V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III

PAULO DE TARSO BRANDÃO

CLAUDIA TORRELLI

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito ambiental e socioambientalismo III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Claudia Torrelli, Paulo de Tarso Brandão – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-224-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito ambiental.
3. Socioambientalismo I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34

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

Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III

Apresentação

Temos a honra de apresentar a coletânea dos artigos debatidos no Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo III do V Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na Universidade da República do Uruguai, em Montevidéu, de 08 a 10 de setembro de 2016.

O fato de o evento contar com quatro Grupos de Trabalho destinados ao tema, demonstra claramente a importância do debate contido no material que o leitor encontrará nos trabalhos que compõem esta obra. A diversidade de assuntos e abordagens contidas nos trabalhos apresentados contribuem de forma ainda mais expressiva para a riqueza do debate.

No trabalho denominado RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DO ESTADO POR OMISSÃO: O CASO DA MINERAÇÃO, Alexandre Ricardo Machado e Edson Ricardo Saleme, partem do questionamento sobre a responsabilidade do Estado nos casos de omissões que lesam o meio ambiente e sobre a possibilidade de responsabilidade direta dos entes estatais. Após aprofundar a noção de responsabilidade e estudar as particularidades da atividade mineraria, os autores afirmam que há, sim, responsabilidade direta e solidária do Estado nos casos de omissão quando ocorra dano decorrente da atividade minerária.

Joseliza Alessandra Vanzela Turine afirma a necessidade da formação de um ambiente jurídico que regule o uso da diversidade biológica e chama a atenção para o fato de que no curso dessa construção os direitos fundamentais devem ser observados de forma plena. No artigo BIODIVERSIDADE, DIREITOS HUMANOS E COMUNIDADES LOCAIS: POSSIBILIDADES DE CONCRETIZAÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL a autora propõe um debate sobre as concepções de sustentabilidade e indica o caminho da visão local de sustentabilidade como aquele que pode realizar “a justiça ambiental, a diminuição da desigualdade e a estabilização econômica”.

Um importante debate sobre a pluralidade de indivíduos e de grupos que compõem o Estado-Nação e a responsabilidade de respeitar e garantir juridicamente a convivência e os direitos individuais e coletivos decorrentes desse universo de “cidadanias múltiplas” encontra-se no trabalho denominado TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E O MODELO DE DES-ENVOLVIMENTO BRASILEIRO: DESAFIOS JURÍDICOS PARA SUJEITOS COLETIVOS de Bárbara Luiza Ribeiro Rodrigues e João Vitor Martins Lemes. Os autores

apontam para a busca de um constitucionalismo democrático como a possibilidade o atingimento do ideal de respeito integral dos indivíduos e, por consequência, das diversas coletividades dentro do Estado-Nação.

Miguel Etinger de Araujo Junior e Camila Cardoso Lima provocam a reflexão sobre O CONCEITO ATUAL DE SOBERANIA E SUA IMPLICAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL, partem da afirmação de que a situação fática da globalização alterou o conceito tradicional de soberania nacional e os institutos jurídicos ainda não conseguiram dar conta dessa nova realidade. Afirma que o direito ambiental e o direito internacional precisam de um novo ambiente para a realização de suas atividades. Mesmo que as legislações internas dos Estados-Nação sejam importantes na atividade de regular o meio ambiente, são insuficientes e ineficazes para a proteção do meio ambiente em escala global. A proposta apresentada é a da flexibilização do conceito de soberania com vistas a garantir o "direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, limpo e sadio para toda a comunidade planetária".

Em O REGIME JURÍDICO BRASILEIRO DAS ÁGUAS PLUVIAIS Giovanna Paola Primor Ribas e Vicente Paulo Hajaki Ribas fazem o estudo jurídico das águas no Brasil para depois fixarem o olhar nas águas pluviais. A publicização das águas feita pela Constituição da República não se coaduna com o regime de águas privado, dizem os autores. Por isso, também as águas pluviais estão abrangidas pelo regime jurídico público. Salientam a importância dessa opção do legislador constitucional para garantir que a água seja vista como um elemento ambiental e não como um objeto meramente econômico para privilegiar o uso racional desse recurso natural.

A intervenção humana no meio ambiente, como causa preponderante do aquecimento global e da mudança climática é apontada em O "DEVER" DE MITIGAR O PREJUÍZO E O DANO AMBIENTAL escrito por Silvano José Gomes Flumignan e Wévertton Gabriel Gomes Flumignan, para instigar a reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da reparação integral, que, segundo afirmam, "exige uma reinterpretação quando o foco está no dano ambiental" e questionar se o "dever" de mitigar o prejuízo pode mesmo funcionar como uma exceção ao princípio. Concluem que não se trata de uma exceção, mas uma forma de garantir a própria implementação do princípio da reparação integral.

Reafirmando, com base na doutrina e especialmente na jurisprudência, a inexistência de causas que afastem o nexo de causalidade na responsabilidade nos casos dano ambiental decorrente de atividade minerária, Luís Eduardo Gomes Silva e Maraluce Maria Custódio, oferecem no ensaio APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL EM

INDENIZAÇÃO POR ROMPIMENTO DE BARRAGEM DE REJEITOS MINERÁRIOS, elementos para uma reflexão importante sobre o tema estabelecendo, inclusive, um contraponto com outros trabalhos desta mesma coletânea.

Tema atual e polêmico envolve a flexibilização e simplificação das licenças ambientais no Brasil. Pery Saraiva Neto traz a lume expressiva contribuição para o debate no trabalho denominado LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO NO BRASIL: TENDÊNCIAS. Tratando dos vários níveis de risco ambiental, sustenta o autor a necessidade de repensar as formas de licenciamento admitindo que a simplificação será possível quando adequada ao nível de risco de determinadas atividades.

A proteção das manifestações culturais como aspecto da defesa da dignidade humana e da memória, com foco especial na proteção das manifestações da cultura religiosa de matrizes africanas, é o objeto do artigo A TUTELA DAS MANIFESTAÇÕES CULTURAIS AFRO-BRASILEIRAS COMO DIREITO FUNDAMENTAL À MEMORIA NO COMBATE À INTOLERÂNCIA RELIGIOSA de Patricia Da Costa Santana. A autora afirma a necessidade de valorizar a diversidade de culturas como condição de possibilidade de uma cultura mundial que respeite as particularidades que a compõem.

A aprovação dos artigos em dupla avaliação sem identificação já havia consagrado o trabalho primoroso de cada um dos autores. O debate que todos propiciaram por ocasião da apresentação no Grupo de Trabalho reforçaram essa percepção. Compondo a obra coletiva que agora apresentamos, certamente contribuirão definitivamente para um consistente e imprescindível debate por toda a comunidade jurídica, no caminho de um futuro ambientalmente sadio e sustentável e uma Sociedade mais humana e igualitária.

Prof. Dr. Paulo de Tarso Brandão - UNIVALI

Profa. Claudia Torrelli - UDELAR

LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO NO BRASIL: TENDÊNCIAS

SIMPLIFIED ENVIRONMENTAL LICENSING IN BRAZIL: TRENDS

Pery Saraiva Neto [1]

Resumo

O licenciamento ambiental brasileiro, como regra trifásico, é frequentemente submetido a críticas, por todos os setores envolvidos. Proposta de sua simplificação vem sendo debatida no Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com a criação de modalidades declaratórias, mediante registro, adesão e compromisso. Este texto sustenta a pertinência das modalidades propostas, desde que devidamente implementada a base de dados e informações ambientais georreferenciadas, compreendida como importante mecanismo de precaução e de gestão estratégica. Propõem-se, neste texto, seja agregada a exigência de garantias financeiras.

Palavras-chave: Licenciamento, Ambiental, Simplificação, Garantias

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian environmental licensing as three-phase rule is often subjected to criticism by all sectors involved. Proposal for simplification is being debated in the National Environmental Council - CONAMA, with the creation of declaratory procedures, upon registration, membership and commitment. This paper argues the relevance of the proposed arrangements, if properly implemented the database and georeferenced environmental information, understood as an important mechanism of precautionary and strategic management. It is proposed in this text to be presented to the requirement of financial guarantees.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Licensing, Environmental, Simplification, Warranties

[1] Doutorando em Direito/PUCRS. Mestre em Direito/UFSC. Especialista em Direito Ambiental FUNJAB /UFSC. Professor, Advogado e Consultor Jurídico.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo[1] pretende enveredar por uma questão que se tornará dia a dia mais tormentosa, em razão das recentes iniciativas de flexibilização e simplificação do licenciamento ambiental no Brasil. Propor este debate em um ambiente acadêmico é necessário.

O licenciamento ambiental é tido como um dos mais importantes instrumentos de proteção ambiental, pois representa de forma prática a aplicação do princípio ambiental da prevenção.

Entre nós, porém, a prática tem demonstrado que o licenciamento ambiental não atende satisfatoriamente aos dois campos de interesse que deveria buscar compatibilizar, ou seja, por um lado, a proteção ambiental, por outro, o exercício da atividade econômica. De forma objetiva: por um lado, o licenciamento ambiental não garante a proteção ambiental; por outro enfoque, o licenciamento ambiental não dá, ao empreendedor, garantias e segurança jurídica. Pela perspectiva do empreendedor, ademais, o licenciamento ambiental é tido como um grave entrave burocrático e moroso.

A razão para as discrepâncias acima apontadas decorre essencialmente da inexistência de recursos, humanos, técnicos, financeiros e de estrutura, suficientes, pelos órgãos ambientais competentes, para cumprirem o desiderato para os quais foram instituídos. Esta não é, porém, uma questão que possa ser sanada por mecanismos jurídico-ambientais, na medida em que afeta aos próprios limites e mazelas do Estado.

Em uma perspectiva jurídica o que se mostra hábil de proceder é a discussão sobre a possibilidade ou não de adoção de ritos e procedimentos alternativos ao modelo de licenciamento ambiental hoje vigente, sem deixar de satisfazer aos escopos de prevenção e responsabilização.

Os problemas a serem enfrentados neste trabalho, portanto, se referem às seguintes questões: é possível a adoção de modalidades diferenciadas, menos burocráticas, de licenciamento ambiental? As modalidades alternativas propostas e em debate, atentem ao escopo de proteção ambiental, especialmente por uma lógica de prevenção? A ênfase, atualmente acentuada, de privilegiar o foco na prevenção, atribuindo às técnicas de responsabilização um caráter subsidiário, é a melhor forma de buscar a compatibilização entre

[1] Este trabalho traduz relatório da segunda etapa de pesquisa sobre o tema do licenciamento ambiental, modalidades simplificadas e instrumentos de garantia. Representa versão atualizada, revisada e complementada de texto, em versão reduzida, submetido a avaliação – e aprovado, com previsão de publicação nos anais – no 21º Congresso de Direito Ambiental do Instituto O Direito por Um Planeta Verde, em São Paulo, em junho/2016.

proteção ambiental e o exercício da atividade econômica? Caso vinguem as proposta de simplificação do licenciamento ambiental, pela qual o empreendedor terá maiores liberdades, implica em um sistema de responsabilidade mais severo?

A técnica de pesquisa a ser adotada é a bibliográfica, com recurso à literatura jurídica e à jurisprudência, bem como às proposições *de lege ferenda.*

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITO, OBJETIVO E REGULAMENTAÇÃO

As tarefas de realização dos compromissos assumidos pelo Estado, em matéria de proteção ambiental, no caso brasileiro especialmente a partir dos comandos previstos no artigo 225 da Constituição da República, se mostram enormemente dificultosas, na medida em se propõem a romper com um modelo estabelecido e arraigado na sociedade moderna, de relação expropriatória e abusiva em relação ao meio ambiente.[2]

Diante deste cenário, a reflexão sobre as possibilidades de um Estado de Direito Ambiental tem relevância por atender a cinco importantes funções, a saber: (i) moldar formas adequadas à gestão do risco, de modo a superar a irresponsabilidade organizada; (ii) juridicizar instrumentos preventivos e precaucionais, visando romper com a perspectiva tradicional do direito de atuar voltado para o passado, para o dano já concretizado; (iii) trazer a noção de direito integrado, capaz de dialogar com outros conhecimentos; (iv) formar consciência ambiental, de modo a trazer à tona o quadro de crise ambiental, fomentando sua reflexão; e (v) propiciar a compreensão do objeto de estudo, no sentido de delimitar um norte de ação, sempre considerando a complexidade das questões ambientais. (CANOTILHO e LEITE, 2007, p. 152)

Para os fins deste estudo importa partir da questão relacionada a juridicizar instrumentos preventivos e precaucionais, visando romper com a perspectiva tradicional do direito de atuar voltado para o passado, para o dano já concretizado.

Os princípios da Prevenção e da Precaução estão no cerne do modelo de regulação ambiental estabelecido e desenvolvido pelo Direito Ambiental brasileiro, encontrando base constitucional na previsão de que para assegurar a efetividade desse direito ao meio ambiente

[2] A propósito, vide ALPHANDÉRY, Pierre; BITOUN, Pierre; DUPONT, Yves. **O equívoco ecológico: riscos políticos da inconseqüência**. São Paulo: Brasiliense, 1992; BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: 34, 2011; OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida[3], incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental.[4]

O Princípio da Precaução associa-se à ideia de precaver, diante da insegurança e da incerteza das consequências do uso de determinada substância ou tecnologia, da ocorrência de danos ambientais, pois a ausência de conhecimento científico que seja adequado para assimilar a complexidade dos fenômenos ecológicos e os efeitos negativos de determinadas técnicas e substâncias utilizadas podem levar a situações irreversíveis para o meio ambiente. Já o Princípio da Prevenção tem por objetivo evitar danos já conhecidos, ou seja, adotar medidas que tenham o intuito de evitar que tais danos ocorram novamente, em função das suas causas já serem conhecidas em termos científicos. É um princípio que transporta a ideia de um conhecimento completo com relação aos efeitos de determinadas técnicas e, por ter seu potencial lesivo conhecido, há possibilidade de se evitar que tais danos venham a ocorrer novamente. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014)

A proposição constitucional de exigir um agir antecipado, instituindo meios para buscar analisar e constatar previamente o impacto ambiental de uma atividade ou empreendimento com efetivo ou potencial impacto ambiental, possui entre nós respaldo infraconstitucional, especialmente na LPNMA[5], que consagra o instituto do licenciamento ambiental, ou ainda na Lei Complementar 140/2011[6], sendo que esta última inclusive apresenta um conceito de licenciamento ambiental, como sendo 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"[7].

[3] CR/88: 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.
[4] CR/88, artigo 225, § 1º, IV.
[5] Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
[6] Lei Complementar 140/2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.
[7] Lei Complementar 140/2011, artigo 2º, I.

O licenciamento ambiental é importante instrumento de concretização e operacionalização dos princípios da prevenção e precaução, previsto como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente[8], sendo compreendido como:

> (...) processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente. (FARIAS, 2015, p. 26/28)

Quantos aos seus objetivos, mais especificamente, tem por finalidade:

> (...) efetuar o controle das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade", manifestando-se como uma "série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental que devem ser obedecidos. (FARIAS, 2015, p. 26/28)

Embora o licenciamento ambiental seja tido como um dos mais importantes instrumentos decorrentes do princípio da prevenção[9], enquanto este princípio encontra acento constitucional, isto não acontece com o licenciamento ambiental.

O princípio da prevenção está constitucionalmente previsto de forma clara, embora implícita, em diversos mecanismos constitucionais de proteção ambiental, quando a CRFB/1988, especificamente no § 1º do artigo 225, utiliza-se de técnica redacional que claramente acentua a visão e a atuação *ex ante*. Dos incisos do § 1º se extrai que para assegurar a efetividade do direito previsto no *caput* do artigo do 225, enfatiza-se a técnica preventiva, quando determina que incumbe ao Poder Público: preservar, promover o manejo, fiscalizar, definir espaços de proteção, exigir estudos prévios de impacto ambiental, controlar, promover a educação ambiental e proteger a fauna e a flora. Tais ações, de natureza preventiva, aparecem de forma muito mais acentuada do que mecanismos de caráter responsabilizante, tais como a expressão restaurar, contida no inciso I, embora com destaque nos parágrafos 2º e 3º[10], que são os principais marcos normativos acerca do sistema de responsabilidades ambientais.

---

[8] Lei 6.938/81, artigo 9º: São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

[9] Delimita-se este estudo ao princípio da prevenção, como ponto de partida para os instrumentos de proteção ambiental, tais como o licenciamento. Embora a proximidade entre este princípio e o da precaução, não se foca neste último, que trabalha com uma lógica própria e volta-se para situações de incerteza, enquanto a prevenção orienta-se para riscos conhecidos e tecnicamente passíveis de gestão. Com efeito, o instigante tema da relação entre precaução e gestão das incertezas não poderia ser compreendidos pelo presente estudo.

[10] § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades

Prestigiados estudiosos do Direito Ambiental afirmam, portanto, que prevenção e responsabilização atuam de forma complementar, privilegiando-se a prevenção, ou seja, "o princípio da responsabilização (...) impõe ao poluidor o dever de reparar todas as manifestações de danos que não tenham sido alcançadas pelas funções de prevenção" (LEITE, 2015, p. 101). Acentuam ainda que a responsabilidade funciona de forma subsidiária, pois "a responsabilização do poluidor funciona como um sistema de retaguarda, que atua quando o dano não pode ser impedido". (LEITE, 2015, p. 101)

Nota-se, portanto, a forte correlação entre prevenção e responsabilização, mas com acentuado destaque à prevenção. O que parece interessante destacar, no entanto, é que dentre os instrumentos e técnicas constitucionalmente previstos, que afirmam a previsão implícita do princípio da prevenção na CRFB/1988, não está, dentre tais instrumentos e técnicas, o licenciamento ambiental. (FARIAS, 2015, p. 32)

Não se está negando relevância ao licenciamento ambiental. Pelo contrário, correta a ressalva do professor paraibano, de que, embora a inexistência de acento constitucional, "é evidente que (o licenciamento ambiental) funciona como instrumento de concretização dos valores ambientais constitucionais por meio daquelas normas-princípio". (FARIAS, 2015, p. 32)[11]

Tais ressalvas justificam-se a fim de delinear qual foi a opção do constituinte no que se refere à adoção de formas de antecipação, projeção e gestão de riscos para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (CRFB/1988, artigo 225, § 1º, IV). E esta opção foi no sentido de que compete ao Poder Público exigir estudo prévio de impacto ambiental.

O licenciamento ambiental, que redunda em uma licença ambiental, é procedimento[12] previsto em norma infraconstitucional, compondo instrumento da PNMA, por força do inciso IV do artigo 9º da Lei 6.938/1981, reforçado no artigo 10 que determina que "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental".

---

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.

[11] Importante esclarecer que a referência às normas-princípio relaciona-se "àquelas normas abertas ou axiológicas por meio das quais a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transparece", distintamente das normas-regra, que "constituem aquelas normas que criam ou consagram instrumentos jurídicos capazes de dar concretude às normas-princípio".

[12] Sobre a natureza jurídica do licenciamento e da licença ambientais, e sua relação com o Direito Administrativo, vide FARIAS, 2015, p. 25/27.

O licenciamento ambiental recebe regulamentação, ainda, por diversas outras normas, especialmente pela Lei Complementar 140/2011 e pela Resolução 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental em geral, bem como pela Resolução/CONAMA 01/1986, que dispõe, basicamente, sobre a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

O artigo 2º, inciso I, da LC 140/2011, tal como o artigo 1º da CONAMA 237, conceitua o licenciamento ambiental 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". Degradação ambiental que é entendida como a alteração adversa das características do meio ambiente, na forma do artigo 3º, II, da Lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

Como regra, o sistema de avaliação de riscos desenvolvido pelo licenciamento ambiental é dividido em três fases, na forma do artigo 8º da CONAMA 237, denominadas licenças Prévia, de Instalação e de Operação, que redundam no que se denomina licença ambiental, compreendida como "ato administrativo que assegura o desenvolvimento de atividades ou empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores", ou ainda, a licença "veicula uma autorização administrativa que assegura que aquela determinada atividade possa ser desenvolvida, desde que mediante a observação de condições específicas, destinadas a garantir a manutenção de uma qualidade sustentável dos recursos naturais, de sua capacidade de regeneração ou sem prejuízos irreversíveis às suas funções ecológicas". (LEITE, 2015, p. 234/235.)

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: LIMITES E INEFICÁCIA

As críticas e deficiências do licenciamento ambiental têm origem tanto pelo aspecto de proteção ambiental quanto do exercício de atividades econômicas.

Sob a ótica da proteção ambiental o licenciamento ambiental é criticado, dentre outros, pela pouca participação da sociedade na discussão dos projetos e empreendimentos, máxime pela ineficácia das audiências públicas ou outras formas de participação popular. A crítica é de que o licenciamento ambiental finda por ser guiado pelos estudos prévios de impacto ambiental, sabidamente contratados pelo próprio empreendedor, pouco sujeitos a debates ou sugestões por setores sociais envolvidos ou impactados.

Pela perspectiva do órgão ambiental, relevante colher a posição de Eduardo Bim, que embora aparentemente crítica, mostra-se realista, ao afirmar que a "existência de um

movimento que atribui ao licenciamento ambiental funções que não lhe cabem, tanto normativamente quanto do ponto de vista da praticabilidade, atrai para o licenciamento expectativas equivocadas ao seu papel e mesmo a sua capacidade", concluindo o autor que os estudos ou licenças ambientais "não têm o condão de garantir nada", pois são "meras previsões dos impactos que ocorrerão", desprovidos de poder para concretizar estas previsões, o que, para ele, inclusive nem é o papel destes instrumentos. Conclui que o "licenciamento ambiental não é um salvo-conduto de que algo não acontecerá, como também não tem a capacidade de prever, evitar, mitigar ou minorar todos os danos possíveis". (BIM, 2015, p. 27/33)

Por outro lado, sob a ótica do empreendedor, as críticas estão geralmente relacionadas à morosidade, incerteza jurídica e excessiva formalidade do licenciamento, que podem ser resumidos nos seguintes tópicos: gestão arcaica, excesso de burocracia e estrutura deficitária; crise institucional; judicialização dos processos; falta de Avaliação Ambiental Estratégica e de diálogo entre os entes responsáveis pelo planejamento de políticas públicas; além de falhas técnicas. (HOFMANN, 2016)

De se sublinhar, ainda, que embora o grande grau de formalidade do licenciamento ambiental, que tem por escopo tornar legal um empreendimento ou atividade efetivamente ou potencial impactante ao meio ambiente, há entendimento de que o fato de uma atividade ou empreendimento estarem licenciados não afastará a responsabilidade e, por conseguinte, o dever de reparar os danos, no caso de ocorrência de uma situação de danosidade ambiental. Neste sentido, afirma-se que a "posição entendida como mais coerente com o ordenamento jurídico brasileiro é a de que o autor do dano não se exime do dever de repará-lo, ainda que autorizadas pela Administração" (LEITE e MELO, 2013, p. 183). Evidente, portanto, que o licenciamento ambiental tampouco dá garantias e segurança ao empreendedor.

De outra banda, enquanto crítica ao modelo centralizador de controle ambiental, nos órgão ambientais, vale citar a perspectiva de autores europeus:

> Cuando las decisiones son adoptadas por los órganos reguladores el sistema reglamentario, se torna inflexible y falla (dado que en la mayoría de los casos los limites se imponem desde la uniformidad, pues difícilmente la Administración es posseedora de la información suficiente y adecuada sobre los costes y benefícios inherentes a cada agente contaminador), al asociar unos costes administrativos más elevados, uma insuficiencia de estimulo para reducir la contaminación por debajo del nivel fijado reglamentariamente (recordemos que en tal caso, la frugalidad en la rebaja de costos induce a prescindir del coste marginal en la reducción de la contaminación), y por último, provoca um efecto de dudosa eficacia sobre la innovación tecnológica. (LÓPEZ GORDO e LÓPEZ GORDO, 2014, p. 22)

Muitas são, portanto, as perspectivas de crítica ao licenciamento ambiental e, neste cenário, não é de hoje que se debate e se instituem mecanismos simplificados de licenciamento ambiental.

Com efeito, existem exceções ao modelo trifásico de licenciamento ambiental: "a primeira delas tem origem na mesma Resolução 237/97 do CONAMA, por meio da qual foi proposta a possibilidade de se simplificar alguns procedimentos de avaliação de riscos de acordo com sua natureza e magnitude, ou com a disponibilidade em se sujeitarem a procedimentos de auditoria voluntária (art. 12, §§ 1º e 3º)", ou ainda "a simplificação do procedimento de avaliação veiculada pela MP n. 2.198-4/2000, editada no interesse do aumento de produção energética em um contexto de crise". (LEITE, 2015, p. 237.)

Cumpre apontar atuais movimentos de modificação do modelo de licenciamento brasileiro, para a seguir analisar o movimento de alteração em trâmite perante o CONAMA, e em especial as novas modalidades que se pretende sejam introduzidas.

4 PROPOSTAS E TENDÊNCIAS DE ALTERAÇÕES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

São conhecidas três iniciativas de alteração do licenciamento ambiental no Brasil, sendo duas em trâmite perante o Congresso Nacional, uma na Câmara dos Deputados[13] e uma no Senado Federal[14], além de proposta em trâmite perante o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

Para os fins deste estudo o foco reside na proposta em trâmite perante o CONAMA, pois visa introduzir modalidades simplificadas de licenciamento ambiental, como alternativas ao modelo trifásico.

4.1 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO EM TRAMITAÇÃO NO CONAMA

Trata-se de iniciativa da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA, cujo objetivo é alterar a Resolução 01/1986, que dispõe, basicamente,

[13] Projeto de Lei n.º 3.729/2004, em trâmite perante a Câmara dos Deputados, com os seguintes projetos apensados: PL 3957/2004, PL 3829/2015, PL 5435/2005, PL 5918/2013, PL 5576/2005, PL 2941/2011, PL 1147/2007; PL 2029/2007, PL 1700/2011, PL 358/2011, PL 5716/2013, PL 6908/2013, PL 8062/2014, PL 1546/2015 e PL 4429/2016.

[14] Projeto de Lei n.º 654/2015, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, tais como sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário, portos e instalações portuárias, energia e telecomunicações. Estabelece rito uno que será orientado pelos princípios da celeridade, cooperação, economicidade e eficiência. Dentre os pontos polêmicos está a exclusão da possibilidade de realização de audiências públicas.

sobre a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, e a Resolução 237/1997, que dispõem sobre o procedimento de licenciamento ambiental em geral.

A proposta parte das seguintes premissas:

Considerando as normas fixadas pela Lei Complementar nº140, de 8 de dezembro de 2011 para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora;

Considerando a necessidade de harmonizar as ações administrativas dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências;

Considerando a necessidade de estabelecer as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o licenciamento ambiental e a apresentação de estudos ambientais, ambos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente;

Considerando a necessidade de aumentar a transparência, modernizar e dar eficiência aos procedimentos de licenciamento ambiental, bem como promover o desenvolvimento sustentável, por meio do equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Referida proposta pretende compilar normas gerais tanto sobre o estudo de impacto ambiental quanto sobre o próprio licenciamento ambiental, revogando na totalidade as Resoluções 01/1986 e 237/1997 e fixando novas diretrizes sobre o licenciamento ambiental, suas modalidades, procedimentos e sobre os estudos de impacto ambiental.

No seu artigo 3º a normativa em tramitação cria, *a priori*, um rol taxativo de empreendimentos ou atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, por força do §1º, que remete à lista de empreendimentos ou atividades previstas no Anexo Único, facultando aos Conselhos de Meio Ambiente o detalhamento e a complementação das atividades previstas no referido Anexo Único (§2º). Faculta aos referidos conselhos, ademais, a criação de cadastro daqueles empreendimentos ou atividades que não sejam considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, levando em consideração os critérios de porte, potencial poluidor/degradador ou natureza (§3º).

O artigo 4º dispõe:

Art. 4º. Constituem modalidades de licenciamento ambiental, dentre outras:

I – licenciamento ambiental trifásico;

II – licenciamento ambiental unificado;

III – licenciamento ambiental por adesão e compromisso; e

IV – licenciamento ambiental por registro.

A norma, portanto, inova ao estabelecer três novas modalidades de licenciamento ambiental, para além do modelo trifásico estabelecido e atualmente aplicado, fixando, no artigo 5º, que competirá aos Conselhos de Meio Ambiente definir o enquadramento de cada empreendimento ou atividade a cada uma das modalidades instituídas, segundo critérios de porte, potencial poluidor/degradador e natureza, bem assim sobre como deverá ser o estudo de impacto ambiental e o rito do licenciamento.

O licenciamento ambiental trifásico, previsto no artigo 6º da proposta normativa, não foge ao padrão atualmente utilizado, dividido em três etapas (LP, LI e LO), contudo, pelo parágrafo único do referido artigo abre-se a possibilidade de que estas licenças, geralmente fracionadas e sucessivas, poderão ser emitidas isolada, sucessiva ou concomitantemente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade, e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental licenciador.

As novidades estão nas demais modalidades instituídas, conceituadas nos artigos 7º a 9º.

De se registrar, porém, que os modelos de licenciamento declaratórios, especialmente o licenciamento por adesão e compromisso, já estão previstos e são utilizados em alguns entes federativos, pelos seus órgãos ambientais, como é o caso do Estado da Bahia, que utiliza a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) concedida eletronicamente para empreendimentos de pequeno e médio portes, instituído pela Lei estadual 12.377/2011, que alterou a Lei estadual 10.431/2006.[15]

Dito isto seguindo na análise da norma em tramitação no CONAMA, conforme artigo 7º, o *licenciamento ambiental unificado* avalia conjuntamente, em uma única etapa, a viabilidade ambiental, quanto à concepção e localização, a instalação e a operação do empreendimento ou atividade, resultando na concessão de uma Licença Ambiental Única (LU).

Já o artigo 8º dispõe que o *licenciamento ambiental por adesão e compromisso* será realizado, preferencialmente, por meio eletrônico, em uma única etapa, por meio de declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições

[15] Sobre outros Estados que utilizam sistema semelhante, vide FIORILLO, MORITA e FERREIRA, 2015, p. 259/261.

estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador para a instalação e operação do empreendimento ou atividade, resultando na concessão de uma Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC).

A terceira modalidade introduzida é o *licenciamento ambiental por registro*, com previsão no artigo 9º, de caráter declaratório, consiste em registro, preferencialmente em meio eletrônico, no qual o empreendedor insere os dados e informações relativos ao empreendimento ou atividade, a serem especificados pelo órgão licenciador, resultando na emissão de uma Licença Ambiental por Registro.

Questão que projeta maior polêmica está prevista no artigo 10, na medida em que prevê que estarão sujeitos ao estudo de impacto ambiental apenas os empreendimentos ou atividades em que a modalidade de licenciamento ambiental for para licenciamento ambiental trifásico ou para licenciamento ambiental unificado, ou seja, dispensa os estudos de impacto ambiental no caso de licença ambiental por adesão e compromisso, bem como no licenciamento ambiental por registro. Há dispensa, portanto, também, das audiências públicas, mecanismo por excelência de participação da sociedade no processo de tomada de decisão.

Os estudos de impacto ambiental recebem tratamento pela proposta de resolução a partir do artigo 13, com diretrizes gerais previstas no artigo 14 e a previsão de que estes estudos desenvolverão atividades técnicas envolvendo diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento ou atividade, análise dos seus impactos ambientais, definição de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos, proposição de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos e, informações necessárias para a determinação do grau de impacto e cálculo da compensação ambiental, exigências estas previstas no artigo 15, tudo correndo por conta do proponente do empreendimento ou atividade. O relatório de impacto ambiental – RIMA, previsto nos artigos 17 e 18, mantém a finalidade atualmente praticada, de ser um documento objetivo e de fácil compreensão, acessível e acessável ao público. Os casos em que se exigirá audiências públicas não estão previstos na minuta de resolução, que remete a regulamentação específica.

A partir do artigo 19 é instituída a *base de dados e informações ambientais georreferenciadas*, que visa a racionalização dos estudos exigidos para fins dos estudos de avaliação de impacto ambiental, além de facilitar a publicidade e o controle social, na medida em que este banco de dados e informações deverá ser disponibilizado na internet, para acesso público, conforme artigo 21. Ademais, havendo esta disponibilização de dados comuns, o empreendedor poderá ser dispensado de apresentar, nos estudos de impacto ambiental, dados que já estejam contidos na referida base de dados e informações (artigo 22).

Feito este retrospecto parcial da norma em apreço, necessário delinear de forma mais aprofundada as modalidades de licenciamento por adesão e compromisso (artigos 32/35) e por registro (artigos 36/37). Esta opção decorre das premissas fixadas para este estudo: se o licenciamento ambiental é instrumento por excelência da prevenção, flexibilizar o licenciamento importará em flexibilizar o próprio princípio da prevenção? Ou justificam-se modalidades simplificadas para empreendimentos classificados como de baixo impacto ambiental, ou propostos por micro ou pequenas empresas? Este é o foco das novas modalidades propostas.

O artigo 32 dispõe que o licenciamento ambiental por adesão e compromisso, que será efetuado em uma única etapa, aplica-se para a instalação e operação de empreendimentos ou atividades definidos como de baixo e médio potencial poluidor/degradador, pelo qual o empreendedor declara adesão e compromisso aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador.

Esta modalidade será utilizada nas seguintes hipóteses, alternativas: quando se conheçam previamente seus potenciais impactos ambientais, ou se conheçam com detalhamento suficiente as características de uma dada região e seja possível estabelecer os requisitos de instalação e operação de empreendimentos ou atividades, sem necessidade de novos estudos ambientais.

Para aplicação desta modalidade o órgão licenciador deverá definir previamente as características e os potenciais impactos ambientais associados (artigo 33), bem como definir previamente a relação de medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias, bem como as ações de monitoramento ambiental relacionadas (artigo 34).

Já o artigo 36 introduz o licenciamento por registro, aplicável para os empreendimentos ou atividades de baixo potencial poluidor/degradador. Nesta modalidade a licença será expedida com o simples registro dos dados e informações requeridos.

Em ambos as modalidades há menção expressa no sentido de que a prestação de informações falsas - ou o não cumprimento do compromisso assumido, na modalidade do artigo 32 - implicará na aplicação de sanções administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar eventuais danos ambientais.

O que a proposta normativa introduz, portanto, é a possibilidade de atribuir ao empreendedor maiores liberdades, para atividades ou empreendimentos de baixo ou médio impacto, e nos quais os riscos já sejam previa e consideravelmente conhecidos e administráveis. Ressalva, ademais, as responsabilidades decorrentes desta maior liberdade e

por tudo, e mesmo que o empreendedor tenha cumprido os requisitos, não exclui a responsabilidade, em caso de danos.

5. POSSIBILIDADE E NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GARANTIA

Diante da realidade que se apresenta, possível colocar em forma de questionamento a suposição de que estaríamos diante de um enfraquecimento dos objetivos de prevenção e precaução.

Ocorre que para importantes e conceituados juristas, as flexibilizações propostas ao licenciamento ambiental "parece reforçar uma realidade pela qual (...) assiste-se a proliferação de hipóteses que sugerem uma simplificação na proteção, mitigando o poder do instrumento de avaliação de riscos do licenciamento, que deveria concretizar os objetivos de prevenção e de precaução que lhes foram assinalados originalmente". (LEITE, 2015, p. 238)

Não parece ser o caso de mitigação do poder do instrumento do licenciamento, mas, isto sim, evidente transferência da aplicação e controle do princípio da prevenção ao empreendedor (autocontrole ou autogestão). O que, de qualquer sorte, não afasta o poder-dever de fiscalização e controle, especialmente pela perspectiva da Lei 9.605/98.

Contudo, diante desta maior liberdade facultada ao empreendedor, necessário maiores responsabilidades, e este parece ser o momento adequado para introduzir no sistema mecanismos de garantias financeiras, como desdobramento da adoção de instrumentos econômicos de proteção ambiental.

Trata-se de, a partir dos princípios de direito econômico, admitir que "à clássica 'lógica da imputação' veio somar-se nova maneira de conceber normas jurídicas" e, diante de "atitudes que ainda se tolera, que ainda consideramos licitas, mas que nos interessa controlar, reduzir e fomentar sua substituição por outras ambientalmente mais adequadas, tem-se de pensar também nas novas lógicas que o Direito explora e que trazem respostas eficientes em tais tarefas". (FERRAZ, 2008)

Trata-se de admitir que o modelo normativo tem se demonstrado insuficiente, na medida em que os problemas ambientais tem se potencializado. Na linha das inovações no licenciamento ambiental refletidas neste texto, é de se concluir que

> El nível limitativo de las restricciones normativas necessárias para conseguir los objetivos medioambientales, há llegado a tal punto, que pueden considerarse em muchos casos inoperantes, tanto em términos de eficácia ambiental como de eficiencia econômica. Como consecuencia, ha resultado necessário proveerse com otros mecanismos capaces de internalizar las externalidades ambientales negativas, al

> mínimo coste social de cada situación de contaminación. (LÓPEZ GORDO e LÓPEZ GORDO, 2014, p. 22.)

Tais técnicas, que podem ser exemplificadas por sistemas de garantias ou fianças, criação de mercados, intervenção do mercado, seguros obrigatórios de responsabilidade e consignação de garantias, dentre outros, apresentam as seguintes vantagens:

> Aportan un incentivo permanente a la reducción de la contaminación por debajo de niveles administrativos.
> Flexibilidad en la respuesta de los agentes econômicos al posibilitar la elección de las alternativas más convenientes.
> Ahorro de costes a los agentes econômicos y de costes sociales, que apareja esta flexibilidad.
> Frente a la estrangulación de la decisión empresarial que provoca la regulación, los instrumentos de índole econômica no dañam la competitividad ni desalientam la innovación tecnológica. (LÓPEZ GORDO e LÓPEZ GORDO, 2014, p. 23)

Sem adentrarmos na questão dos instrumentos econômicos, o que se pretende é refletir sobre a introdução de garantias financeiras a serem prestadas pelo empreendedor. A rigor, para qualquer modalidade ou hipótese de atividade impactante, mas, nos limites deste texto, especificamente nos casos de atividades ou empreendimentos em que se poderão facultar ao empreendedor maiores liberdades, o que se dará pelas modalidades de licenciamento antes apresentadas.

No cenário europeu a exigência de garantias financeiras, para determinadas atividades, encontra disciplina já desde 2004, por força da Diretiva 2004/35/CE, que em Portugal foi recepcionada pelo Decreto-Lei 147/2008, assim dispondo sobre garantias financeiras obrigatórias:

> 1 - Os operadores que exerçam as actividades ocupacionais enumeradas no anexo III constituem obrigatoriamente uma ou mais garantias financeiras próprias e autónomas, alternativas ou complementares entre si, que lhes permitam assumir a responsabilidade ambiental inerente à actividade por si desenvolvida.
> 2 - As garantias financeiras podem constituir -se através da subscrição de apólices de seguro, da obtenção de garantias bancárias, da participação em fundos ambientais ou da constituição de fundos próprios reservados para o efeito.
> 3 - As garantias obedecem ao princípio da exclusividade, não podendo ser desviadas para outro fim nem objecto de qualquer oneração, total ou parcial, originária ou superveniente.
> 4 - Podem ser fixados limites mínimos para os efeitos da constituição das garantias financeiras obrigatórias, mediante portaria a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do ambiente e da economia.

A exigência de garantias financeiras serve para assegurar que o empreendedor tenha capacidade econômica suficiente para suportar os custos decorrentes da adoção de medidas de prevenção, de anular e de reparação dos danos ao meio ambiente, tendo-se em conta que a

responsabilidade ambiental é ilimitada, não se esgotando com o esgotamento da garantia apresentada. Deste modo, se da atividade do empreendedor decorrerem danos ambientais que impliquem em responsabilidade superior à garantia apresentada, o empreendedor deverá suportar o excesso com seu próprio patrimônio. (LÓPEZ GORDO e LÓPEZ GORDO, 2014, p. 29, tradução livre)

Assinalam ainda os professores de Granada, que o valor da garantia financeira será determinado pela autoridade competente, conforme a intensidade e extensão do dano que a atividade possa causar, ou seja, dependerá da análise dos riscos ambientais em específico, que poderá sofrer contraponto pelo empreendedor, mas tudo seguindo a metodologia prevista em norma específica (UNE 150008 e outras). A autoridade ambiental fixará o valor mínimo da garantia, que poderá ser superado pelo empreendedor. (LÓPEZ GORDO e LÓPEZ GORDO, 2014, p. 100)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Repensar o licenciamento ambiental no Brasil é necessário. Não há razão para insistir em modelos amplamente criticados, pelos mais diversos atores, setores e interesses envolvidos. Existem níveis variados de riscos ambientais, com atividades ou empreendimentos de baixo, médio ou alto impacto ambiental. Não atenta contra o princípio da prevenção estabelecer modalidades diferenciadas de licenciamento conforme os níveis de riscos. Essencialmente se for mantido, utilizado e aprimorado o instrumento constitucionalmente previsto de estudo prévio de impacto ambiental, inclusive admitindo-se a possibilidade de, para atividades iguais, ser aproveitado um mesmo EIA. Na medida em que facultadas maiores liberdades ao empreendedor, estas devem vir acompanhadas de maiores responsabilidade, de modo que legítimo exigir que preste garantias financeiras, como condicionantes à concessão da licença ambiental, especialmente quando se tratar de licenças simplificadas, por adesão e compromisso, ou por registro.

7 REFERÊNCIAS

ALPHANDÉRY, Pierre; BITOUN, Pierre; DUPONT, Yves. **O equívoco ecológico: riscos políticos da inconseqüência**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: 34, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEITE, José Rubens Morato (coordenador). **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEITE, José Rubens Morato. **Sociedade de risco e Estado**. *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

____; MELO, Melissa Ely. Responsabilidade civil em face do licenciamento ambiental: uma visão introdutória. In **Anais do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP)**. Licenciamento, Ética e Sustentabilidade / coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Hugueney Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. Volume 1.

LÓPEZ GORDO, José Francisco; LÓPEZ GORDO, María Glória. **Instrumentos de política ambiental**: casos de aplicación. Granada: Eug, 2014.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PARDO, José Esteve. **Ley de responsabilidad medioambiental: comentario sistematico**. Madrid: Marcial Pons, 2008.

____. **Derecho del medio ambiente**. Madrid: Marcial Pons, 2014.

Revista do Superior Tribunal de Justiça. Volume 237. Ano 27. Janeiro/Fevereiro/Março 2015.

____. Volume 238. Ano 27. Abril/Maio/Junho 2015.

SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.