governo baiano editou o Decreto ° 16.963, de 17 de agosto de 2016, que autoriza a LAC para atividades agrossilvopastoris, ficando toda a parte comprobatória dos requisitos ambientais a ser cumprida de forma declaratória, pelo empreendedor.

Art. 136. As novas atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris, classificados como Agricultura (Agricultura de Sequeiro e Agricultura Irrigada) ou Pecuária Extensiva, estarão sujeitos a procedimento especial de licenciamento ambiental, através de cadastro específico no Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos - SEIA.

§ 1º A regularidade ambiental para os empreendimentos e atividades agrossilvopastoris previstos no caput deste artigo será concedida eletronicamente [...] (BAHIA, 2016).

Esse Decreto contrariou tanto o Ministério Público Estadual, quanto aos ambientalistas. O Ministério público não concordou com o teor do decreto, alegando que esse tipo de inexigibilidade concedida ao ramo agrossilvopastoril feriu o princípio da precaução insculpido na Constituição de 1988, pelo fato de o Estado abdicar da tentativa de evitar o dano ambiental antes do seu cometimento. O parquet ingressou com uma ação visando obrigar o estado a rever o dispositivo, pois a lei federal através da Resolução Conama nº 237/2007, impõe a que haja um regramento para o licenciamento ambiental, o que, no entendimento da Promotora Cristina Seixas, que subscreve a ação, foi desconsiderado pelo Governo da Bahia. Entidades como a Gamba – Grupo Ambientalista da Bahia, de reconhecida atuação no estado, na figura do seu Coordenador Executivo, Renato Cunha, alertou para a precarização do controle do poder público às atividades do agronegócio, que são as que mais se utilizam de recursos naturais para o desenvolvimento de suas atividades:

Esse licenciamento tem uma fragilidade muito grande na análise do poder público, inclusive no controle social da atividade. Quando foi retirada a questão do licenciamento do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEPRAM), em 2011, o controle social praticamente deixou de existir na Bahia. (BAHIA, 2016)

Desde que essas normas entraram em vigor, o Ministério Público da Bahia já identificou inúmeras infrações ambientais, e danos difíceis de serem reparados, principalmente na região agrícola do oeste baiano. Esse tipo de licença tem sido usado largamente para a instalação de estações de rádio base, pivôs centrais de irrigação, transporte de produtos perigosos e nocivos à saúde humana e animal, etc.

A norma baiana é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 5014, ajuizada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) pela Procuradoria Geral da República (PGR). A Ação questiona as alterações realizadas pela Lei nº 12.377/2011, do Estado da Bahia, em especial atenção a adoção da Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC). A PGR argumenta que LAC cria um tipo de “autorregulação

ambiental”, desalinhada da ordem constitucional que determina a supervisão estadual sobre as atividades potencialmente poluidoras.

O parquet entende que com a LAC a atuação do poder público é substituída por mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, sem qualquer controle efetivo do órgão ambiental, mesmo que se trate de empreendimentos com potencial poluidor. A PGR alega inconstitucionalidade das recém-criadas normas por desrespeito ao artigo 225º, parágrafo 1º, incisos IV e V, da Constituição, e pede a concessão de liminar com efeito suspensivo da eficácia dos artigos 40º; 45º, incisos VII e VIII; e 147º da Lei nº 10.431/2006, com a redação dada pela Lei nº 12.377/2011, e pede a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, no mérito.

Em Santa Catarina, começou a ser adotado no dia 30 de agosto de 2018, modelo semelhante ao do Estado da Bahia. O Licenciamento por Adesão e Compromisso (LAC) é inicialmente válido para a avicultura, um dos principais setores econômicos do estado na geração de empregos e pagamento de impostos, e considerado de baixo impacto ambiental. Já havia a previsão legal dessa modalidade na Lei Ambiental de Santa Catarina desde 2013. A Lei nº 16.283 de 20 de dezembro de 2013 incluiu na norma catarinense de meio ambiente a possibilidade do licenciamento por adesão e compromisso.

Em evento organizado pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA), a medida foi bastante festejada pelos representantes da indústria e do agronegócio locais. Ricardo de Gouvêa, Diretor Executivo do Sindicato das Indústrias de Carne e Derivados (SINDICARNE) e da Associação Catarinense de Avicultura (ACAV), naquele momento acreditava que aproximadamente 8.500 avicultores de corte poderiam se utilizar do novo modelo, agilizando todo o processo. Gouvêa explica:

A atividade da avicultura apresenta um baixo potencial poluidor e todos os seus controles ambientais são validados e consolidados por instituições de pesquisa e pelo próprio IMA, que autoriza e licencia a atividade por vários anos. (SANTA CATARINA, 2018).

Esse mesmo entendimento é compartilhado pelo Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESCP), Mario Cezar de Aguiar, que destaca a maior eficiência esperada na concessão de licenças ambientais:

O novo sistema de emissão de licença permite a desburocratização dos projetos de baixo risco ambiental e dará celeridade nos demais processos, sem comprometer a qualidade do licenciamento ou o compromisso com o meio ambiente. (SANTA CATARINA, 2018).

O LAC Permite o envio da documentação do seu empreendimento pela internet para avaliação da viabilidade ambiental do negócio. A definição sobre as atividades permitidas para o licenciamento por adesão tem a responsabilidade do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), sendo a primeira crítica feita pelo próprio sistema com bases em informações prestada pelo requerente em formulário no site do Instituto, que analisa se o processo de autodeclaração pode ser continuado. Se sim, é liberado o acesso para o envio on-line da documentação ao IMA.

Atendidas as exigências, a mesma plataforma que emitir é e enviará ao solicitante, via rede, a licença do seu empreendimento, lembrando que, nessa fase

inicial só estarão aptas ao LAC atividades de pequeno porte e baixo impacto ambiental.

Depois que a LAC for expedida, haverá fiscalização por amostragem, em que o IMA irá auditar os processos para aferir o cumprimento das obrigações ambientais pelos empreendedores. No caso de o tipo do empreendimento não figurar na lista dos permitidos para o autolicensing, o sistema indicará o processo no modelo tradicional, ou seja, das três licenças.

Assim como aconteceu na Bahia, essa modalidade de licenciamento ambiental causou muita controvérsia. O modelo adotado pelo governo catarinense foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), impetrada do Ministério Público Estadual. Na Ação, o MP questiona a legalidade do novo licenciamento. No modelo anterior, o procedimento para a obtenção da autorização ambiental de um empreendimento era o mesmo adotado em outras unidades da federação, ou seja, três etapas com três autorizações diferentes, uma para cada etapa da implantação do empreendimento. No atual modelo, com o preenchimento de um protocolo via internet, a LAC é emitida de imediato, via sistema. O Promotor de Justiça do MPSC, Durval da Silva Amorim, responsável pela Ação, explicou o que o motivou a interpor judicialmente o Estado:

Há duas linhas fortes de argumentação na Ação Direta de Inconstitucionalidade. A primeira delas se refere ao desvirtuamento da competência legislativa concorrente prevista na Constituição, tendo em vista que a criação da LAC por lei estadual contraria as normas gerais da União sobre o assunto. Já a segunda diz respeito ao fato de que a licença ambiental instituída, por ser concedida sem nenhum controle prévio e efetivo, afronta o princípio constitucional da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (AMORIM, 2019, p.112)

O Promotor considera que, pelo fato de o pressuposto da LAC ser o autolicensing, concedido através de declaração por meio eletrônico por parte do interessado, o modelo seria de todo falho e sem possibilidade de ajustes. Segundo ele, para que seja sanado o vício de constitucionalidade, seria necessário reestabelecer a rotina de fiscalização prévia e efetiva à concessão da licença, e o respeito às três etapas do licenciamento previstas pela legislação federal, o que por si só, descaracterizaria a tese de autolicensing.

Em relação ao argumento do Governo de que o licenciamento declaratório agilizará todo o processo de concessão de licenças ambientais, o Promotor afirma que sempre é possível dar celeridade nos processos de licenciamento, cabendo ao Executivo, Legislativo, e demais autoridades ambientais competentes, a criação de instrumentos adequados a essa finalidade, desde que não haja afronta ao que hoje está assentado no ordenamento jurídico pátrio.

A ADIN teve decisão recente, proferida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. O TJ-SC, de forma colegiada, declarou a constitucionalidade do LAC. NO seu voto, a relatora do processo, a Desembargadora Soraya Nunes Lins destaca que a norma constitucional impõe condicionantes para a concessão da licença ambiental salvaguardando o dever de proteção do Estado ao meio ambiente, e que mantém o controle pelo órgão ambiental competente, no tocante à localização, instalação e operacionalização das atividades, indicando limites para a mitigação de danos ambientais. A relatora também cita projetos que tramitam no Congresso Nacional, alinhados ao procedimento do LAC, e destaca que, mesmo ainda não aprovadas,

existe a tendência de modernização para o licenciamento ambiental, que tornarão os processos mais ágeis e simplificados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Licenciamento por Adesão e Compromisso é um instrumento que, se comparado a outras autorizações estatais, pode se concluir que não inova na sistemática de controle de atividades empresariais, especialmente se confrontado com as normas da Fazenda Pública. Quando se fala em autodeclaração, com o credenciamento de forma eletrônica através do preenchimento de formulário específico via internet, e a licença condicionada às características do empreendimento, o porte e os potenciais impactos, e com exigência do cumprimento de certos critérios para que haja o deferimento da solicitação de autorização estatal, é possível por analogia enxergar semelhanças ao modelo aplicado pelas Secretarias Estaduais de Fazenda e pela Receita Federal. Como exemplo podem ser citados o procedimento de emissão da Nota Fiscal Eletrônica e a Declaração Anual do Imposto de Renda.

Não obstante as vantagens de um processo tramitar eletronicamente, o que em tese se torna mais facilitado quando comparado ao que tramita em meios físicos, além de permitir um controle mais eficaz pela possibilidade de cruzamento de dados, não há como não temer um aumento no número de crimes ambientais, por conta da fragilidade da presunção de verdade, que alicerça o novo processo de licenciamento. Não é prudente sob a justificativa de modernizar o processo de concessão de licenças ambientais tornar a fiscalização ainda mais vulnerável, adotando um procedimento de fiscalização e monitoramento somente posterior à concessão da licença, dado o evidente sucateamento da estrutura de fiscalização dos governos Federal e Estaduais, com sucessivos cortes de recursos orçamentários, efetivo reduzido e equipamentos insuficientes, bem como de uma legislação condescendente com os infratores que deixam de pagar multas ambientais.

Não se pode comparar as consequências de uma infração tributária, em que há apenas o prejuízo financeiro, e que pode ser recuperado em razoável prazo de tempo, com um crime ambiental, que, na melhor das hipóteses, em que há possibilidade de recuperação, visto que na maioria dos casos trata-se de dano irreversível, a agressão ao meio ambiente leva décadas ou até mesmo séculos para ser reparada. Soma-se a isso o fato de que o procedimento declaratório na esfera da Fazenda Pública leva em conta dados objetivos, que facilitam a aferição da veracidade das informações, bem diferente do que ocorre na seara ambiental, que dada a peculiar subjetividade torna o processo bem mais complexo e difícil de ser verificada a lisura das informações prestadas pelo declarante. Além disso, o arcabouço legal punitivo para os crimes de ordem tributária é, perceptivelmente, mais rigoroso e eficazmente aplicado no caso concreto.

No aspecto da compatibilidade do novo instituto aos mandamentos constitucionais, verifica-se flagrante afronta ao Princípio da Prevenção, consagrado na Carta Maior. O artigo 225º do texto constitucional traz a incumbência não só ao Estado, mas a toda sociedade, de zelar pela preservação do meio ambiente para o bom uso da atual e das próximas gerações. Sendo o Meio Ambiente um patrimônio coletivo, que tem relação intrínseca com a própria sobrevivência da raça humana, também se enxerga no dispositivo proposto o desrespeito ao Princípio da Dignidade

da Pessoa Humana, não sendo demais lembrar que a prática do autolicensing não tem respaldo na legislação federal vigente, pois a Lei 6.938/1981, bem como as Resoluções 001 e 237 do CONAMA têm como único procedimento válido o que é realizado em três etapas. Ainda sobre o aspecto constitucional, é conveniente citar manifestação do Ministério Público Federal – MPF, por intermédio da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), de que a implantação da licença por adesão e compromisso na legislação brasileira seria inconstitucional por violar o “*princípio do não retrocesso ambiental*”.

Diante de todos esses fatos é justo e oportuno concluir que um procedimento de concessão de licença ambiental realizado de forma absolutamente cartorial não oferece à sociedade a proteção jurídica necessária à preservação do patrimônio mais essencial à sua sobrevivência e perpetuação da espécie, que é o meio ambiente. E este, se fragilizado, poderá ocasionar consequências extremamente danosas à saúde humana e à qualidade de vida da atual geração, e principalmente das próximas, que sofrerão as piores consequências do uso indiscriminado dos recursos naturais. As medidas mais indicadas para minimizar o problema do excesso de burocracia na concessão das licenças ambientais seria reforçar o quadro de pessoal nos órgãos licenciadores. Com isso, seria possível reduzir os prazos de tramitação dos processos.

Também seria de bom alvitre diminuir o número de documentos exigidos no processo, visto que algumas exigências documentais são exageradamente rigorosas, e até mesmo desassociadas da questão ambiental, que deveria ser o único objeto do Estado ao avaliar um requerimento de autorização ambiental. Ademais, outra preocupação que deveria ser primaz ao legislador seria definir de forma mais clara na legislação a distribuição de competências entre os entes federativos no que concerne a fiscalização ambiental, pois devido a previsão constitucional de competência comum, é praxe não só ações de fiscalização redundantes como também a omissão, popularmente conhecido como “jogo de empurra” entre órgãos da União, Estados e Municípios, tudo isso por não haver definição clara e objetiva na legislação, nem instrumentos de cooperação que clarifiquem a questão da repartição de competências.

O Brasil não carece de mais legislação na esfera ambiental. Precisa sim, de um maior aprimoramento nos procedimentos internos dos órgãos licenciadores, como simplificação das normas, investimento em efetivo na área de fiscalização, modernização de equipamentos com maior informatização, possibilitando ao empreendedor dar entrada no seu processo e conseguir as licenças com o mínimo de deslocamentos ao órgão ambiental. O modelo trifásico só é prejudicial aos setores produtivos pela morosidade existente no trâmite necessário à concessão de cada uma das três licenças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, M. A. S. **O princípio do poluidor pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.

BALTAZAR, Antônio Henrique Lindemberg. **Repartição Constitucional de Competências no Estado Federal Brasileiro**. Disponível em: [http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page\\_id=2108-](http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_id=2108-). Acesso em 05 mar. 2019.



BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. 01/04/2019.

FARIAS, Talden Queiroz. **Princípios gerais do direito ambiental**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26874-26876-1-PB.pdf>. Acesso em 05 mar 2019.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 de março de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm). Acesso em 22 abr. 2019

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 maio. 2012. Seção 1, pt. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm). Acesso em 05 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA Nº 237/1997. **DISPÕE SOBRE A REVISÃO E COMPLEMENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA Nº 001/1986 **determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento ambiental**. Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 30 de março de 2019.

CORREA, P., ALMEIDA-SCABBIA, R., RAMACCIOTTI, B. (2018, junho 11). POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS E DE SUSTENTABILIDADE NO CONTEXTO DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL. **Diálogos Interdisciplinares**, 7(2), 10-23. Recuperado de <<https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/419>>. Acesso em abril 2019.

D'OLIVEIRA, Rafael de Lima Daudt. **Notas sobre alguns aspectos polêmicos do licenciamento ambiental**. R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (61), 2006.

<<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTQwMw%2C%2C>>. Acesso em abril 2019.

FARIAS, T. **Sanções administrativas ambientais**. Boletim Jurídico. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2018-set-15/sancoes-administrativas-ambientais>>.

Acesso em mar 2019.

\_\_\_\_\_. Princípios gerais do direito ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: <[http://www.ambito-](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1543)

[juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1543](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1543)>.

Acesso em maio 2019.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS DE SANTA CATARINA. **FACISC COMEMORA LIBERAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO**. Notícias. Disponível em: <[http://facisc.org.br/noticias/facisc-](http://facisc.org.br/noticias/facisc-comemora-liberacao-da-licenca-ambiental-por-compromisso/)

[comemora-liberacao-da-licenca-ambiental-por-compromisso/](http://facisc.org.br/noticias/facisc-comemora-liberacao-da-licenca-ambiental-por-compromisso/)>. Acesso em mar 2019.

2019.

FIRJAN. **Manual de Licenciamento ambiental**: guia de procedimento passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004. Disponível em

<[http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/\\_arquivos/cart\\_sebrae.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/cart_sebrae.pdf)>. Acesso em mar 2019.

FRANCO, Gabriela Pereira. Processo administrativo ambiental: Fase apuratória e executiva. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em:

<[http://www.ambito-](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9102)

[juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9102](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9102)>.

Acesso em mar 2019.

GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (orgs). **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em:

<[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999\\_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf)>. Acesso em abril 2019.

IBAMA. **Licenciamento ambiental**. Disponível em:

<<http://www.ibama.gov.br/licencas-servicos/licenciamento-ambiental>>. Acesso em mar 2019.

\_\_\_\_\_. **Processo administrativo sancionador**. Disponível em:

<<https://www.ibama.gov.br/fundo-amazonia/131-fiscalizacao-e-protecao/fiscalizacao/829-processo-administrativo-sancionador>>. Acesso em mar 2019.

2019.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 2007.

MENDES, N. **Licenciamento Ambiental**. JusBrasil. Disponível em: <[https://nathymendes.jusbrasil.com.br/noticias/329385038/licenciamento-ambiental?ref=topic\\_feed](https://nathymendes.jusbrasil.com.br/noticias/329385038/licenciamento-ambiental?ref=topic_feed)>. Acesso em abr 2019.

MESQUITA, D. L.; OLIVEIRA, E. R. As Reformas Liberais da Década de 90: as Políticas da “Terceira Via” e o Novo Ambiente Institucional no Setor Sucrealcooleiro Brasileiro. **XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1211.pdf>>. Acesso em abril 2019.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis, **O licenciamento Ambiental**, São Paulo, Iglu, 1999.

ONU. Nações Unidas Brasil. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em março 2019.

PINTO, E. C. **A Legislação aplicada ao Licenciamento Ambiental**. Blog Mata Nativa. Viçosa, 27.07.2017. Disponível em <<http://www.matanativa.com.br/blog/legislacao-ao-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em março 2019.

PORTELA, Virginia Silva Borges. *Competências constitucionais em matéria ambiental*. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 15 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46717&seo=1>>. Acesso em: 18 abril 2019.

PRACUCHO, D. M. A CONFLITUOSIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO: POR UM PONTO DE PARTIDA HERMENÊUTICO-ARGUMENTATIVO ADEQUADO À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO. UFMS. **Dissertação**. Disponível em: <<https://posgraduacao.ufms.br/portal/trabalho-arquivos/download/5333>>. Acesso em fev 2019.

SILVA, A. “A licença instituída afronta a proteção ao meio ambiente”, diz procurador sobre novo modelo do IMA. **Entrevista**. NSC Total. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/anderson-silva/a-licenca-instituida-afronta-a-protecao-ao-meio-ambiente-diz-procurador>>. Acesso em mar 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no REsp: 1512319 SE 2015/0011928-7, Relator: **Ministro HUMBERTO MARTINS**, Data de Julgamento: 08/08/2017, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/10/2017.

\_\_\_\_\_. REsp: 1728334 RJ 2017/0307709-1, Relator: **Ministro HERMAN BENJAMIN**, Data de Julgamento: 05/06/2018, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/12/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **PGR questiona alterações em lei sobre licença ambiental na Bahia. Notícias. Disponível em:** <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=244418>>. Acesso em fev 2019.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente:** paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1992.

VG RESÍDUOS. **Que compromissos determinam a obtenção da licença ambiental?** Cidade Jardim-MG. 2019. Disponível em: <<https://www.vgresiduos.com.br/blog/compromissos-determinam-a-obtencao-da-licenca-ambiental/>>. Acesso em mar 2019.