

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 11 | n. 2 | maio/agosto 2020 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Desnaturando o licenciamento ambiental: a inconstitucionalidade dos prazos previstos no projeto de Lei n. 654/2015**

*Denaturing the environmental license: the unconstitutionality of  
the deadlines set forth in bill n. 654/2015*

**Mariana Barbosa Cirne\***

Centro Universitário de Brasília – UNICEUB (Brasil)

mariana.cirne@ceub.edu.br

**Isabella Maria Martins Fernandes\*\***

Universidade de Brasília (Brasil)

isabellamariamartinsf@gmail.com

Recebido: 16/11/2019

Received: 11/16/2019

Aprovado: 02/06/2020

Approved: 06/02/2020

### **Resumo**

Como citar este artigo/*How to cite this article*: CIRNE, Mariana Barbosa; FERNANDES, Isabella Maria. Martins. Desnaturando o licenciamento ambiental: a inconstitucionalidade dos prazos previstos no projeto de Lei nº 654/2015. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 189-223, maio/ago. 2020. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i2.25905

\* Professora do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB (Brasília-DF, Brasil). Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar. Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Procuradora federal da Advocacia-Geral da União. Coordenadora-Geral de Processos Administrativos e Análise Legislativa da Consultoria Jurídica da Controladoria-Geral da União. E-mail: mariana.cirne@ceub.edu.br.

\*\* Mestranda em Direito, Estado e Constituição na Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Graduanda em Ciências Ambientais na Universidade de Brasília. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade (GERN/UnB). Advogada. E-mail: isabellamariamartinsf@gmail.com.

O licenciamento ambiental está no centro dos debates legislativos brasileiros. Apesar disso, nem sempre os pesquisadores do Direito se preocupam com a formação das leis. Diante dessa lacuna, este artigo pretende analisar e contribuir para o debate legislativo ao demonstrar que os prazos estabelecidos para o licenciamento ambiental no projeto de lei nº 654/2015 do Senado Federal ofendem a constituição, por desnaturar este instrumento técnico e impossibilitar que se evite, mitigue ou compense a possível degradação ambiental causada por atividades ou obras. Por meio de revisão bibliográfica e de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, conjugada com a análise dos argumentos do processo legislativo, pretende-se demonstrar que a definição de prazos exíguos e peremptórios para a análise do licenciamento ambiental são inconstitucionais devido à inobservância do licenciamento como um instrumento técnico e necessário à garantia do direito fundamental constitucional de proteção ambiental intergeracional.

**Palavras-chave:** licenciamento ambiental; prazo; instrumento técnico; proteção intergeracional; inconstitucionalidade.

### **Abstract**

*Environmental licensing is at the center of Brazilian legislative debates. Nevertheless, law researchers are not always concerned with the formation of laws. Given this gap, this article intends to analyze and contribute to the legislative debate by demonstrating that the deadlines established for environmental licensing in Federal Senate bill No. 654/2015 offend the constitution, by denaturing this technical instrument and making it impossible to avoid, mitigate or compensate for possible environmental degradation caused by activities or works. Through a bibliographic review and jurisprudence of the Supreme Court on the subject, coupled with the analysis of the arguments of the legislative process, it is intended to demonstrate that the definition of tight and peremptory deadlines for the analysis of environmental licensing are unconstitutional due to non-compliance with the law. licensing as a technical and necessary instrument to guarantee the constitutional fundamental right of intergenerational environmental protection.*

**Keywords:** environmental licensing; deadline; technical instrument; intergenerational protection; unconstitutionality.

### **Sumário**

1. Introdução. 2. O Licenciamento Ambiental. 2.1 Um panorama normativo sobre licenciamento ambiental. 2.2 O Licenciamento Ambiental e os seus prazos. 3. O Projeto de Lei n. 654/2015 do Senado Federal. 3.1 Tramitação do Projeto de Lei n. 654/2015. 3.2 Os prazos para o licenciamento ambiental especial no PLS n. 654/2015. 4. As inconstitucionalidades dos prazos do PLS n. 654/2015. 5. Conclusão. Referências.

## **1. Introdução**

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>1</sup>, essencial à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida<sup>2</sup>, e se encontra no centro dos atuais debates legislativos (LIMA; REI, 2017). Prova disso é a proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 65, de 14 de dezembro de 2012<sup>3</sup> que pretende inviabilizar a suspensão das licenças como maneira de tornar o licenciamento mais efetivo. Apesar de ser um dos temas mais controvertido na pauta ambiental<sup>4</sup>, poucos são os estudos, no Direito (ATIENZA, 1997; WALDRON, 2003), que se preocupam com o processo legislativo em andamento.

Neste contexto, este artigo irá analisar a constitucionalidade dos prazos do licenciamento ambiental propostos no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654/2015 (BRASIL) no intuito de contribuir com o debate legislativo. Este ponto do projeto parece especialmente relevante ao tornar os prazos do licenciamento ambiental significativamente mais exíguos e peremptórios. Exemplo desta substancial redução se encontra na proposta de fixar o prazo de sessenta dias (PLS n.6 54/2015, art. 5, inc. V e VI<sup>5</sup>) para a análise dos estudos de impacto ambiental.

Como instrumento técnico, o licenciamento ambiental deve manter suas características essenciais de conhecimento dos possíveis impactos causados por empreendimentos de grande porte e mitigação da degradação ambiental, em prol do dever do Poder Público de proteção ambiental, nos

<sup>1</sup> Cf. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL).

<sup>2</sup> Cf. art. 225 da Constituição de 1988 (BRASIL; CIRNE, 2018).

<sup>3</sup> A PEC n. 65/2012 (BRASIL, 2012) está em audiência pública e tem como objetivo acrescentar o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública. “Dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”.

<sup>4</sup> Os antropocentristas, assim como os desenvolvimentistas, veem o licenciamento ambiental como um entrave ao desenvolvimento brasileiro (COELHO, 2014). Por outro lado, para sociedade civil e o Ministério Público, as demandas sociais a serem atendidas no bojo do licenciamento ambiental devem ser ampliadas. Para os preservacionistas, e para quem é biocentrista ou ecocentrista, o componente socioambiental precisa ser ampliado no bojo do licenciamento ambiental (MACHADO, 2015; MARÉS, 2002; SARLET; FENSTERSEIFER, 2014).

<sup>5</sup> Cf. Projeto de Lei do Senado n. 654, de 2015 (BRASIL): Art. 5. V – 60 (sessenta) dias, a partir da apresentação dos documentos referidos no inciso IV para o órgão licenciador analisar os documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitar esclarecimentos e complementações, que deverão ser prestadas em até 10 (dez) dias após o recebimento da solicitação; VI – 60 ( sessenta) dias, a partir do recebimento dos últimos documentos recebidos de que tratam os incisos III e V para elaboração do parecer técnico conclusivo e concessão da licença ambiental integrada, caso o parecer conclua pelo seu deferimento.”

termos do artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição (BRASIL, 1988). Nesta tarefa, os prazos dentro do licenciamento ambiental são pontos centrais para viabilizar este dever constitucional.

Neste contexto, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: as alterações que reduzem e tornam peremptórios os prazos para a análise do licenciamento ambiental presentes no PLS n. 654/2015 ofendem o art. 225 da Constituição de 1988?

A resposta a esta pergunta pretende ser dada por meio de duas etapas. A primeira falará sobre licenciamento ambiental e suas características e finalidades. A segunda tratará do PLS nº 654/2015, que pretendem regulamentá-lo. Nesta oportunidade, serão apresentados os argumentos que sustentam e combatem a alteração dos prazos para realização dos estudos de impacto ambiental e da análise do licenciamento ambiental. Nesta parte ainda, os prazos do licenciamento serão analisados sob a ótica dos preceitos constitucionais e dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito do tema. O método de pesquisa conjugará revisão bibliográfica e jurisprudencial para argumentos lançados no trâmite do PLS n. 654/2015.

Este artigo pretende demonstrar a inconstitucionalidade dos prazos exíguos e peremptórios estabelecidos para o licenciamento ambiental no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654/2015 (BRASIL), ante a desnaturação deste instrumento técnico, e ofensa à responsabilidade intergeracional, ao impossibilitar que se evite, mitigue ou compense a possível degradação ambiental causada por atividades ou obras licenciadas. Esclarecido o percurso a ser trilhado, passa-se ao seu desenvolvimento.

## 2. O Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental é o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>6</sup> e possui caráter preventivo de tutela do meio ambiente. É um procedimento administrativo complexo (FIORILLO, 2013) que objetiva a prevenção de danos ambientais buscando o equilíbrio almejado na ideia do desenvolvimento sustentável (PADILHA, 2010, p. 246). Neste sentido, o seguinte item irá abordar um panorama normativo sobre

---

<sup>6</sup> BRASIL, 1981. Cf. "Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras." Cf. art. 2º, inciso I, da Lei Complementar n.140/2011 (BRASIL).

licenciamento ambiental (2.1) para em seguida tratar dos prazos atualmente aplicados no procedimento de licenciamento ambiental (2.2).

## 2.1 Um panorama normativo sobre licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. Nos termos do arts. 9º, inciso IV, e 10º, da Lei nº 6.938/81<sup>7</sup> (BRASIL), deve ser exigido previamente na construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais de efetivo ou potencial capacidade poluidora, ou capazes de causar degradação sob qualquer forma. É, portanto, um típico instrumento de prevenção de danos ambientais (BECHARA, 2015). Através dele, o órgão ambiental licenciador poderá verificar a dimensão dos impactos que a implantação de um empreendimento pode causar e buscar medidas que os evitem, contenham ou compensem.

A Constituição Federal não fez referência direta ao licenciamento ambiental no seu texto, contudo, não há como negar que este instrumento funciona como a concretização dos valores ambientais constitucionais trazidos em seu artigo 225 (FARIAS, 2013, p. 32). Isso porque o licenciamento ambiental se relaciona com todos os incisos do §1º do art. 225, que estabelecem responsabilidades ao Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado. Por exemplo, quando o inciso I fala em “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” isso significa que, salvo adotadas as medidas de prevenção cabíveis, as atividades econômicas que ameaçam os processos ecológicos essenciais e os ecossistemas não deverão receber a licença ambiental (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2010, p. 37).

O licenciamento ambiental é uma via procedimental de racionalização, como forma de legitimação da tomada de decisão pública acerca da possibilidade ou não da instalação e operação de uma atividade causadoras de dano na sociedade. Em outras palavras, é uma forma de

---

<sup>7</sup> A Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011 (BRASIL), logo posterior à PNMA, define 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” (art.2º).

tomada de decisão pública que, para ser legitimada juridicamente, perpassa por um procedimento que racionaliza a decisão por meio de uma análise consequentialista dos impactos da atividade e de sua adequação à ordem jurídica.

Entretanto, o instrumento constitucional mais diretamente interligado ao licenciamento ambiental está previsto no inciso IV do § 1º do art. 225<sup>8</sup>. É o Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA, que exige “na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Portanto, a obrigatoriedade do EPIA é uma imposição constitucional que se desenvolve no bojo do licenciamento ambiental. O EPIA é o coração do licenciamento ambiental.

Segundo Nelson Bugalho (1999), algumas considerações podem ser extraídas deste dispositivo constitucional sobre o EPIA. A primeira delas é a de que o EPIA deve ser exigido pelo Poder Público, devendo ser regulamentado por normas infraconstitucionais. A segunda observação é a de que o termo “prévio” empregado exige que o estudo seja realizado antes da instalação da obra ou atividade potencialmente poluidora, não podendo ser concomitante nem posterior a elas. Em terceiro lugar, o EPIA sempre será exigido nos casos em que a obra ou atividade possa causar degradação expressiva. Em resumo, o EPIA é pressuposto para o licenciamento de “construção, instalação, ampliação, reforma e funcionamento de estabelecimentos, obras ou quaisquer atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente”. A constitucionalização do licenciamento e a inclusão do dever público de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da exigência de EPIA para atividades potencialmente poluidoras, são um marco da proteção jurídica do meio ambiente e da evolução legislativa infraconstitucional do direito socioambiental (GUETTA, 2017).

Antes desta previsão constitucional, a Lei nº 6.938/81 já trazia a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Contudo, foi somente com sua regulamentação específica pela Resolução Conama nº 01/86 (BRASIL) que o EPIA realmente passou a ter aplicabilidade (SÁNCHEZ, 2006). A Resolução

---

<sup>8</sup> Cf. “Art. 225. (...) § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: (...) IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (BRASIL, 1988)”.

definiu tanto as diretrizes gerais para elaboração do estudo (art. 5º), mas também que este estudo deveria ser elaborado por equipe multidisciplinar independente do proponente do projeto (art. 7º). O artigo 2º desta Resolução trouxe uma lista de atividades sujeitas ao EPIA como condição para o licenciamento ambiental. Ou seja, ficou estabelecido que dentro do processo de avaliação de impacto ambiental<sup>9</sup>, o empreendedor deveria apresentar dois documentos, preparados por equipe técnica multidisciplinar independente, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, este sendo o documento destinado à informação e consulta pública, devendo, portanto, ser escrito de forma simplificada, trazendo as conclusões presentes no EIA. Posteriormente, a Resolução CONAMA nº 237/97 (BRASIL) definiu os estudos ambientais em seu artigo 1º<sup>10</sup>.

O EPIA é, portanto, um meio de atuação preventiva do Estado, avaliando as dimensões da interferência que um projeto (obra/atividade) possa vir a causar nos atributos de quaisquer dos elementos que compõem o meio ambiente (BUGALHO, 1999). Segundo Sandra Cureau (2012), o principal objetivo desse instrumento, dentro do licenciamento ambiental, é dar à administração pública “uma base sólida de informação para a tomada de decisão quanto à autorização para o prosseguimento do projeto, sopesando os impactos sobre o meio físico, biótico e antrópico com os seus benefícios sociais”.

Dessa forma, no Brasil, o processo de avaliação de impacto ambiental, na forma do EIA-RIMA, é indispensável ao licenciamento ambiental, devendo ser apresentado para toda e qualquer atividade de significativa degradação que necessite de uma licença para funcionar (SANCHES, 2006). Exatamente por isso, o prazo estabelecido para essa análise será central para viabilizar o cumprimento de sua missão.

---

<sup>9</sup> A Resolução CONAMA nº 237/97 (BRASIL) considera impacto ambiental como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: “I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.”

<sup>10</sup> Art. 1º, III – (...) todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (Resolução Conama n. 237/97, BRASIL)



## 2.2 O Licenciamento Ambiental e os seus prazos

O licenciamento ambiental só é concluído após a obtenção de três licenças (art.8º da Resolução Conama n. 237/97)<sup>11</sup>: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).

O EIA/RIMA é exigido na fase de licença prévia (LP). Nesta fase preliminar, o empreendedor deverá entregar ao órgão licenciador todos os estudos ambientais exigidos, decorrente do tipo de empreendimento ou atividade que se pretende operar. A LP visa aprovar a concepção e a localização do projeto “após a verificação da compatibilidade do empreendimento com o zoneamento, o plano diretor e os planos e programas governamentais” (OLIVEIRA, 2011, p.106), e estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (art. 8º, I, Resolução Conama n. 237/97).

Após a obtenção da LP, o empreendedor requererá a LI, que consiste na autorização da instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante (art.8º, II, Resolução Conama n. 237/97). A LO autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das medidas e condicionantes que consta das licenças anteriores (art. 8º, III, Resolução Conama n. 237/97). Além disso, aqui serão determinadas as medidas de controle ambiental e as condicionantes que deverão ser observadas após o efetivo funcionamento do empreendimento (OLIVEIRA, 2011). O parágrafo único do referido art. 8º elucida ainda que a depender da natureza, das características e da fase do empreendimento ou atividade, as licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente.

O objetivo desta pesquisa é tratar sobre os prazos de análise do pedido de licença solicitado pelo empreendedor e sujeito à verificação do órgão

---

<sup>11</sup> Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. (Resolução Conama n. 237/97, BRASIL)

ambiental competente, o que não se confunde com os prazos máximo de validade de cada licença. Feita esta observação, o prazo procedimental de análise pelo órgão licenciador, para deferimento ou indeferimento da licença, é de no máximo seis meses, a contar do seu protocolo. Mas em hipótese de realização do EIA/RIMA ou de audiência pública, o prazo aumenta para um ano (art. 14, *caput*, Res. Conama n. 237/97).

Em conformidade com o disposto no art. 15, da Resolução Conama n. 237/97, há ainda a hipótese de suspensão da contagem de prazo para os casos em que se faça necessário a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor. Neste caso, o empreendedor terá quatro meses para prestar esclarecimentos e atender às solicitações. A Lei Complementar nº 140/11 ressaltou que a autoridade licenciadora poderá suspender o prazo de aprovação durante estes esclarecimentos, só continuando a fluir após o atendimento integral pelo empreendedor.

A Resolução Conama n. 237/97 (BRASIL) define que o órgão ambiental pode estabelecer prazos de análise diferenciados para cada licença. Em suma, prazos diferenciados podem ser fixados para a licença previa, de instalação e de operação.

O art. 14 da Lei Complementar nº 140/11 (BRASIL) prevê que os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento, devendo as licenças ambientais serem requeridas com a antecedência de 120 dias para o decurso do prazo em casos de renovação<sup>12</sup>. O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15 da lei. As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela

---

<sup>12</sup> Cf. Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. § 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos. § 2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor. § 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15. § 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. (BRASIL, 2011).

autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

A Resolução Conama n. 237/97 (BRASIL) garante a possibilidade de estabelecer novas condicionantes ambientais, não só na fase de licença de operação, mas durante todas as outras etapas, e ainda resguarda a hipótese do órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, modificar as condicionantes (e as medidas de controle e adequação, podendo suspender ou cancelar uma licença expedida) nos casos em que houver (a) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, (b) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença e (c) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde (art. 19 da Resolução Conama n. 237/97)<sup>13</sup>.

A partir desta abordagem inicial sobre licenciamento ambiental é possível ter uma breve noção dos prazos aplicados pelas normas vigentes a este procedimento. A seguir serão apresentados os tramites legislativos do PLS n. 654/2015, do Senado Federal, objetos desta pesquisa.

### **3. O Projeto de Lei nº 654/2015 do Senado Federal**

Nesta oportunidade, com base nas informações do site do Senado Federal, em um primeiro momento, quanto à tramitação do PLS n. 654 de 2015, foi possível mapear a tramitação do projeto, bem como as alterações e ressalvas nele (3.1), para em um segundo momento tecer considerações acerca dos prazos para o licenciamento ambiental especial (3.2).

#### **3.1 Tramitação do Projeto de Lei nº 654/2015**

O PLS n. 654 foi apresentado no Senado Federal, em 29 de setembro de 2015, pelo Senador Romero Jucá (PMDB/RR). Dispõe “sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional” (BRASIL, 2015). O PLS n. 654/2015 propõe novos prazos para o licenciamento ambiental a serem aplicados às atividades e empreendimentos sujeitos ao

---

<sup>13</sup> Cf. “Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais. II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença. III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.” (BRASIL, 1997).

que se chamou de licenciamento ambiental especial, já regulamentados pela Resolução Conama n. 237/97.

A proposição, segundo consta, tem como justificaco “tornar eficiente o procedimento de licenciamento ambiental para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos para o desenvolvimento sustentável nacional” (BRASIL, 2015), bem como de que seria necessária a criação de um procedimento legal para o licenciamento ambiental, “pautado nos princípios da sustentabilidade, celeridade, eficiência, economicidade e no direito ¢ informação ambiental, voltado exclusivamente aos empreendimentos considerados, pelo Poder Executivo, como estratégicos ao desenvolvimento nacional sustentável”. (BRASIL, 2015)

Para isso, propõe-se um procedimento de licenciamento especial que seguirá rito uno, e não mais trifásico como dispõe a Resolução Conama n. 237/97, tudo isso para a obtenção de uma Licença Ambiental Integrada. No art. 2 do PLS n. 654/2015, o licenciamento ambiental especial e a licença integrada são definidos, respectivamente, como: o procedimento administrativo específico, destinado a licenciar empreendimentos de infraestrutura estratégicos utilizadores de recursos ambientais; ato administrativo expedido pelo órgão licenciador que estabelece condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial (BRASIL, 2015).

Neste sentido, a licença ambiental integrada seria o ato administrativo expedido pelo órgão licenciador que vincula o empreendedor ¢ observância de condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental estabelecidas, nos casos de empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial. Por sua vez, o licenciamento ambiental especial é aquele realizado por meio de um rito uno, obedecendo as seguintes etapas, conforme o art. 4, do PLS n. 654/2015:

- I – manifestação de interesse de submissão de empreendimento de infraestrutura estratégico ao licenciamento ambiental especial junto ao órgão licenciador;
- II - definição do conteúdo e elaboração do termo de referência pelo órgão licenciador, ouvidos os órgãos e entidades públicos envolvidos no licenciamento ambiental, que comporão um comit específico para cada empreendimento, coordenado pelo órgão licenciador;

- III – requerimento de licença ambiental integrada, acompanhada dos documentos, projetos, cronograma e estudos ambientais exigidos, sob a responsabilidade do empreendedor;
  - IV – apresentação, pelos órgãos e entidades públicas envolvidos no licenciamento ao órgão licenciador, de anuências, licenças, certidões e outros documentos necessários ao licenciamento ambiental especial;
  - V – análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitação de esclarecimentos e complementações, uma única vez;
  - VI – emissão de parecer técnico conclusivo;
  - VII – concessão ou indeferimento da licença ambiental integrada.
- (BRASIL, 2015)

O projeto foi submetido, em 29 de setembro de 2015, às Comissões de Serviços de Infraestrutura; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo a esta a decisão terminativa. Ao ser recebida pela Comissão de Serviços de Infraestrutura, conforme despacho da Presidência, a matéria foi diretamente para a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), em decisão terminativa, no dia 15 de outubro de 2015, sob a relatoria do Senador Blairo Maggi. Ele apresentou voto pela aprovação, em 9 de novembro de 2015<sup>14</sup>.

O PLS n. 654/2015 foi votado e aprovado nesta Comissão, ressalvados os votos em separado dos Senadores Cristovam Buarque e Randolfe Rodrigues<sup>15</sup>. Em 03 de dezembro de 2015, foi encaminhado à publicação o Parecer n. 1133, de 2015-CEDN, do relator, Senador Blairo Maggi, favorável. Nesta mesma data, abriu-se prazo de 5 dias úteis para interposição de

---

<sup>14</sup> [...] “Ainda sobre a constitucionalidade, o projeto respeita a exigência do art. 225, inciso IV, da Carta Magna, ao positivar no art. 10 a necessidade de elaboração de EIA/RIMA para o empreendimento de infraestrutura estratégico que for considerado, pelo órgão licenciador, como potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente. [...] Prova disso é a constatação do Tribunal de Contas da União (TCU) [...] de que há excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental, excesso de condicionantes e ausência de acompanhamento dos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras. De acordo com aquela Corte de Contas, o órgão ambiental deveria focar as suas atividades de licenciamento mais para o resultado finalístico do processo e não apenas para os procedimentos em si. [...] Assim, ficará mais claro que a alteração pretendida se aplica à regra geral de licenciamento ambiental e não apenas ao licenciamento ambiental especial. Por fim, será necessário modificar a ementa do PLS, para indicar que haverá alteração na Lei nº 6.938, de 1981. Pelas razões expostas, o projeto atende aos padrões de regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, deve ser aprovado com as emendas propostas a seguir.” (BRASIL, 2015).

<sup>15</sup> Voto em separado. Senador Randolfe Rodrigues. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3735515&disposition=inline>> Acesso em: 06 out. 2017.

recurso por um décimo da composição da Casa, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário.

A apreciação do PLS n. 654/2015 foi incluída na ordem do dia da sessão deliberativa ordinária de 03 de fevereiro de 2016, após o recebimento, pela Secretaria Geral da Mesa, das emendas de n. 7 a 22-PLEN<sup>16</sup>, em 16 de dezembro de 2015.

Após, foi encaminhada a juntada original de manifestação do Ofício da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto, fls. 91/110, e do Ofício n° 824/16-JUR, do Ministério Público do Estado de São Paulo, fls. 111/119, em 15 e 31 de março de 2016, respectivamente.

O Manifesto da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI) indica algumas “fragilidades” do PLS (segundo o termo usado por eles), tais como (a) não incluir a audiência pública e o acompanhamento das medidas de controle e condicionantes entre as etapas previstas para o licenciamento ambiental especial, (b) estabelecer prazos extremamente curtos e incompatíveis com a natureza das etapas do licenciamento ambiental<sup>17</sup>. A manifestação do Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 111/119) é no mesmo sentido e acrescentou que o PLS violaria questões fundamentais que comprometem as bases do licenciamento ambiental e a defesa do meio ambiente. Entre estas questões, o MP/SP considerou exíguos os prazos fixados para análise técnica de alta complexidade.

Em 28 de junho de 2017, o PLS n. 654/2015 aguardava a inclusão na ordem do dia dos requerimentos ns. 460<sup>18</sup> a 462<sup>19</sup>, de 2017, de audiência da CMA, da CCJ e da CDH, dos Senadores Cristovam Buarque e Randolfe Rodrigues; e do Requerimento n. 463, de 2017, de tramitação conjunta com o PLS n. 602, de 2015, do Senador Flexa Ribeiro, que aguarda deliberação.

---

<sup>16</sup> Emendas nº 17 a 19, da Senadora Lídice da Mata. Emendas nº 8 a 16-Plen, do Senador Jorge Viana. Emendas nº 20 a 22-Plen, do Senador Antônio Carlos Valadares.

<sup>17</sup> “Como exemplo, citamos o prazo – absolutamente inviável – de até 60 dias para a elaboração de estudos de impacto ambiental.” Manifestação do Ofício da ABAI, fls. 91/110.

<sup>18</sup> Cf. “Requeiro, nos termos do art. 255, inciso II, alínea c, item 12, combinado com o art. 102-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, o exame do Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015 (...), pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), além das comissões constantes no despacho inicial da matéria.” Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372446&disposition=inline>> Acesso em: 08 out. 2017.

<sup>19</sup> Cf. “Requeiro, nos termos do art. 255, incisos II, “c”, 12, do Regimento Interno do Senado Federal, que o Projeto de Lei do Senado nº 654 de 2015 (...) seja encaminhado ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, por estar no âmbito de sua competência.” Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372506&disposition=inline>> Acesso em: 08 out. 2017.

Em 11 de abril de 2018, os projetos estavam sob a nova relatoria do Senador Jorge Viana, para emitir relatório.

Após, somente houve movimentação do projeto em dezembro do mesmo ano (17 e 20/12/2018) oportunidade em que o projeto foi encaminhado ao Plenário do Senado Federal e passou a tramitar de forma autônoma, tendo em vista o arquivamento do Projeto de Lei do Senado nº 602, de 2015 que tramitava conjuntamente, e foi ao exame da CDH, da CCJ e da CMA. Desta forma, a última movimentação da proposta legislativa consta de 20 de fevereiro de 2019, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Secretaria de Apoio à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa), aguardando a relatoria do Senador Telmário Mota.

Diante do que foi analisado e discutido pelas Comissões Legislativas e Manifestações técnicas, foi possível organizar os argumentos centrais utilizados, até o presente momento, para dar continuidade às tramitações do projeto de lei em estudo. Passa-se, em seguida, aos prazos defendidos no PLS nº 645/2015.

### **3.2 Os prazos para o licenciamento ambiental especial no PLS n. 654/2015**

O PLS n. 654/2015 propõe um licenciamento especial que seguirá rito uno, o que segundo o Senador Rondolfe Rodrigues, vai na contramão da história, pois cria um rito sumário para o licenciamento ambiental. Como explicado, a iniciativa criará um rito único de licenciamento ambiental especial para empreendimentos voltados aos sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário, portos, energia e telecomunicações.

A proposta inicial abarcava a hipótese de aplicação de licenciamento especial para empreendimentos que explorem recursos naturais, mas, felizmente, a hipótese (art. 1º, inc. V, PLS) foi retirada pela Emenda Supressiva nº 2. Exclusão muito oportuna, vez que se permanecesse abriria lacuna para qualquer empreendimento entrar no rito especial.

A proposta consiste, basicamente, em um rito uno de licenciamento especial, estruturado de forma a se iniciar pela manifestação de interesse de submissão do empreendimento ao licenciamento ambiental especial. Seguida da elaboração do termo de referência pelo órgão licenciador, no prazo de 20 (vinte) dias, a partir da aprovação do Comitê.

Após, há o requerimento de licença ambiental integrada e a apresentação de anuências e documentos, pelos órgãos e entidades públicas

envolvidos no licenciamento ambiental, ao órgão licenciador. Conta também com a análise e solicitação de esclarecimentos e complementações, uma única vez, pelo órgão licenciador, no prazo de 60 (sessenta) dias. Ficou impossibilita uma nova solicitação de esclarecimento pelo órgão, diante de fato novo que venha a tomar ciência.

Há de se observar que a proposta retira a obrigatoriedade da audiência pública<sup>20</sup>. Além disso, a emissão de parecer técnico conclusivo será realizada no prazo de 60 dias após a análise inicial, com a concessão ou indeferimento da licença ambiental integrada (art. 5º, inc. V, PLS). Por último, o PLS n. 654/2015 propõe a expedição da licença de operação trinta dias após a manifestação de interesse do empreendedor em dar início à operação do empreendimento, “vedada a imposição de novas condicionantes ou exigências, salvo se em virtude da superveniência de fato imprevisto originalmente”. A proposta permite que o órgão licenciador realize vistoria técnica prévia à sua decisão, porém vincula a emissão da licença de operação ao prazo esmagador de sessenta dias.

O PLS n. 654/2015 fala em uma possível aquiescência tácita pelos órgãos notificados ao processo de licenciamento ambiental especial caso haja descumprimento de prazos. É o que dispõe o art. 5, §3, da redação original do PLS n. 654/2015<sup>21</sup>.

Em suma, o PLS n. 654/2015 não apenas exige que o procedimento de licenciamento seja concluído em 60 dias, como torna tal prazo peremptório, motivo pelo qual tais disposições merecem ser analisadas sob um viés constitucional e jurisprudencial a seguir.

#### 4. As inconstitucionalidades dos prazos do PLS n. 654/2015

O licenciamento ambiental, como instrumento constitucional inserto no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, ao se consagrar o EPIA, tem função preventiva do direito difuso e coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Está, portanto, intimamente ligado ao dever jurídico de não degradar, uma vez que o empreendedor, ao visar determinado projeto, deve concretizar não só o direito à livre iniciativa, mas

<sup>20</sup> Para se aprofundar neste tema das audiências públicas do licenciamento ambiental, ver: SILVA; SILVEIRA, 2014; PAVAN, 2017; SOARES, 2002.

<sup>21</sup> Art. 5º Para fins de cumprimento das etapas do licenciamento ambiental especial, observar-se-ão os seguintes prazos limite até: [...] § 3º O descumprimento de prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial (BRASIL, 2015).



também observar os limites impostos pelo princípio do desenvolvimento sustentável.

Herman Benjamin (2008, p. 67-68) elucida que no *caput* do art. 225 da Constituição de 1988 há um dever geral explícito e genérico de defesa e preservação do meio ambiente imposto ao Poder Público e à coletividade. Este dever geral faz surgir deveres derivados e secundários, de caráter específico, listados no § 1º do art. 225. O texto constitucional forjou uma obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita, de não degradar o meio ambiente. Em ambos os casos (*caput* e parágrafo primeiro) se está diante de deveres *erga omnes*, em que temos como coobrigados, indistintamente, o Poder Público, os indivíduos e a coletividade. Há uma ampliação da responsabilidade ambiental (CIRNE; ROESLER, 2016).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se desdobra na materialização de dois princípios constitucionais: desenvolvimento sustentável e equidade (CIRNE). Quanto a este último, pode-se dizer que o texto constitucional avançou ainda mais ao proteger aqueles que ainda não nasceram, colocando as preocupações ambientais em uma perspectiva para o futuro, enquanto uma demanda difusa como exige a defesa do meio ambiente. Houve, aqui, uma ampliação da responsabilidade do Estado quanto a estabelecer limitações às atividades que causem degradação ambiental, já que se deve levar em consideração as gerações futuras (SANTOS, 2000). Materializa-se, aqui o princípio da equidade (SILVA, 2012).

O licenciamento ambiental também está vinculado aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da livre iniciativa e da defesa do meio ambiente, tendo como crucial importância a observância das metas constitucionais para a ordem econômica, prevista no art. 170 da Constituição (FIGUEREDO, 2012). Então, a ordem econômica observará o princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Razão pela qual, garante que qualquer proposição ou empreendimento que venha a violar o princípio da proteção ambiental estará em desacordo com a garantia constitucional da ordem econômica. O que se busca aqui é compatibilizar o “desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art.4º, I, da Lei n.6.938/81)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cf. “Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

Conciliar estes dois interesses é o objetivo de toda análise de licenciamento ambiental, como reconhece o Supremo Tribunal Federal - STF. No julgamento do Agravo Regimental na ACO – Ação Civil Originária - n. 876/BA (BRASIL, 2007), contra a concessão da LP n. 200/2005.45, dada pelo Ibama, quanto ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional<sup>23</sup>, o STF reconheceu a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento com a preservação. Nesta ACO, o questionamento centrava-se na ideia que o IBAMA não poderia postergar as respostas às questões suscitadas na LP para a fase seguinte do licenciamento ambiental. No entanto, o pedido liminar foi indeferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, pois se entendeu que a concessão da LP era válida, uma vez que não autorizava nenhuma intervenção ao meio ambiente. A concessão de LP pelo IBAMA não esgotava o licenciamento ambiental, que teria continuidade com a verificação do cumprimento das condicionantes impostas ao projeto, para, posteriormente, conceder-se a LI e, por fim, a LO.

O entendimento do STF pautou-se na ideia de que o meio ambiente não é incompatível com projetos de desenvolvimento econômico e social. O Ministro Menezes Direito, relator da ACO, elucidou que dizer sim ou não à transposição não compete ao juiz, que se limita a examinar os aspectos normativos, do caso, para proteger o meio ambiente. A decisão sobre transpor ou não o Rio São Francisco é uma decisão advinda eminentemente da interpretação técnica dos estudos ambientais, cabendo à fiscalização do Poder Público sobre as medidas necessárias para evitar a degradação ambiental<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, visava a captação de água do rio São Francisco, com o objetivo de transpor os acidentes geográficos e garantir o abastecimento de água, por todo o ano, das bacias hidrográficas localizadas na porção setentrional da região Nordeste. Esta captação de água seria entre as barragens de Sobradinho e Itaparica, na divisa dos Estados da Bahia e de Pernambuco Cada sistema composto de canais, estações de bombeamento de água, pequenos reservatórios e usinas hidrelétricas para auto-suprimento” (BRASIL, 1981).

<sup>24</sup> Agravo regimental. Medida liminar indeferida. Ação civil originária. Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Periculum in mora não evidenciado. 1. Como assentado na decisão agravada, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção da Bahia, AATR – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia, GAMBA – Grupo Ambientalista da Bahia, IAMBA – Instituto de Ação Ambiental da Bahia, Associação Movimento Paulo Jackson – Ética, Justiça e Cidadania, PANGEA – Centro de Estudos Socioambientais e da AEABA – Associação dos Engenheiros Agrônomos da Bahia, não detêm legitimidade ativa para a ação prevista no art. 102, I, “f”, da Constituição Federal. 2. A Licença de Instalação levou em conta o fato de que as condicionantes para a Licença Prévia estão sendo cumpridas, tendo o IBAMA apresentado programas e planos relevantes para o sucesso da obra, dos quais resultaram novas condicionantes para a validade da referida Licença de Instalação. A correta execução do projeto depende, primordialmente, da efetiva fiscalização e empenho do Estado para proteger o meio ambiente e as sociedades próximas. 3. Havendo, tão-somente, a

Da mesma forma que se ponderou os interesses econômicos e ambientais na concessão de LP, é crucial entender que além de não haver interesses opostos, o desenvolvimento econômico será viabilizado na medida em que estiver em consonância com a norma constitucional e legal, devendo ser viável do ponto de vista ambiental. O mesmo precisa ocorrer no que tange à determinação dos prazos do licenciamento.

O licenciamento ambiental possui direta relevância para a ordem econômica e social brasileira, uma vez que guarda relação direta com o desenvolvimento de atividades econômicas (GUETTA, 2017). Neste sentido, estudos técnicos, como o EPIA, são essências para que a Administração Pública possa avaliar os impactos positivos e negativos de um determinado empreendimento, conciliando eficiência econômica e proteção ambiental. Na tentativa de conciliar estes dois aspectos, a Administração Pública possui a importante tarefa de concretizar o desenvolvimento sustentável sob as diretrizes da ordem econômica constitucional, conforme dispõe o art. 170, VI, da Constituição Federal de 1988.

O tratamento conferido pelo PLS n. 654/2015 ao licenciamento ambiental deveria seguir a tônica do seu fortalecimento, visto se tratar de temas relevantíssimos para o país (GUETTA, 2017, p. 221). No entanto, o que se percebe é uma falta de diálogo entre propostas legislativas e as limitações práticas da administração quanto ao licenciamento<sup>25</sup>.

Ao invés de se atentar para problemas de efetividade e implementação do instrumento, o PLS n. 654/2015 busca solucionar o problema com a redução de prazos. Há, portanto, flagrante descompasso

---

construção de canal passando dentro de terra indígena, sem evidência maior de que recursos naturais hídricos serão utilizados, não há necessidade da autorização do Congresso Nacional. 4. O meio ambiente não é incompatível com projetos de desenvolvimento econômico e social que cuidem de preservá-lo como patrimônio da humanidade. Com isso, pode-se afirmar que o meio ambiente pode ser palco para a promoção do homem todo e de todos os homens. 5. Se não é possível considerar o projeto como inviável do ponto de vista ambiental, ausente nesta fase processual qualquer violação de norma constitucional ou legal, potente para o deferimento da cautela pretendida, a opção por esse projeto escapa inteiramente do âmbito desta Suprema Corte. Dizer sim ou não à transposição não compete ao Juiz, que se limita a examinar os aspectos normativos, no caso, para proteger o meio ambiente. 6. Agravos regimentais desprovidos” (ACO nº 876/BA-AgRMC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Menezes Direito, DJ de 1º/8/08).

<sup>25</sup> A ausência de diálogo do Congresso Nacional em relação às referidas proposições legislativas, aliás, resultou no fato de que, em termos de conteúdo, as principais propostas de alteração legislativa – a saber, aquelas que têm tramitado com mais densidade política – não dialogam com os supramencionados gargalos e as limitações no licenciamento ambiental atualmente; pelo contrário, acabam por impor graves retrocessos aos direitos fundamentais e às demais garantias fundantes do referido instrumento da PNMA, resultando em inaceitável flexibilização (GUETTA, 2017, p. 221).

entre as propostas legislativas e a realidade de deficiência da Administração Pública para torná-lo mais célere e eficiente.

Há que se reconhecer que a intenção legislativa em clamar por uma certa celeridade nos processos decisórios de licenciamento é válida, mas de forma alguma a proteção ambiental, garantida via instrumentos constitucionais, pode ser anulada sob este argumento. Saber conciliar desenvolvimento econômico e proteção ambiental não é uma questão impossível e não pode ser algo alcançado por mera alteração legislativa que pretenda retirar da Administração Pública a capacidade decisória de determinada licença, como pretende a proposta de aceitação tácita, com a existência de prazos, além de mais curtos, peremptórios.

O que se verifica nos estudos de Rose Mirian Hofmann é que na administração pública ambiental federal há um excesso de burocracia e uma gestão arcaica. “A gestão processual do Ibama é notadamente burocrática, sustentando-se no formalismo para reduzir ingerências políticas que frequentemente atingem o Instituto” (2015, p.80). Hofmann (2015) afirma que a ingerência política é um dos motivos clássicos que leva ao formalismo excessivo como forma de defesa. Inclusive, o Planejamento Estratégico do Ibama elaborado para o período 2012-2015, afirmar que: “São essenciais o entendimento, a construção e o pensamento estratégico que assegurem resultados capazes de atender às expectativas do Estado e da Sociedade em relação à atuação e ao papel conferido, ao longo da história, ao Ibama”. Continua a autora a explicar que “não é fácil mudar a cultura organizacional e tirar as pessoas de sua inércia habitual mas, diante do contexto ambiental onde o Ibama está inserido, isto já não é uma opção e sim uma necessidade por sermos o órgão de controle do uso sustentável dos recursos naturais que o País precisa” (HOFMANN, 2015).

O excesso de burocracia pode levar à morosidade prática identificada nos licenciamentos, mas esta é uma fragilidade técnica da administração, que nada pode refletir na negligência dos princípios ambientais constitucionais já fixados no sistema jurídico brasileiro. Novas estratégias podem ser pensadas e discutidas, mas jamais no sentido de fragilizar os instrumentos protegidos pela Constituição.

Através do licenciamento ambiental o órgão ambiental licenciador verificará a dimensão dos impactos que a implantação de um empreendimento/atividade causaria. E isso, como não poderia deixar de ser, demanda tempo. As considerações feitas no processo condicionarão o

exercício da atividade ao atendimento de inúmeros requisitos aptos a eliminarem ou reduzirem o impacto ambiental negativo, chamados de condicionantes do licenciamento ambiental. André Krull concorda que o papel mitigador dos impactos do licenciamento ambiental se dá através de suas condicionantes. Ou seja, as condicionantes praticamente se confundem com a função do licenciamento, que é a de garantir proteção adequada ao meio ambiente diante de atividades de efetivo ou potencial capacidade degradadora. Para estabelecer de maneira segura as condicionantes, o órgão ambiental precisa inegavelmente de tempo.

O prazo de sessenta dias para que os empreendedores apresentem certidões, anuências, licenças e documentos de sua responsabilidade, exigidos no termo de referência, e a depender do caso, de Estudo de Impacto Ambiental (artigo 5º, IV, Redação Original do PLS n. 654/15) parece ser insuficiente para que se faça um estudo detalhado de todos os impactos ambientais que aquela atividade pode causar no meio em que se pretende aplicá-la.

Justifica-se, portanto, a demanda da Administração Pública por esclarecimentos, durante o licenciamento, posto que na maioria desses empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento especial o impacto ambiental é grandioso e, em muitos casos, há uma deficiência inicial de informações prestadas pelo empreendedor (HOFMANN, 2015).

Em decorrência do alto risco de impacto ambiental que essas atividades possam vir a causar, é preocupante pensar em uma licença única, como prevê o PLS 654/2015, pois a análise dos projetos e empreendimentos não seriam mais vinculadas a um Estudo de Impacto Ambiental e sim submetidas a análises técnicas. A partir do momento em que se exigir da Administração Pública apresentar manifestação pela aprovação ou indeferimento de uma licença em prazo máximo de dois meses (60 dias) como dispõe o PLS n.654/15 (art. 5º, V), assume-se o risco da produção de informações superficiais e sem respaldo teórico e científico suficientes.

Há, ainda, que se considerar a impossibilidade prática da Administração Pública de apresentar a análise dos documentos e estudos em um prazo máximo de dois meses. A demanda de um órgão licenciador não é irrisória. Pelo contrário, é sobrecarregada pelo número de atividades sujeitas ao processo administrativo licenciatório. A respeito deste assunto, o Ministério Público de São Paulo destacou que chamou atenção da “análise do Projeto de Lei o estabelecimento de prazos enxutos e peremptórios, seja

para os órgãos licenciadores analisarem os pedidos de licença, seja para os demais órgãos técnicos intervenientes manifestarem-se nos autos” (BRASIL, 2016). Quanto à aceitação tácita, o MP-SP ressalta que “tal regime é inviável no atual contexto do licenciamento ambiental brasileiro, sobretudo diante da já conhecida deficiência estrutural dos órgãos públicos e implicará decisões açodadas, calcadas em informações científicas superficiais e insuficientes, com gravíssimos riscos de danos irreversíveis ao meio ambiente, ferindo os princípios ambientais de prevenção (risco conhecido) e precaução (riscos incertos quanto à ocorrência e dimensão dos impactos, mas de difícil ou impossível reversão de eventuais consequências ainda não bem conhecidas).” (BRASIL, 2016). Endossando tal preocupação, Rose Mirian Hofmann (2015, p. 64/65)<sup>26</sup> revela que em manifestação recente os analistas ambientais do Ibama afirmam existir sobrecarga de demandas sobre o corpo técnico. O aumento progressivo na quantidade de processos de licenciamento ambiental ativos no Ibama não foi acompanhado por crescimento proporcional de seu quadro de servidores<sup>27</sup>.

Somado a isso, há o subaproveitamento dos servidores lotados nas unidades descentralizadas, e que, segundo analistas da Diretoria de Licenciamento do Ibama (DILIC), o corpo técnico de diversos Núcleos de Licenciamento Ambiental (NLA) nos estados não está sendo adequadamente aproveitado para as atividades afeitas ao LAF, devido principalmente à falta de gestão e de diálogo sobre as carteiras de projetos destes núcleos, sendo frequentemente requisitados para atividades externas ao licenciamento<sup>28</sup> (HOFMANN, 2015). Tais informações, de cunho técnico quantitativo, apesar de não serem o foco deste trabalho, demonstram claramente a veracidade das afirmações de risco de dano ao meio ambiente e de ferimento ao princípio da responsabilidade compartilhada pelo meio ambiente, advindas

<sup>26</sup> Cf. “o número de servidores de cada órgão que atuam especificamente com licenciamento ambiental é de 426 servidores no Ibama (276 na sede e 150 nos estados) e seis servidores no Iphan” (HOFMANN, 2015, p. 64)

<sup>27</sup> Em 2004, eram 157 técnicos atuando em 563 processos ativos; em 2014, passamos a 428 técnicos em 1.884 processos ativos (dados de set/2014). Ou seja, o aumento no número de técnicos foi de 273%, enquanto que o de processos ativos foi 335%. Já havia sobrecarga para os técnicos naquele momento, mas é evidente que a situação atual é ainda mais grave. Ressaltamos ainda que a autarquia como um todo se encontra ameaçada de esvaziamento, pois já conta com quase 700 cargos vagos e 51,6% de seus aproximadamente 4.000 servidores ativos em todo o país podem se aposentar ainda em 2015. (HOFMANN, 2015, p. 64/65)

<sup>28</sup> Relato de analistas ambientais da Dilic na Carta Servidores, intitulada “Propostas dos servidores da Dilic para a melhoria do licenciamento ambiental federal no Ibama”, direcionada ao Diretor de Licenciamento Ambiental Substituto em 24/06/2015.

de análises científicas superficiais e insuficientes da administração pública, tendo em vista (a) a deficiência estrutural dos órgãos públicos e (b) o reduzido prazo das propostas legislativas em estudo.

De acordo com as modificações do PLS n. 654/2015, o procedimento de licenciamento ambiental seguirá um rito único de licenciamento especial, com aplicação de prazos, além de mais curtos, peremptórios (art. 5 §3). A hipótese será aplicada caso haja o descumprimento de prazos pelos órgãos notificados. No entanto, a própria demanda de análise de licenciamento em 2 meses inviabiliza o cumprimento dos prazos pela administração, o que, na prática, tornará o dispositivo uma regra no licenciamento.

Características como a tecnicidade, praticidade e análise aprofundada sobre impacto ambiental (análise dos riscos de dano e medidas mitigadoras) são essenciais para que o licenciamento cumpra a sua função. Se não houver uma decisão consciente por parte da Administração Pública, põe-se em risco a motivação da existência do licenciamento, que existe justamente para reger a aplicação de atividades perante a proteção ambiental.

O risco de dano de empreendimento sujeito ao licenciamento é muito alto, e não se pode sujeitar sua aprovação por mero descumprimento de prazo. A não-comprovação do risco não implica sua inexistência; a incerteza dos resultados de um empreendimento não significa sua segurança (BOTTINI, 2007). Uma coisa é uma atividade gerar um dano ambiental fruto de uma incerteza científica que se buscou mitigar através de estudos e condicionantes. Outra completamente diferente é negligenciar a atividade reguladora, infringindo a constituição e os princípios ambientais.

Prazos peremptórios impostos pelo Legislativo ao Executivo são inconstitucionais. A proteção ao meio ambiente não pode ser negligenciada por um erro administrativo quanto aos prazos procedimentais de licenciamento. Aqui, há de se sopesar, mais uma vez, a subordinação da ordem econômica ao princípio da defesa ao meio ambiente, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art.170, inciso VI) a ser observado como princípio condicionante e limitador para a realização de um empreendimento que venha a garantir a ordem econômica e o desenvolvimento nacional.

Diante do que parece ser uma “solução para a morosidade dos órgãos ambientais e para a paralisação do licenciamento” (BRASIL, 2016), tem-se a modificação radical de um procedimento de licenciamento ambiental

pautado em diretrizes e princípios constitucionais de defesa do meio ambiente. À medida em que se passa a admitir uma licença a partir de uma mera abstração do agente público, pelo não cumprimento dos prazos, se está mitigando um direito fundamental de proteção ao meio ambiente. Portanto, a redução legislativa quanto aos prazos, bem como a intenção em torná-los peremptórios é inconstitucional.

Além da violação aos princípios ambientais, há de se reafirmar a inconstitucionalidade por ofensa ao pacto federativo. Isso porque o licenciamento é de competência do Poder Executivo e como incumbência do Poder Público, assegurada pela Constituição, carrega o caráter técnico de decisões sobre projetos e empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ao meio ambiente.

O STF, na ADI-MC 1505-2 (BRASIL, 2004), sob relatoria do Ministro Francisco Rezek, já reconheceu a complexidade e tecnicidade do Estudo de Impacto Ambiental. A Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu art. 187, §3º, pretendia submeter à apreciação do relatório de impacto ambiental de projetos de grande porte à Comissão Permanente e Específica da Assembleia Legislativa, de modo a impedir a participação de pessoas físicas ou jurídicas que atuaram na sua elaboração. O posicionamento do STF firmado neste caso foi o de que “o preceito viola, flagrante e sob diversos aspectos, dispositivos e princípios constitucionais que subjagam o limite do poder constituinte dos estados-membros”. (BRASIL, 2004, p. 2) A inconstitucionalidade se pauta no fato de que decisão seria eminentemente de cunho político, retirando-se o caráter técnico da decisão. O estudo de impacto ambiental, como um dos instrumentos mais complexos e técnicos da política nacional do meio ambiente, “não pode ter sua aprovação sujeita a exame político de uma comissão parlamentar, sob pena de desvirtuar-se inteiramente a fundamentação técnica essencial à proteção ambiental”. (BRASIL, 2004, p. 9).

Neste mesmo sentido, há decisão do STF, na ADI 3252-6 (BRASIL, 2005, p. 2), sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que também concluiu que “as autorizações ambientais são típicas atividades do Poder Executivo e assim são tratadas pela Lei 6.938/81”.

Em ambos os casos citados, o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, reconheceu como atividade típica do Poder Executivo a avaliação



dos impactos ambientais, deixando clara a função essencial e eminentemente técnica dos estudos de impacto ambiental.

Trazendo os elementos do licenciamento ambiental para esse debate, deve-se dizer que antes da expedição das licenças ambientais, o empreendedor deve realizar os estudos e deve-se conceder tempo suficiente para que a Administração Pública o avalie. Isso porque, é da natureza do licenciamento ambiental a antecipação dos possíveis danos que serão causados, para que se possa então avaliar formas de evitar, mitigar ou compensá-los.

O STF reconhece, portanto, a primordial importância da preservação do meio ambiente por meio da manutenção da constitucionalidade das medidas aplicadas no procedimento de licenciamento ambiental. Seu caráter técnico não pode ser suprimido por meio de propostas legislativas turvas que impeçam até mesmo a realização da análise pela Administração Pública.

O licenciamento, efetivado por meio do EPIA (como instrumento constitucional), é eminentemente técnico e qualquer alteração que viole ou impeça sua execução é inconstitucional. Alterações que reduzem rigorosamente o prazo, já estabelecido em lei, para a análise do licenciamento, bem como o estabelecimento de prazos peremptórios que geram uma aprovação tática da Administração Pública quanto ao licenciamento, retiram igualmente da administração pública o rigor técnico do procedimento de licenciamento e o tornam inconstitucional.

Por fim, cabe, ainda, citar o julgamento da ADI 5312/TO, ajuizada pelo, na época (2015), procurador-geral da República, Rodrigo Janot, para questionar dispositivo da Lei 2.713/2013, do Estado do Tocantins, que instituiu o Programa de Adequação Ambiental de Propriedade e Atividade Rural (TO Legal). O artigo 10 da lei dispensa do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris (que integram lavoura-pecuária-floresta). Segundo o requerente o dispositivo contraria a Constituição Federal na parte em que estabelece a competência da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção ambiental<sup>29</sup>.

Na ADI, o argumento é de que o artigo 24 da Constituição estabelece a competência da União para legislar sobre normas gerais relativas a florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, e

---

<sup>29</sup> Ver: Art. 24 da Constituição Federal de 1988.

ressaltam a competência suplementar dos estados para legislar sobre o tema. Com isso, se já foi editada lei de âmbito federal sobre proteção do meio ambiente, resta ao estado-membro regulamentar apenas as normas específicas, atento à regra federal.

A referida ADI, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes foi julgada procedente, por unanimidade, em 25 de outubro de 2018, sob o argumento de que a possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins (BRASIL, 2018).

A interpretação constitucional dada pelos Ministros do STF foi no sentido de que o desenvolvimento de atividades agrossilvopastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

Nota-se, portanto, que apesar das flagrantes tentativas de acabar com o licenciamento ambiental ou enfraquece-lo tais tentativas permeiam a inconstitucionalidade, motivo pelo qual o assunto merece destaque em prol da manutenção da proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **5. Conclusão**

Este artigo analisou a constitucionalidade dos prazos estabelecidos para o licenciamento ambiental no PLS n. 654, de 2015, que tramita no Senado Federal, para considerá-lo inconstitucional ante a ofensa ao princípio do desenvolvimento sustentável e o caráter técnico do licenciamento.

Exigir da Administração Pública manifestação pela aprovação ou indeferimento de uma licença em prazo máximo de dois meses (60 dias)

como dispõe o PLS n.654/15 (art. 5º, V), e tornar a anuência tácita na hipótese de descumprimento, ofende art. 225, § 1º, inc. IV, da Constituição de 1988, pois produzirá decisões sem respaldo teórico e científico suficientes, ferindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Prazos peremptórios impostos pelo Legislativo ao Executivo são inconstitucionais e não resolverão as deficiências administrativas do órgão ambiental. Na prática, causarão danos ao meio ambiente irreparáveis.

Com este trabalho, pretende-se defender uma posição amparada no posicionamento do Supremo Tribunal Federal, de que o licenciamento, efetivado por meio do Estudo de Impacto Ambiental (como instrumento constitucional), é eminentemente técnico e que qualquer alteração que viole ou impeça sua execução é inconstitucional. Alterações que reduzem rigorosamente o prazo, já estabelecido em lei, para a análise do licenciamento, bem como o estabelecimento de prazos peremptórios que geram uma aprovação tática da Administração Pública quanto ao licenciamento, retiram igualmente da administração pública o rigor técnico do procedimento de licenciamento e o tornam inconstitucional.

Não se pretendeu com este trabalho esgotar o tema, mas incitar uma discussão sobre a proposta legislativa de regulamentação do licenciamento ambiental, em andamento no Congresso Nacional, que caso aprovada, pode gerar graves prejuízos não só para esta geração, mas sobretudo para as futuras.

## Referências

ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Licenciamento Ambiental e Legislação**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1029>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.

BECHARA, Erika. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000.** Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041032.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Estudo de impacto ambiental.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31380-35278-1-PB.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2017.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. **Ofício nº 01/ASCEMA NACIONAL.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=251AF57DD9A3987204F21E339CCD3F17.proposicoesWebExterno1?codteor=1482000&filename=Tramitacao-PL+3729/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=251AF57DD9A3987204F21E339CCD3F17.proposicoesWebExterno1?codteor=1482000&filename=Tramitacao-PL+3729/2004)>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. **Ofício nº 24/16-JUR**, do Ministério Público do Estado de São Paulo. (Fls 111/119). Juntado original de manifestação, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3735880&ts=1567534846756&disposition=inline>>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. **PEC 65/2012**. Dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 654, de 2015**. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=2916620&disposition=inlin>>. Acesso em: 05 out. 2018

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3729/2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=251AF57DD9A3987204F21E339CCD3F17.proposicoesWebExterno1?codteor=225810&filename=PL+3729/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=251AF57DD9A3987204F21E339CCD3F17.proposicoesWebExterno1?codteor=225810&filename=PL+3729/2004)>. Acesso em: 08 out. 2017.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237 de dezembro de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 22 de mai. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária. **ACO-MC 876/BA**. Terceira Turma. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 18 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2381836>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Medida Liminar. **ADI-MC n. 1505-2/ES**. Tribunal Pleno. 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347100>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Medida Cautelar. **ADI-MC n. 3.252-6/RO**. Tribunal Pleno. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=335110>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 1.086/SC**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 10 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1086%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1086%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b26trn9>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 5312 / TO**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 25 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339479339&ext=.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 22.164-0/SP**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+22164%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22164%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/afuob5c>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Cível Originária. **ACO n. 876/BA**. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14778419/medida-cautelar-na-acao-civel-originaria-aco-876-ba-stf>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE n. 627.189**. Relator Ministro Dias Toffoli. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE627189.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. 2.ed. 4ª Secretaria de Controle Externo. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. **AC 2.212-38/09-P**. Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

BUGALHO, Nelson R. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 15, p. 18-33, jul./set. 1999.

CALDARELLI, Solange Bezerra. Pesquisa arqueológica em projetos de infra-estrutura: a opção pela Preservação. **Revista do Patrimônio**, n. 33, 153-174. Rio de Janeiro: IPHAN-Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, número especial sobre Arqueologia e Preservação, 2007.

Carta de São Paulo. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL - DIREITO E SUSTENTABILIDADE NA ERA DO ANTROPOCENO: RETROCESSO AMBIENTAL, BALANÇA E PERSPECTIVAS, 22, 2017. **Planeta Verde. IDPV**, v. 1. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20170918100103\\_4792.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170918100103_4792.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2017.

CIRNE, Mariana Barbosa. O que é o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 23, p. 223-244, 2018.

CIRNE, Mariana Barbosa. OS PRINCÍPIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA EQUIDADE NOS VETOS EM PROJETOS DE LEI AMBIENTAL. In: **22º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL**, 2017, São Paulo. Direito e Sustentabilidade na Era do Antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas. São Paulo: IDPV, 2017. v. 2. p. 1129-1143.

CIRNE, Mariana Barbosa; ROESLER, Claudia Rosane. Vetos em matéria ambiental: uma análise dos argumentos empregados. Brasília, **Revista Jurídica da Presidência**, v. 18, p. 17-44, 2016.

COELHO, Helena Carvalho. Do Direito Constitucional ao Meio Ambiente e Desdobramentos Principiológicos à Hermenêutica (Ambiental?). **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 53-73, jan./jun. 2014.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Complementação de Voto.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=637C90E366E54BD1CFB5DCAA6767040F.proposicoesWebExterno2?codteor=1400085&filename=Tramitacao-PL+3729/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=637C90E366E54BD1CFB5DCAA6767040F.proposicoesWebExterno2?codteor=1400085&filename=Tramitacao-PL+3729/2004)>. Acesso em: 09 out 2017.

COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL. **Texto Final - Projeto de Lei do Senado n. 654, de 2015.** Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/183980.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

CUREAU, Sandra. Licenciamento Ambiental. In: GAIO, Alexandre e ABI-EÇAB, Pedro (Org.). **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.** Campo Grande: Contemplar, 2012.

FARIAS, Talden Queiroz. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente: comentários sobre a Lei nº 6.938/81. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental:** aspectos teóricos e práticos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**, 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2000.

FREIRE, Antônio Rodrigo Candido. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente e as perspectivas para a Rio +20.** Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6884](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6884). Acesso em 2 de jun. 2016.



GONÇALVES, Fabiano Melo. **Licenciamento Ambiental. Direito Ambiental Difusos e Coletivos**. Coleção Elemento do Direito. 2. ed. v. 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GUETTA, Mauricio. Propostas de reforma da legislação sobre licenciamento ambiental à luz da Constituição Federal. In: **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. IPEA, 2017.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. Ética no licenciamento ambiental: o Brasil não é refém. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL - JURISPRUDÊNCIA, ÉTICA E JUSTIÇA AMBIENTAL NO SÉCULO XXI, 21., 2016. **Periódicos Planeta Verde**. IDPV, 2016, v. 1, p. 342-362. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20160708115142\\_2700.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20160708115142_2700.pdf)> Acesso em: 27 out. 2017.

KRULL, André. Proporcionalidade e condicionantes na licença ambiental. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 17, n. 3310, 24 jul. 2012.

LAVATO, Marcos Luiz. O Poder Discricionário da Administração Pública na Política Nacional do Meio Ambiente: O Problema do Licenciamento Ambiental. **Dis. Jur. Campos Mourão**, Rio Grande do Sul, v.4, n. 1, 124-140, jan./jul. 2008.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. O consequencialismo ambiental. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, 2000. v. 12, n. 57/58, p. 115–130, jan./dez. 2012.

LIMA, Maria Isabel Leite Silva de; REI, Fernando. 40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 378-410, nov. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. 1ed. Editora Saraiva, 2015.

Manifestação Interna do estado de São Paulo. 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>> Acesso em: 22 mai. 2016.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Ambiental. In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em geral**. 32ª ed, São Paulo: Saraiva, 2009.

NUNES, Claudia Ribeiro Pereira. *et al.* A atual situação da municipalização do licenciamento ambiental no RJ. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 22., 2016. **Planeta Verde**. IDPV, 2016, v. 1, p. 585/586. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20170918100103\\_4792.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170918100103_4792.pdf)> Acesso em: 30 nov. 2017.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAVAN, Stefano Ávila. Licenciamento ambiental e participação popular: a figura das audiências públicas para além da simples consulta. In: 22 Congresso De Direito Ambiental - Direito e Sustentabilidade Na Era Do Antropoceno: Retrocesso Ambiental, Balança E Perspectivas, BENJAMIN, Antonio Herman, LEITE, José Rubens Morato (Org.). São Paulo: **Instituto O Direito por um Planeta Verde**, IDPV, v 1, p. 870-887, 2017. Disponível em: [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20170918100103\\_4792.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170918100103_4792.pdf). Acesso em: 24 abr. 2018.

SENADO FEDERAL. **Requerimento nº 460, de 2015**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=5372446&disposition=inline>>. Acesso em: 08 out. 2017.

SENADO FEDERAL. **Requerimento nº 462, de 2015**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=5372506&disposition=inline>>. Acesso em: 08 out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível. **AC Nº 70012795845**, Terceira Câmara Cível Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, 2006. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70012795845%26num\\_processo%3D70012795845%26codEmenta%3D1522313++++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70012795845&comarca=Ira%C3%AD&dtJulg=08/06/2006&relator=Matilde%20Chabar%20Maia&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70012795845%26num_processo%3D70012795845%26codEmenta%3D1522313++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70012795845&comarca=Ira%C3%AD&dtJulg=08/06/2006&relator=Matilde%20Chabar%20Maia&aba=juris)>. Acesso em: 13 mar. 2018.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito de propriedade e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado: colisão de direitos fundamentais? **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 37, n. 147, jul./set. 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, Cíntia Tavares Pires da; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A participação na audiência pública do licenciamento ambiental em atividades de impacto ambiental: uma política ambiental de efetividade ou mera consulta? In: **CONGRESSO NACIONAL CONPEDI/UFPB – A HUMANIDADE DO DIREITO E A HORIZONTALIZAÇÃO DA JUSTIÇA NO SÉCULO XXI, 23, 2014**. João Pessoa, Conpedi. Direito Ambiental II, pág. 290 – 311. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=58531c85829c0561>> Acesso em: 24 abr. 2018.

SILVA, Marcela Vitoriano. O Princípio da Solidariedade Intergeracional: Um olhar do direito para o futuro. **Revista Veredas**, v. 8, p. 115-146, 2012.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-284, jul. 2002.

STF. **STF mantém decisão liminar que garante continuidade do projeto de integração do Rio São Francisco**. Supremo Tribunal Federal, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=80261>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**, 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.