

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

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

JOSÉ CLAUDIO JUNQUEIRA RIBEIRO

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

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

Diretoria - CONPEDI

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

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

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

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

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

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

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

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

Conselho Fiscal:

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

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

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

Secretarias

Relações Institucionais:

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

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

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

Comunicação:

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

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

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

Eventos:

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

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

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

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

D597

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

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato; Jerônimo Siqueira Tybusch; José Claudio Junqueira Ribeiro. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-772-4

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

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

CDU: 34



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

XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

O Grupo de Trabalho em Direito e Sustentabilidade II já conta com diversos anos e edições dentro dos Congressos e Encontros do CONPEDI. Em particular, neste evento de Buenos Aires, pode-se verificar uma grande diversidade de temáticas afins ao conceito de sustentabilidade, perpassando os mais diversos ramos do direito de uma forma interdisciplinar e sistêmica.

Foram, ao todo, 14 trabalhos apresentados, envolvendo temas como análise econômica, licitações sustentáveis, desenvolvimento sustentável, mobilidade urbana, logística reversa, resíduos eletroeletrônicos, aquecimento global e crise climática, políticas públicas municipais, geração de energia, dano moral ambiental coletivo, regulamentação de agrotóxicos no Brasil, povos originários, licenciamento ambiental, energia fotovoltaica, acesso à justiça e recursos hídricos.

A qualidade das apresentações reflete o alto padrão dos textos produzidos, todos alicerçados em pesquisas desenvolvidas na pós-graduação do direito brasileira e contanto com a formação de redes, assistência e troca de ideias com pesquisadores argentinos que a natureza do evento proporcionou. Certamente enriquece e reforça a produção e o acervo de textos publicados pela nossa Sociedade Científica do Direito no Brasil.

Vida longa ao CONPEDI!

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch

Prof. Dr. José Claudio Junqueira Ribeiro

Prof. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESCONEXÃO COM A SUSTENTABILIDADE?

ENVIRONMENTAL LICENSING: DISCONNECTION WITH SUSTAINABILITY?

Fernando Cardozo Fernandes Rei ¹

Flávio de Miranda Ribeiro ²

Mariangela Mendes Lomba Pinho ³

Resumo

O presente trabalho se dedica à regulação ambiental, como parte das políticas públicas, e em particular sobre o licenciamento ambiental. É ressaltado como o licenciamento tem sido conduzido há décadas pelos órgãos ambientais de maneira legalista e burocrática, sem ter apresentado evolução na incorporação de novas ferramentas e no enfrentamento de novos problemas ambientais, complexos e conectados com o desafio da sustentabilidade, bem como na interferência nem sempre adequada do Ministério Público no procedimento. A percepção dos limites a que chegou o licenciamento originou diversas proposições de alterações legislativas, nomeadamente o Projeto de Lei da Lei Geral do Licenciamento, nem sempre preocupadas com a melhoria do seu desempenho e sua qualidade. O objetivo do trabalho é trazer um debate sobre esses limites numa perspectiva de revisão necessária na legislação, nos procedimentos e na institucionalização. O artigo concluiu que o reexame legislativo desse instrumento preventivo é necessário para se avançar para um processo mais amplo de gestão que adote uma visão mais elaborada do comportamento das empresas e da participação de outros atores sociais na condução do procedimento. A metodologia se baseou numa pesquisa exploratória e qualitativa, a partir de uma revisão bibliográfica e de uma análise do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PL) nº 3729/04.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Comando e controle, Legislação, Lei geral do licenciamento, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

The present work is dedicated to environmental regulation, as part of public policies, and in particular on environmental licensing. It is emphasized how licensing has been conducted for decades by environmental agencies in a legalistic and bureaucratic manner, without having

¹ Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental do Centro Universitário da Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP.

² Professor Associado do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos.

³ Docente e Pesquisadora do Grupo Energia e Meio Ambiente e Pró-reitora Administrativa da Universidade Católica de Santos.

evolved in the incorporation of new tools and in facing new environmental problems, complex and connected with the challenge of sustainability, as well as in the interference the Public Prosecutor's Office in the procedure. The perception of the limits reached by licensing led to several proposals for legislative changes, namely the General Licensing Law Project, not always concerned with improving its performance and quality. The objective of this work is to bring about a debate on these limits in a perspective of necessary revision in legislation, procedures and institutionalization. The article concluded that the legislative review of this preventive instrument is necessary to move towards a broader management process that adopts a more elaborate view of the behavior of companies and the participation of other social actors in conducting the procedure. The methodology was based on an exploratory and qualitative research, based on a bibliographic review and an analysis of the Bill of Law of the Chamber of Deputies (PL) nº 3729/04.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Command and control, Legislation, General licensing law, Sustainability

Introdução

Resultado das demandas geradas aos países pela Conferência de Estocolmo de 1972, o licenciamento ambiental foi concebido para regular as condutas humanas potencialmente impactantes e compatibilizar o exercício das atividades econômicas com a manutenção da qualidade ambiental, que então já apresentava sinais pontuais de desequilíbrio (GRANZIERA, REI, 2022, p. III).

Calcado inicialmente no modelo de comando e controle e na atuação coercitiva do estado (REI, RIBEIRO, 2014), o licenciamento ambiental tem mostrado suas limitações, principalmente com a evolução paralela dos modelos de gestão ambiental empresarial. Mais que apenas a busca por regular atividades, a sociedade passou a reconhecer como fundamental o desenvolvimento de meios e instrumentos formuladores de alternativas de desenvolvimento, para que haja uma reorientação das políticas públicas ambientais que considere a tensão existente entre os atores sociais na competição pelos bens e serviços ambientais, cada vez mais escassos, tanto em quantidade como em qualidade (GUATTARI, 2000; RIBEIRO, KRUGLIANSKAS, 2013).

Assim, passados 50 anos, não é de hoje que grande parte do setor produtivo brasileiro se ressentia frente à burocracia e às dificuldades que muitas vezes o licenciamento ambiental apresenta no encaminhamento de projetos de crescimento econômico. A partir dos anos 1990, configurou-se forte tendência a uma ‘desregulação ambiental’, que por diferentes meios, busca neutralizar o ímpeto normativo iniciado nos anos 1970, dadas as pressões exercidas para o enfraquecimento dos controles regulatórios e a flexibilização das leis. (ACSELRAD, 2013, p. 65).

Neste sentido foram diversas na última década as iniciativas no Congresso Nacional de reforma da regulação ambiental normatizada, nem sempre, é verdade, preocupadas com a melhoria do desempenho ambiental de suas atividades, bem como do compromisso com a qualidade do meio ambiente impactado (REI, LIMA, 2022).

Dentre as iniciativas, destaque-se o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PL) nº 3729/04 e seus apensados, que teve tramitação encerrada no Senado em dezembro de 2022, após ter sido aprovado na Câmara dos Deputados em maio de 2021, por maioria, e que ansiava ser o novo marco legal em âmbito nacional sobre o Licenciamento Ambiental, na avaliação daquela legislatura.

O objetivo deste artigo não é aquiescer ou divergir sobre a flexibilização do licenciamento ambiental enquanto instrumento, e sim identificar as realidades e alguns obstáculos presentes para o debate. A metodologia se baseou numa pesquisa exploratória e

qualitativa, a partir de uma revisão bibliográfica e documental para a apresentação do quadro atual do licenciamento ambiental e possível mudança, com ênfase na discussão geral da opinião dos autores.

1. O modelo atual do licenciamento ambiental brasileiro

Os instrumentos de gestão ambiental, previstos no art. 9º da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, são os mecanismos utilizados pela Administração Pública há mais de quatro décadas para alcançar os objetivos da política ambiental brasileira, ou seja, preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental (REI; RIBEIRO, 2014).

Dentre estes, destaca-se o licenciamento ambiental, objeto de determinação no art. 10 da PNMA, que estabelece que dependem de prévio licenciamento ambiental 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.

1.1 Definição e caráter do licenciamento ambiental na legislação brasileira

A visão do licenciamento como instrumento prévio é consubstanciada no art. 1º, inc. I, da Resolução CONAMA no 237/1997, que define o licenciamento ambiental como o:

“procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”

Instrumento preventivo por excelência, o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras objetiva essencialmente regular as condutas humanas e compatibilizar o exercício das atividades econômicas com a manutenção da qualidade ambiental. O licenciamento ambiental se refere, assim, à instrumentalização do poder de polícia administrativo e preventivo na seara ambiental, a fim de limitar os impactos negativos das atividades econômicas, evitando a ocorrência do dano e minimizando diversos riscos envolvidos na operação das atividades.

Para Milaré (2020), o licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos

ao meio ambiente. É neste sentido que Granziera (2015) entende que o licenciamento ambiental possui natureza técnica e ao mesmo tempo constitui um tipo de processo administrativo, submetido ao regime jurídico de Direito Público.

A Lei Complementar n.º 140/2011 prevê que passa a ser competência dos Estados e Municípios promover o licenciamento ambiental de grande parte das atividades potencialmente poluidoras, atribuição concedida anteriormente ao órgão estadual competente e ao IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, órgão ambiental federal, em caráter supletivo.

Porém, mais que uma rotina administrativa da Administração Pública nacional, o licenciamento ambiental é o principal instrumento de regulação utilizado pela ampla maioria, quiçá totalidade, dos órgãos ambientais em todo o mundo, como destacam Rei e Ribeiro (2014). É por intermédio dos critérios, rotinas e ritos envolvidos no procedimento administrativo do licenciamento que o Direito Ambiental concretiza alguns de seus princípios fundamentais, como o Princípio da Prevenção, Princípio da Precaução e o Princípio do Desenvolvimento Sustentável (MILARÉ, 2020).

Mas, como bem adverte Burmann (2012, p. 15), não se deve confundir o licenciamento ambiental com a licença ambiental, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta e esta, por sua vez, é o ato administrativo que concede o direito de exercer a atividade utilizadora de recursos ambientais e potencialmente poluidora. Da mesma forma, como bem lembra Bessa Antunes (2012, p.64) a “licença ambiental possui natureza especial, não se confundindo com as licenças administrativas, pois são concedidas por prazo certo”.

Portanto, a licença ambiental, conforme definição do art. 1º, II, da Resolução CONAMA nº 237/97, é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Vale lembrar que no Brasil ele é realizado normalmente em três etapas, coincidentes com a fase do empreendimento: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). É justamente este faseamento do procedimento que oferece à sociedade a oportunidade, por meio da atuação dos órgãos licenciadores, de avaliar potenciais impactos de forma preventiva, e assim estabelecer condicionantes para evitar ou minimizar os danos e demais efeitos deletérios das atividades licenciadas.

Neste condão, segundo Leite (2015, p. 183), o licenciamento ambiental visa “controlar as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, estabelecendo condições e limites ao exercício dessas atividades, sendo decorrência do poder de polícia da Administração Pública”. Para Rei e Cibim (2011), é o instrumento preventivo que visa à proteção do meio ambiente por meio da análise de conformidade e da adequação dos projetos, obras e atividades à legislação vigente, aos padrões de qualidade ambiental, à melhor tecnologia conhecida de forma a minimizar e mitigar os impactos por ele causados.

Desta forma, mais que autorizar ou impedir atividades, seu propósito é condicionar o exercício destas, definindo parâmetros técnicos e contextuais para que estas sejam conduzidas com o melhor desempenho ambiental possível. Ao contrário do que supõe parte do setor produtivo reclamante da burocracia que caracteriza o andamento do processo, o licenciamento ambiental não tem o condão de inviabilizar a implantação do empreendimento, longe disso, mas de buscar “todos os meios possíveis para essa implantação, a menos que os riscos de dano evidenciem a falta de segurança quanto aos efeitos desse empreendimento no futuro” (GRANZIERA, 2015, p. 426).

Para atingir seus propósitos, o licenciamento ambiental lança mão de amplo conjunto de estratégias e recursos. Como destacam Ribeiro e Kruglianskas (2013), este não deve ser considerado apenas um instrumento de regulação ambiental, como são os padrões de emissão ou a outorga pelo uso da água, e sim um “meta-instrumento”, capaz de aplicar e demandar a adoção e aplicação de diversos instrumentos específicos (inclusive os padrões e as outorgas), por meio da definição de exigências e condicionantes em seus ritos e na própria licença.

Trata-se, portanto, de instrumento de gestão de risco, nomeadamente de riscos conhecidos e avaliáveis, no qual impactos ambientais, sociais e econômicos positivos e negativos são identificados, sendo que recaem sobre os ambientais negativos o maior foco, já que devem ser mitigados e compensados a partir da sua avaliação no contexto específico das atividades objeto do licenciamento.

Dentre os instrumentos para tanto encontra-se o Estudo prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), obrigatórios nos casos em que a lei o exigir ou sempre que houver significativa degradação ou impacto ambiental potencial. Na dispensa deste, poderão ser exigidos estudos simplificados, que integram o conceito de Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, a depender da magnitude do impacto e da atividade, a critério do órgão ambiental. A sua previsão legal pode ser encontrada na Constituição Federal (art. 225, §1º, IV), na PNMA (Lei n.º 6.938/81), nas Resoluções CONAMA nº 01/86 e nº 237/97, seguidas das legislações ambientais estaduais e municipais cabíveis.

Especificamente a Resolução CONAMA nº 01/86 apresenta uma lista exemplificativa de atividades e empreendimentos para os quais é mandatório o licenciamento com EIA/RIMA. Já a Resolução CONAMA nº 237/97 elenca os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, conferindo ao órgão ambiental licenciador a definição dos critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação da lista, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou da atividade (art. 2º, §1º da Resolução CONAMA n.º 237/97).

Para Pasini da Costa (2022, p.39) a AIA é a mais importante ferramenta da PNMA, “sendo fundamental para o almejado desenvolvimento sustentável”. Porém, a sua efetivação, e por consequente a definição dos critérios, requisitos e condicionantes do próprio licenciamento, dependem de que os órgãos ambientais sejam capazes de considerar particularidades de cada caso, aplicando a legislação de forma discricionária para complementação da regulação direta previamente definida.

1.2 A necessidade do debate para assegurar a eficácia do licenciamento

De fato, constata-se que os métodos inspirados exclusivamente no mecanismo de comando e controle não têm sido suficientes para solucionar muitos dos problemas ambientais contemporâneos, cada vez mais complexos. Inspirado em fatores de sucesso de reformas regulatórias (JACOBZONE; CHOI; MIGUET, 2007), esse desafio exige que a efetivação dos objetivos das políticas ambientais consiga ir além do estabelecido no marco regulatório, incorporando a possibilidade discricionária, com certa margem de liberdade de decisão, por meio de instrumentos e práticas de gestão ambiental que abram espaço a uma abordagem mais interdisciplinar, flexível e abrangente de processos de negociação, participação e construção conjunta das soluções (FREIRIA, 2011).

Este aspecto é amplamente reconhecido a mais de duas décadas pela comunidade dedicada a estudar a regulação ambiental, como por exemplo no estudo elaborado pela National Academy of Science dos Estados Unidos na década de 1990 (FROSCHE, 1999), no qual se reforça que cada setor da indústria possui suas particularidades e, portanto, os aspectos ambientais mais significativos variam de tal forma que deve haver uma flexibilidade de critérios que permita o estabelecimento de indicadores específicos para cada caso. Assim, embora instrumentos como o licenciamento possam ter regras gerais é fundamental que a escolha de o que e como avaliar deve ser realizada de modo distinto para as diferentes tipologias, reiterando a importância do diálogo e da negociação, sempre calcados em motivadores técnicos e científicos.

Acrescente-se a isso o fato da necessária participação ampliada de representantes de outros grupos de interesse (stakeholders), principalmente do setor produtivo e da academia, na construção dos critérios necessários à adequada aplicação do instrumento. Mais que um requisito legal, ou mesmo uma forma de garantir o controle social e a transparência, a participação é essencial na garantia da eficácia do licenciamento.

Mais além das justificativas democráticas e sociais, desde um ponto de vista da efetividade do instrumento, segundo Rei e Ribeiro (2014) os processos participativos são fundamentais para o sucesso do licenciamento frente a seus objetivos precípuos principalmente por quatro fatores: o reconhecimento de que hoje o conhecimento acerca dos processos produtivos está muito mais nas empresas do que nos órgãos públicos; a falta de estrutura e recursos humanos dos órgãos ambientais; a necessidade de assegurar a viabilidade técnico-econômica das alternativas; e a importância da participação e negociação como facilitador do cumprimento (compliance) das regras, evitando judicializações desnecessárias.

Porém, esta participação deve ser pautada pela colaboração na construção dos critérios e proposição de medidas e estratégias para seu aperfeiçoamento, e não apenas na crítica isenta de alternativa viável aos seus ritos e procedimentos, como soe ocorrer em muitos casos. A falta, portanto, de políticas públicas assertivas no âmbito do licenciamento ambiental reclama a necessidade de debate, de abertura da discussão sobre o tema e do enfrentamento de realidades e obstáculos presentes no modelo atual, o que não significa a redução de rigor das normas referentes ao licenciamento.

1.3 O desafio da discricionariedade perante a exigência da segurança legal

Como bem recorda Bessa Antunes (2012), o licenciamento ambiental, antes de ser jurídico, é um ato administrativo extremamente técnico, o que faz com que a margem de discricionariedade do órgão licenciador possa ser de difícil controle - e por isso tem sido cada vez mais questionado.

Existe de fato uma perda de credibilidade e de confiança nos dos órgãos ambientais, em grande parte por uma ação acentuada dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal, tendo em vista as suas atribuições constitucionais, que exercem uma vigilância constante, muitas vezes exagerada, na busca de falhas ou mesmo ilegalidades nos processos de licenciamento ambiental. Esta forma de atuação muitas vezes tem gerado certo bloqueio na atuação dos funcionários destes órgãos, como na emissão de pareceres técnicos ou mesmo na emissão de licenças, pelo receio dos servidores serem acionados por uma ação de improbidade

administrativa, ou até mesmo procedimentos criminais, nem sempre justificáveis (REI, LIMA, 2022).

Nesse sentido, os procedimentos administrativos do licenciamento ambiental vêm sendo pautados muitas vezes pela exigência de segurança técnica e legal, com dependência extrema de atendimento a protocolos de decisão, que inibem a possibilidade de certo grau de discricionariedade, muitas vezes necessário e reclamado. Sucede que licenciamentos menos espessos, ainda que plausíveis e consistentes, podem implicar em inquéritos civis e ações judiciais, que via de regra resultam na suspensão de processos, com a consequente paralisação de atividades e bloqueio de empreendimentos, com impactos negativos para o desenvolvimento social e econômico do País.

Esta constatação se mostra ainda mais relevante pois, não obstante o robusto e detalhado marco normativo regulador do licenciamento ambiental no País, é conhecida a fragilidade em muitas estruturas institucionais de órgãos do SISNAMA-Sistema Nacional de Meio Ambiente. Em diversos casos, estas não são condizentes ou proporcionais com a tarefa a ser realizada, bem como não oferecem os recursos adequados para o seu devido exercício, especialmente num contexto de sociedade de riscos (REI, LIMA, 2022).

Ainda que os órgãos ambientais estivessem bem estruturados e com técnicos bem formados, parece não ser uma realidade suficiente para balizar os poderes do Ministério Público que, a bem da verdade, ganha ares de órgão revisor do licenciamento ambiental. Este, em muitos casos, inicia sua ação de intervenção antes mesmo da licença ser emitida, por meio de suas recomendações que por vezes constroem a atuação de servidores e restringem o potencial propositivo da ação discricionária. Se essa interferência é constante em processos de licenciamento bem instruídos e conduzidos, o que imaginar em contextos com fragilidades.

Esta situação, cada vez mais vivenciada pelos órgãos ambientais e naturalmente pelos empreendedores, causa insegurança jurídica. Alia-se a isso o fato de que, segundo o ordenamento vigente, em sendo o órgão ambiental o responsável por licenciar as obras, a recorrência desmedida de liminares acaba por interferir na dinâmica de suas atribuições, próprias do poder executivo. Esta interferência entre poderes acaba prejudicando a regularidade do poder de polícia ambiental, e o próprio andamento do licenciamento ambiental para os entes administrados.

Como já destacado, no que diz respeito à licença ambiental, o cumprimento da legalidade não representa apenas uma análise fria da lei, pois exige também uma atividade discricionária, tendo em vista a indeterminação de termos como atividades potencialmente poluidoras, utilizados na definição de licença apresentada pela Resolução nº 237 do Conama

(art. 1º, II). Sendo assim, como advertem Vazquez et ali (2022, p. 286) para que a Administração atue no cumprimento da legalidade, ela “necessitará efetuar uma abordagem discricionária e técnica a respeito dos possíveis danos decorrentes da atividade em análise”. Mais além, é nessa discricionariedade que reside a oportunidade de intervenção específica e qualificada dos órgãos ambientais nas próprias características do empreendimento objeto do licenciamento, visando à melhoria de seu desempenho ambiental.

Entretanto, com muita frequência, o Ministério Público age para fiscalizar o entendimento aplicado pela Administração Pública diante de termos jurídicos indeterminados, ou mesmo de entendimentos técnicos e científicos com os quais não concorda, com a justificativa de que tais determinações podem comprometer severamente as condições socioambientais de determinadas áreas (GOMES, 2003). Destaca-se, neste contexto, que a Ação Civil de Improbidade Administrativa, ao longo dos anos, se tornou um elemento intensamente utilizado pelas diferentes esferas do Ministério Público para responsabilizar agentes públicos, bem como os particulares, que causavam algum tipo de dano ao Poder Público.

É certo, contudo, que com a Lei 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa), que entre outras mudanças trouxe a exclusão da hipótese de responsabilização em casos de condutas culposas e uma racionalização das responsabilidades referentes às violações aos princípios da Administração Pública, espera-se que a redução da insegurança jurídica trazida por ela tenha reflexos positivos na condução do licenciamento ambiental, de modo a consagrar a discricionariedade técnica, evitando a responsabilização do agente público que atua conforme a sua margem decisória e trazendo maior eficiência ao cotidiano da Administração (COSTA, MORAES, 2022).

Não significa dizer, evidentemente, que os órgãos ambientais ficarão maculados de qualquer interferência do Poder Judiciário, mas na verdade que deverá haver uma maior ponderação nas medidas cautelares caso não seja efetivamente revelado num primeiro momento o vício de legalidade no ato administrativo que concedeu a licença, para que se evitem os conhecidos desperdícios de recursos públicos e transtornos à população, sem ferir naturalmente o art. 5º, XXV, da Constituição Federal (REI, LIMA, 2016).

É fundamental entender que o licenciamento ambiental vai além do cumprimento da legalidade, pois é um instrumento de assimilação (averiguação, avaliação e gestão) de riscos, que irá estabelecer medidas protetivas, acautelatórias e preventivas. Em grande medida, porém, este estabelecimento é de caráter técnico-científico, e não opinativo ou mesmo restrito à interpretação jurídica.

Desta forma, há que reconhecer a necessidade de se abrir um debate para o reexame do licenciamento ambiental no País, avançando para um modelo que consiga trazer segurança e tranquilidade para todas as partes. Se por um lado é fundamental assegurar a possibilidade de controle social, inclusive das eventuais ilegalidades administrativas cometidas por agentes públicos, por outro é inevitável reconhecer que o licenciamento ambiental dificilmente deixará de abordar conflitos e de buscar uma solução adequada a visões diferenciadas sobre o uso e a proteção dos recursos naturais envolvidos nos projetos de desenvolvimento econômico.

2. A proposta da Lei Geral do Licenciamento

Como já observado anteriormente, não é de hoje que o Parlamento brasileiro busca alterações na legislação ambiental que cuida do licenciamento, mormente para flexibilizá-lo. No âmago desse esforço parlamentar, está a ideia equivocada de que o licenciamento ambiental impõe entraves ao pleno desenvolvimento econômico do país (REI; LIMA, 2016). Importante neste sentido diferenciar a flexibilidade da fragilização do procedimento do licenciamento ambiental, posto que se a primeira é não só desejável como fundamental ao exercício da necessária discricionariedade, a segunda é perniciosa e pode corromper seus próprios propósitos.

Por detrás de todas as proposições legislativas neste sentido que tiveram curso nas últimas duas décadas no Congresso Nacional, há o ponto comum da busca por mais celeridade na tramitação do procedimento de licenciamento, sob a justificativa da excessiva morosidade e burocracia na análise do processo pelos órgãos ambientais e da própria sistemática atual, o que não pode ser desconsiderado. Porém, faz-se necessário um exame mais minucioso das propostas assim justificadas, que nem sempre coadunam com os objetivos sociais e regulatórios do instrumento. Neste sentido, a seguir se discute alguns pontos do Projeto de Lei (PL) da Lei Geral do Licenciamento, que sugere significativas mudanças no procedimento.

2.1 Breve análise da trajetória do PL n.º 3729/04

O PL n.º 3729/04, originado na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Luciano Zica (PT/SP) e outros, prevê a aprovação de Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Isto porque, apesar do licenciamento ter sido introduzido em âmbito nacional pela Lei n.º 6.938/81, não há lei geral específica sobre a matéria. E, no decorrer do período de tramitação iniciado em 2004, foram apensados a ele inúmeros outros projetos de lei.

O PL foi distribuído às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), nesta ordem. Em 13 de maio de 2021, no contexto de grave crise socioambiental e sanitária que se vivia em função da pandemia da COVID-19, a Câmara dos Deputados, com apoio do governo federal de então, aprovou, em caráter de urgência, o PL com a redação final assinada pelo relator Deputado Neri Geller, com 290 votos favoráveis e 115 desfavoráveis, totalizando 405 votos.

Imediatamente registrou-se uma onda de reações contrárias à aprovação por setores da Academia, dos movimentos ambientalistas e até mesmo de investidores internacionais, que avaliam tal aprovação na Câmara dos Deputados, com ampla margem e em regime de urgência, como um grave retrocesso no direito constitucional ao meio ambiente equilibrado e à saúde da população brasileira (REI, LIMA, 2022).

A matéria foi devolvida ao Senado Federal, sob o nº 2.159/2021 (BRASIL, 2021), e, apesar das Emendas que recebeu o PL, em 22 de dezembro de 2022 foi arquivado ao final da legislatura, ou seja, sua tramitação foi encerrada.

2.2 As justificativas do Projeto de Lei nº 3729/04

Segundo a justificativa do Projeto de Lei nº 3729/04, o moroso rito do licenciamento ambiental, em três fases, freia o desenvolvimento brasileiro e afasta novos investimentos, nacionais e internacionais, em empreendimentos desenvolvidos no País. Complementa, ainda, que há excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental, exagero de condicionantes e ausência de acompanhamento dos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras (BRASIL, 2015).

A justificativa do Senador Romero Jucá para a criação desse novo instrumento da PNMA é a crise econômica pela qual vinha passando o país desde 2008, e as dificuldades enfrentadas por aqueles que querem e podem contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Segundo o mesmo, estes não o fazem porque as regras existentes para o Licenciamento Ambiental são por demais burocratizadas e engessadas, fazendo do instrumento o responsável principal pelos atrasos em investimentos tão necessários ao Brasil (MELLO, 2016, p.23). Interessante destacar que foram inclusive representantes destes investidores internacionais que se manifestaram contrários ao próprio PL nº 3729/04 quando da sua aprovação na Câmara dos Deputados.

Uma visão compartilhada por muitos congressistas é que a morosidade dos órgãos ambientais se deve a inúmeros fatores, como a consulta a diversos órgãos, a interrupção do licenciamento em decorrência de decisões judiciais, a deficiência na composição dos quadros técnicos para a adequada análise dos estudos ambientais e a própria complexidade inerente ao processo de licenciamento ambiental.

É certo que a falta da devida estrutura e a excessiva morosidade na análise dos processos sejam atualmente um óbice à dinâmica de desenvolvimento de projetos públicos e privados; entretanto, o governo, seja ele estadual, federal ou municipal, não pode se eximir da responsabilidade por tal contexto, tendo em vista que, para a sua solução, são necessários atos dos próprios governantes, após a devida participação popular, e principalmente um orçamento adequado (REI, LIMA, 2022).

Nesta linha, é curioso perceber que a solução proposta aponta não para a solução do problema (oferecimento de mais e melhores recursos aos órgãos ambientais; balanceando as interferências do Poder Judiciário na atuação destes ou aperfeiçoamento suas rotinas administrativas, por exemplo), mas sim para a eliminação das causas (extirpando por exemplo a consulta a órgãos públicos em suas esferas de competência constitucional), não obstante a perda de qualidade e os riscos inerentes a esta desconsideração.

Tais senões são, portanto, fruto do estado em que se encontram as instituições ambientais e da desimportância que governos dedicam aos órgãos ambientais brasileiros, que por consequência acabam por afetar o bom funcionamento do SISNAMA. Logo, não se trata tão somente de atender ao reclamo de flexibilizar as normas ambientais, ou criticar o sistema atual, porque na verdade as mudanças podem não estar exclusivamente no marco normativo, mas na gestão da área ambiental e no entendimento de qual deve ser o seu papel numa sociedade que absorve novos riscos e enfrenta problemas para os quais os encaminhamentos ainda estão em curso; essa é a raiz do problema.

2.3 Pontos relevantes na discussão acerca do PL nº 3729/04

Não obstante o encerramento da tramitação, é de se esperar que o assunto em breve retorne ao Congresso Nacional, pela próprio histórico de diversas iniciativas no sentido de rever e flexibilizar o licenciamento ambiental no País, mormente após a edição da Lei Complementar 140/ 2011, que, para além de fixar as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ambiental, orienta o futuro de um licenciamento ambiental cada vez mais executado pelos órgãos ambientais subnacionais.

Por isso, parece oportuno, no contexto de uma pesquisa sobre o licenciamento, que alguns pontos sejam observados, conforme relacionado a seguir.

a) Maior objetividade na fundamentação técnica

Para evitar o excesso de discricionariedade quando da análise dos impactos, é desejável uma maior objetividade na fundamentação técnica por parte da autoridade licenciadora, principalmente nas exigências e condicionantes ambientais, apontando o nexo causal com os respectivos impactos. Aliás, neste contexto, a autoridade licenciadora deve abrir a oportunidade para, em processos participativos, convidar especialistas e representantes dos próprios entes regulados a oferecerem contribuições técnicas na formulação dos critérios.

Sendo o licenciamento ambiental um procedimento formal e técnico, a justificativa técnica das exigências ambientais contribui para a transparência e melhor entendimento das partes envolvidas sobre o seu processo de licenciamento em específico.

Mais, como bem observa Pasini da Costa (2022, p. 49), a propósito da aproximação de equipes, neste caso quando da elaboração da AIA, seria de todo ideal que os técnicos que elaboram o projeto de engenharia pudessem estar em contato com a equipe multidisciplinar que realiza a AIA, “pois muitos impactos potenciais podem ser mitigados com pequenos ajustes de projeto que seriam adotados, a tempo e de forma eficaz em uma fase em que ainda não se detalhou o projeto em sua forma final”.

b) Compromisso com melhores práticas

É fundamental reconhecer e diferenciar o empreendedor comprometido com as melhores práticas. Principalmente a partir da década de 1990, parte crescente das empresas passou a adotar sistemas e estratégias de gestão ambiental, implementando medidas além das exigências legais com importantes reflexos de melhoria de desempenho ambiental.

No caso de um empreendimento optar por implantar novas tecnologias, programas voluntários de gestão ou outras medidas que permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental, a autoridade licenciadora deveria poder estabelecer condições especiais, que funcionem como incentivo aos que vão além da conformidade legal, como a priorização na análise, dilação do prazo renovação da LO, LI/LO e LAU, possibilidade de automonitoramento e procedimentos autodeclaratórios, ou outras condições, de forma motivada e devidamente reconhecida pelos órgãos de controle não só como legítimas como desejáveis.

c) Procedimentos e novas modalidades da licença ambiental

O procedimento ordinário, na modalidade trifásica, com emissão sequencial de Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO, deveria ser

reavaliado para empreendimentos e atividades que justifiquem a adoção de procedimento simplificado.

Algumas possibilidades de simplificação administrativa, que não significa redução de rigor ou fragilização, são os modelos bifásico, em fase única (LAU) ou por adesão e compromisso (LAC). Entretanto não deve ser aberta a oportunidade para que empreendimentos ou atividades que não tenham se submetido ao devido processo sejam beneficiadas por qualquer modalidade de procedimento corretivo único. A definição do rol de atividades aptas a estas modalidades, portanto, deveria ser objeto de ampla discussão e escrutínio, com participação ampliada da sociedade para que esta defina em conjunto, com base em critérios técnicos e científicos, em que casos se dispõe a abrir mão dos ritos detalhados que lhes conferem controle social, em prol da simplificação dos procedimentos administrativos.

A LAU, licença ambiental que avalia a viabilidade ambiental e autoriza a instalação e operação da atividade ou empreendimento em uma única etapa, já é realidade em alguns estados da federação, nomeadamente na região amazônica, onde a modalidade de licenciamento em fase única é aplicada a atividades como a agropecuária, bem como para outras que cuidam do uso de recursos naturais em propriedades rurais.

Já a LAC, também já em prática em alguns estados, é a licença ambiental que autoriza a instalação e a operação de atividade, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação.

Em outras palavras, é uma licença auto declaratória, que substitui o procedimento trifásico, já que autoriza a localização, a instalação e a operação de uma atividade ou empreendimento potencialmente poluidor, sendo que basta ao empreendedor ou responsável declarar adesão e compromisso às regras previstas no licenciamento ambiental, estabelecidas pelo sistema de licenciamento aplicável. Naturalmente que, uma vez auto licenciado, o empreendimento fica sujeito à fiscalização e às devidas comprovações junto à autoridade licenciadora.

d) Rechaço à Licença Corretiva

A Licença Corretiva que regulariza empreendimento em desacordo com a legislação, por meio de condicionantes que viabilizem sua continuidade e conformidade com as normas ambientais não deve ser considerada. Para os autores, ela se apresenta despropositada e injusta, porque acaba por premiar e gerar benefícios para aqueles que não cumpriram a

legislação, que não se submetem ao procedimento preventivo do licenciamento, e que vão poder operar “legalmente” via um procedimento muito mais simples e célere, em manifesta vantagem sobre aqueles que observaram e cumpriram o rito, fosse ele comum, bifásico (LP/LI e LO) ou trifásico (LP, LI e LO).

Os autores entendem que já existem suficientes instrumentos corretivos para atuação junto os infratores, em casos que demandam ajustes de características constitutivas ou operacionais dos empreendimentos, desde a própria dosimetria das sanções previstas na legislação ambiental, até mesmo os Termos de Ajustamento de Conduta, típicos do próprio Ministério Público, ou Termos de Compromisso junto ao Poder Executivo.

Mais, abraçados aos argumentos de morosidade e burocracia do processo regular, a adoção de uma Licença Corretiva poderia gerar (ou mesmo estimular) uma onda de empreendimentos que iniciam suas obras sem a licença ambiental, sob o pretexto de regularizar-se posteriormente, já que, como antes asseverado, seria mais benéfico e mais célere do que cumprir a lei e buscar o procedimento adequado. Neste sentido, a Licença Corretiva seria contraproducente como instrumento regulatório em sua própria natureza, corrompendo os princípios e os objetivos da PNMA.

e) Dispensa de Licenciamento Ambiental

É ainda questão em aberto a dispensa de licenciamento ambiental para algumas atividades, como obras de serviço público de distribuição de energia elétrica (até o nível de tensão de 69 Kv), estações de tratamento de água e esgoto sanitário, obras de intervenções emergenciais e de manutenção para empreendimentos de infraestrutura, acidentes ou desastres, obras urgentes para prevenir dano ambiental iminente ou situações de riscos, pontos de entrega voluntária, usinas de triagem de resíduos sólidos, pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos, usinas de reciclagem de resíduos da construção civil, bem como ecopontos e ecocentros.

Não se trata, como em muitos casos já ocorre, da dispensa de licenciamento ambiental por porte ou características que confirmam baixo impacto ambiental aos empreendimentos. Nestas situações, que precisam ser definidas individual e criteriosamente, a dispensa pode se justificar, desde que motivada por comprovação técnica e científica, com claros benefícios administrativos a todas as partes. Ao contrário, o que se discute é a dispensa motivada por justificativa meramente da celeridade e relevância socioeconômica dos empreendimentos.

Nestes casos, os autores reconhecem o enorme desafio em se avançar com projetos relevantes de infraestrutura no país, mormente em áreas com políticas sociais deficitárias, e

reconhecem o cenário de aumento de demandas sobre os órgãos licenciadores, principalmente no que concerne a obras públicas de interesse de governo.

Porém, neste sentido, entende-se que o enfrentamento do problema não passa pela mera dispensa do licenciamento dessas atividades propriamente dito, mas na gestão adequada do processo de licenciamento, com um esforço no sentido de definir os papéis de cada instituição pública para que cada uma faça a sua parte e isso possa agilizar o encaminhamento dos projetos e o desenvolvimento sustentável do país.

Ademais, há que observar que a dispensa do licenciamento só aumenta a potencialidade de insegurança jurídica. Com órgãos ambientais ainda desaparelhados, o Ministério Público, as organizações da sociedade civil e associações estarão cada vez mais diligentes em torno de obras e empreendimentos potencialmente poluidores, favorecendo uma maior judicialização sobre a matéria.

Mais ainda, do ponto de vista econômico a dispensa do licenciamento aumenta a desconfiança em torno de uma fuga de investimentos estrangeiros, bem como uma maior dificuldade em captar novos investidores, tendo em vista que a tendência global de negócios é de uma busca por atividades e empreendimentos sustentáveis com “selo verde”. Afinal, o conceito do Environmental, Social and Governance (ESG) é cada vez mais uma realidade do mundo corporativo, e descreve o quanto um empreendimento ou uma atividade busca maneiras de minimizar seus impactos no meio ambiente, e o quanto a empresa se preocupa com as pessoas em seu entorno e adota bons processos administrativos. Quando as regras e normas a serem seguidas ignoram o impacto direto de se precificar os riscos ambientais de determinados projetos, tal quadro reforça mais ainda a desconfiança no país.

Entretanto, na opinião dos autores parece ser que certos segmentos da economia, principalmente no setor ruralista, que pressionam por essa dispensa, desconhecem o quase consenso entre as lideranças empresariais (inclusive do agronegócio) de que a agenda do desenvolvimento sustentável está definitivamente atrelada ao sucesso do negócio. Guardadas as devidas proporções, o comprometimento socioambiental de um agricultor ou pecuarista tem relevância nas ações do setor porque o mundo olha para o país e acompanha o que ocorre no conjunto das atividades do agronegócio (REI, LIMA, 2022).

f) Renovação automática da licença

Outro ponto a considerar é a renovação automática da licença ambiental por igual período, ou seja, sem a análise das condições atuais pelo órgão ambiental. Segundo a proposta, bastaria para obter a renovação uma simples declaração do empreendedor de que as características e o porte do empreendimento não serão alterados, de que não houve a alteração

da legislação e de que as condicionantes anteriormente exigidas foram cumpridas, além do empreendimento não ter sido objeto de sanções administrativas ou penas por infração à legislação ambiental.

Ocorre que, em sendo a renovação automática, o órgão ambiental perde a prerrogativa da *vistoria in loco*, e assim não terá condições de avaliar concretamente se a declaração do empreendedor faz jus à realidade. Ainda que plausível em determinadas situações, fragiliza-se, assim, o licenciamento ambiental quando da renovação do licenciamento.

Ademais, com a renovação automática a sociedade, na figura dos órgãos ambientais, abre mão da possibilidade de revisão e atualização das condicionantes operacionais da licença, que na maioria dos casos é a oportunidade de introduzir o empreendimento na lógica da melhoria contínua, da busca do melhor desempenho ambiental do processo produtivo e do enfrentamento de novas agendas ambientais.

Com o passar do tempo, é forçoso reconhecer que novas tecnologias e novos processos industriais podem garantir maior eficiência na utilização dos recursos naturais envolvidos, bem como será necessária uma revisão em virtude de agendas globais, como a de mudanças climáticas; e de crises contextuais, como energéticas ou hídricas, mesmo que a situação do empreendimento não tenha mudado.

Entende-se, assim, pela necessidade de permanência do sistema atual, em que a renovação da LO é solicitada ao órgão licenciador, que analisa os estudos apresentados e o memorial de caracterização do empreendimento e, com base nestes documentos e em *vistoria* no local, concede (ou não) a renovação da licença ambiental, podendo ainda propor novas condicionantes, ou mesmo oferecer benefícios administrativos em troca da melhoria do desempenho ambiental entre as sucessivas renovações.

g) Prazos de análise das licenças

No que concerne aos prazos máximos para a análise dos pedidos de licença, atualmente o prazo é de 6 meses - a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 meses.

O decurso desses prazos máximos, o que deverá acontecer com alguma frequência, não implica na emissão tácita da licença, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva de licenciamento, seguindo o que já é previsto na Lei Complementar nº 140/2011.

h) Diferenças entre os estados

No intuito de que sejam atendidas as especificidades e peculiaridades locais e regionais, é importante que cada estado da Federação estabeleça o rol das atividades que dependem de licenciamento ambiental, quais devem realizar estudos de AIA, e quais os respectivos ritos, definindo inclusive quais atividades devem ser licenciadas pelos entes municipais, não muito diferente do que já acontece.

Nesse ponto, é possível que surja uma diversidade de exigências e disparidades entre os estados, portanto, de um local para outro para as condições de instalação e operação de uma mesma atividade ou empreendimento decorrerão da pluralidade de contextos sociais, ambientais, econômicos e tecnológicos, que justificam a diversidade de exigências e processos.

A partir dos elementos acima apresentados, pode-se perceber que mais que reduzir exigências, o caminho para aumento da efetividade do licenciamento ambiental enquanto instrumento passa pelo aperfeiçoamento das instituições e regras. Afinal, melhorar tecnologia, aprimorar normas e procedimentos, desburocratizar o processo, capacitar os analistas ambientais e aumentar o quadro de pessoas que trabalham diretamente com o licenciamento é o caminho.

Considerações finais

Os autores entendem que, sobre o modelo atual de licenciamento ambiental, apesar da tramitação encerrada do PL que buscava criar a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, o reexame da matéria é ainda necessário e oportuno. Neste aspecto, o mesmo deve relativizar a lógica cartesiana e burocrática de tomada de decisão, em prol de um processo mais amplo de gestão e governança, que adote uma visão mais elaborada do comportamento das empresas e da participação de outros atores sociais para que o país possa cumprir o seu papel a contento em relação à política ambiental estabelecida ao longo dos anos.

A demora na análise dos processos e o atual licenciamento em três etapas podem ser custosos aos empreendedores e governantes, sendo plausível repensar a simplificação do procedimento. O empreendedor ou até mesmo o próprio Poder Público não estão dispostos a aguardar cinco ou dez anos para a instalação e operação de sua atividade e, de fato, esta lógica não faz sentido se observado o ritmo rápido da economia. Mas qualquer flexibilização deve passar, necessariamente, pela apresentação de estudos técnicos e científicos pertinentes a cada caso, e pelo estabelecimento de exigências exequíveis pelo órgão ambiental, que culminem

por fim na concessão preventiva da licença, ou, se for o caso, que conclua com celeridade pela inviabilidade do empreendimento.

O resultado de uma simplificação descuidada e reducionista das complexidades inerentes aos problemas ambientais contemporâneos não só vai na contramão da história e da tendência global, mas será a criação de uma política ambiental falha, com o aumento dos empreendimentos que buscam implantar-se à margem da lei e que acabam por reclamar soluções de regularização esdrúxulas, não obstante as consequências nas esferas administrativa, civil e penal.

A tramitação do PL da Lei Geral do Licenciamento permitiu levantar pontos positivos e negativos da proposta, sendo importante destacar que estes últimos representavam francos retrocessos na legislação ambiental, descoladas de fato do interesse público e cujo sucesso seria uma enorme perda de direitos sociais de terceira geração conquistados a duras penas nas últimas décadas. Portanto, um franco retrocesso no caminho da sustentabilidade.

Não é novidade que alguma regulação ambiental tem incorporado instrumentos de gestão oriundos da esfera privada, como no caso dos inventários de emissão industrial dos gases de efeito estufa, o que significa avanço importante na gestão ambiental. Falta, entretanto, visão nos órgãos ambientais de ampliar tal incorporação de instrumentos e recepcioná-la nas diversas instâncias e rotinas dos órgãos. Mais que eliminar procedimentos problemáticos, deveríamos aperfeiçoá-los, reconhecendo sua importância e enorme potencial.

Faz-se também necessária a participação ativa de diversos segmentos da sociedade, inclusive no curso de um eventual novo processo legislativo que se abre no Congresso Nacional para que uma eventual aprovação de uma Lei Geral de Licenciamento esteja adequada aos diversos e complexos desafios atuais, por vezes não recepcionados ainda pelo Direito, e que permita a proteção dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável do país.

Enfim, é necessário que o reexame dessa conflituosa experiência do licenciamento ambiental no País passe por uma aceitação de um modelo de governança, dos desafios trazidos pelos caminhos da sustentabilidade, que busque equilíbrio entre segurança jurídica, flexibilidade e foco estratégico nas ações de enforcement, ampliando a diversidade dos instrumentos utilizados, no sentido da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, conforme os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e honrando as determinações da própria Constituição Federal.

Referências

ACSELRAD, H. Liberalização da economia e flexibilização das leis - o meio ambiente entre mercado e a justiça. *Revista de Educação, Ciências e Matemática*. Duque de Caxias, v.3. n. 3. set/dez., 2013, pp. 62 - 68.

BESSA ANTUNES, Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. (Projeto de Lei nº 2159, de 2021 no Senado). Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8979282&ts=1629830562418&disposition=inline> Acesso em: jun. 2023

BURMANN, Alexandre. *Estudo crítico do licenciamento ambiental municipal no Estado do Rio Grande do Sul*. Dissertação Universidade La Salle. 2012.

COSTA, M., MORAES, L. Nova LIA e mudanças no âmbito do licenciamento ambiental. *Conjur* 19/04/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-29/opinioao-lia-mudancas-licenciamento-ambiental> Acesso em: jul. 2023.

FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: SENAC, 2011.

FROSCH, Robert A. (coord.). *Industrial environmental performance metrics – challenges and opportunities*. Washington: National Academy of Science, 1999.

GOMES, L. R. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa. O controle da omissão estatal no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GRANZIERA, M. L. M. *Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015

GRANZIERA, M.L.M., REI, F., *Licenciamento Ambiental*. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

GUATARI, Félix. *As três ecologias*. São Paulo: Papirus, 2000.

JACOBZONE, Stéphane; CHOI, Chang-wong; MIGUET, Claire. *Indicators of regulatory management systems*. OECD Working Papers on Public Governance, n.4. Paris: OECD Publishing, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, L. *Licenciamento Ambiental – Uma breve análise do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654/2015*. Monografia apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da PUC-Rio como quesito parcial para obtenção do título de Especialista em

Educação Ambiental. PUCRJ. 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/57315/57315.PDF> Acesso em jul. 2023.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 12^a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

PASINI DA COSTA, A.C. Avaliação de Impacto Ambiental. In Granziera, M.L.M., Rei, F., Licenciamento Ambiental. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, pp. 39-58.

REI, Fernando; CIBIM, Juliana. Direito Ambiental. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

REI, Fernando; LIMA, Maria Isabel Leite Silva de. PEC que altera licenciamento ambiental não reflete sua justificativa. Consultor Jurídico. São Paulo: 2016. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-mai-02/pec-altera-licenciamento-ambiental-nao-reflete-justificativa>. Acesso em: jun. 2023.

REI, Fernando; LIMA, Maria Isabel Leite Silva de. Licenciamento ambiental em debate. Revista dos Tribunais [Recurso Eletrônico], São Paulo, n.1041, jul. 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/44725> Acesso em: jun. 2023.

REI, Fernando; RIBEIRO, Flávio de Miranda. Limites do Controle Corretivo como Instrumento de Regulação Ambiental. In: Gilberto Passos de Freitas; Maria Luiza Machado Granziera. (Org.). Sobre a Efetividade da Tutela Ambiental. Campinas: Millennium Editora, 2014, v. 1, pp. 19-47.

RIBEIRO, Flávio de Miranda; KRUGLIANSKAS, Isak. Reforma da regulação ambiental: Estudo de caso da licença de operação renovável em São Paulo. In: 4th International Workshop Advances in Cleaner Production, 2013, São Paulo. 4th International Workshop: Advances in Cleaner production, 2013.

VAZQUEZ, F., MARQUES, C., GUIMARÃES, A. A Atuação do Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente: Análise sobre o Necessário Acompanhamento dos Impactos Socioambientais Decorrentes de Megaempreendimentos a Partir da Experiência da Transposição do Rio São Francisco. Dossiê – Ministério Público: Atuações, Interações, Perspectivas. RDP, Brasília, Volume 19, n. 101, jan./mar. 2022, pp. 277-300.