



**EDILSON DE ALMEIDA**

**A PEC 65/2012 E SUA POSSÍVEL  
INCONSTITUCIONALIDADE, BEM COMO UM  
RETROCESSO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

**LAVRAS – MG**

**2017**

**EDILSON DE ALMEIDA**

**A PEC 65/2012 E SUA POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE, BEM  
COMO UM RETROCESSO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras, como parte  
das exigências do Curso de Direito, para a  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Ana Luiza Garcia Campos

Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2017**

**EDILSON DE ALMEIDA**

**A PEC 65/2012 E SUA POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE, BEM  
COMO UM RETROCESSO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

**PEC 65/2012 AND ITS POSSIBLE UNCONSTITUTIONALITY, AS WELL AS  
A RETROCESS ON ENVIRONMENTAL LICENSE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras, como parte  
das exigências do Curso de Direito, para a  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

APROVADO em            de            de 2017.

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Ana Luiza Garcia Campos

Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2017**

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal de Lavras, especialmente ao Departamento de Direito, pela oportunidade.

À professora, Gabriela Cristina Braga Navarro pela primeira orientação, paciência e disposição para ajudar.

À professora Ana Luiza Garcia Campos pela competência, pronta disponibilidade e serenidade em aceitar a continuidade deste trabalho.

À todos os funcionários do DIR/UFLA.

À todos os colegas de departamento.

Aos meus pais, Luiz Francisco e Elenice pelo amor e apoio incondicional, em todas as minhas decisões nas diferentes etapas da minha vida e a minha irmã Ecinele pelas energias mentais.

À Nirlene, pelo companheirismo, amor, apoio em todos os momentos e singular torcida.

Aos meus filhos, Vitor e Isabela, pela inspiração que só a juventude proporciona.

**MUITO OBRIGADO!**

## RESUMO:

O presente trabalho tem por objetivo a discussão a respeito da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 65/2012 e sua possível inconstitucionalidade, bem como um retrocesso no licenciamento ambiental brasileiro. A pertinência dessa discussão se deve à tentativa de inclusão de um parágrafo, o sétimo, no artigo 225 da Constituição Federal e seria no sentido de assegurar a continuidade de obra pública potencialmente causadora de impacto ambiental após a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental, importando em autorização para a execução da obra, que não poderia ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. A pesquisa foi amparada em legislações, doutrinas e julgados que permeiam esse assunto com a intenção de demonstrar a contrariedade da PEC 65/2012 quando confrontada com o princípio do não retrocesso, além de uma possível inconstitucionalidade. O Licenciamento Ambiental é uma ferramenta estratégica voltada para um posicionamento protetivo constitucionalmente previsto e portanto qualquer alteração legislativa nesse sentido deve ser amplamente divulgada e estudada para que esse bem “de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” tenha a devida proteção. O trabalho de conclusão de curso estrutura-se em tópicos, apresentando-se no primeiro um conceito e definições acerca do Licenciamento Ambiental e também do que vem a ser Licença Ambiental baseado em vários autores. No segundo tópico apresenta-se um histórico legislativo do sistema de proteção ambiental brasileiro onde fica claro que apesar de estarmos constantemente criando e alterando legislações e estatutos, ainda estamos distante da segurança ambiental que a Constituição e outros diplomas legais se propõem. O terceiro tópico apresenta a necessidade de se entender o que vem a ser o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental e os caracteriza, demonstrando que são necessários e não excludentes. No quarto tópico encontramos os estágios e trâmites para obtenção de licença ambiental e é nesse momento que observamos que a adição de um parágrafo que objetiva a simplicidade de obrigações quanto à proteção ambiental pode ser por demais danosa ao meio ambiente. Outra informação é a possibilidade de termos o licenciamento ambiental especial, simplificado e em conjunto. Outro tópico discorre sobre o princípio da vedação ao retrocesso ambiental. Por fim, demonstramos a ofensa constitucional que a PEC 65/2012 pode trazer ao sistema de proteção ambiental que já vem sofrendo diversos retrocessos. Assim como possíveis tentativas de relativização do licenciamento ambiental.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental. PEC 65/2012. Preservação ambiental.

## ABSTRACT

The present work aims to discuss the Proposal for Constitutional Amendment - PEC 65/2012 and its possible unconstitutionality, as well as a regression in the Brazilian environmental licensing. The pertinence of this discussion is due to the attempt to include a paragraph, the seventh, in Article 225 of the Federal Constitution and would be to ensure the continuity of public work after the granting of the environmental license provided that the presentation of the previous environmental impact study Authorization for the execution of the work, which can not be suspended or canceled for the same reasons except in the face of a supervening fact. The research was supported by legislation, doctrines and judgments that permeate this subject with the intention of demonstrating the contrariness of PEC 65/2012 when confronted with the principle of non-retrocession, in addition to a possible unconstitutionality. Environmental Licensing is a strategic tool aimed at a constitutionally foreseen protective position and therefore any legislative change in this sense should be widely disseminated and studied so that this good "of common use of the people and essential to the healthy quality of life" has the proper protection. The work of completing the course is structured in topics, presenting in the first a concept and definitions about the Environmental Licensing and also of what becomes Environmental License based on several authors. The second topic presents a legislative history of the Brazilian environmental protection system where it is clear that although we are constantly creating and changing laws and statutes, we are still far from the environmental security that the constitution and other legal documents propose . The third topic presents the need to understand what the Environmental Impact Study and the Environmental Impact Report is, and characterize them by demonstrating that they are necessary but not mutually exclusive. In the four topic we find the stages and procedures for obtaining an environmental license and it is at that moment that we observe that the addition of a paragraph that aims at the simplicity of obligations regarding environmental protection may be too damaging to the environment. Finally, we demonstrate the constitutional offense that PEC 65/2012 can bring to the environmental protection system that has already suffered several setbacks.

**Keywords:** Environmental licensing. PEC 65/2012. Environmental Preservation

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL / LICENÇA AMBIENTAL.....</b>	<b>11</b>
<b>3 BREVE HISTÓRICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....</b>	<b>13</b>
<b>4 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL / RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA / RIMA) .....</b>	<b>16</b>
<b>5 ESTÁGIOS E TRÂMITES PARA OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL .....</b>	<b>19</b>
5.1 LICENÇA PRÉVIA .....	20
5.2 LICENÇA DE INSTALAÇÃO.....	21
5.2.1 Da solicitação da Licença de Instalação .....	21
5.2.2 Publicação da solicitação da Licença de Instalação .....	21
5.2.3 Da necessidade de se ouvir outros órgãos .....	22
5.2.4 Parecer técnico e a concessão da Licença de Instalação .....	22
5.2.5 Instalação do empreendimento e implantação dos programas ambientais. ....	22
5.2.6 A implantação dos programas ambientais e o acompanhamento de Instalação do empreendimento. ....	22
5.3 LICENÇA DE OPERAÇÃO.....	23
5.3.1 Solicitação da Licença de Operação .....	23
5.3.2 Publicação da solicitação da Licença de Operação .....	23
5.3.3 Quando for necessário ouvir outros órgãos .....	23
5.3.4 Análise e Parecer Conclusivo .....	23
5.3.4 Concessão da Licença de Operação.....	24
5.3.5 Publicação do recebimento da Licença de Operação. ....	24
<b>6 LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESPECIAL, SIMPLIFICADO E CONJUNTO ..</b>	<b>25</b>
<b>7 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL.....</b>	<b>27</b>
<b>8 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 65/2012. ....</b>	<b>32</b>
8.1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO CLÁUSULA PÉTREA E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. ....	33

8.2 A OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.....	35
8.3 O EIA E O DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.....	37
8.4 AGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO – ARTIGO 5º, XXXV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ....	39
<b>9. ALGUMAS TENTATIVAS DE RELATIVIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....</b>	<b>41</b>
<b>10. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Devido às modificações propiciadas pelo advento da Constituição Federal da República em 1988 em relação às questões ambientais, estas tomaram relevo em nossa legislação, assim, questões relacionadas a utilização dos recursos naturais de forma abusiva e o desproporcional lançamento de efluentes sólidos, líquidos e gasosos no meio ambiente passaram a ser tratados no ordenamento jurídico brasileiro por normas constitucionais além das infraconstitucionais já existentes.

O licenciamento ambiental vem ocupando, atualmente, posição de destaque no cenário político e jurídico, pois atinge diretamente atividades que, de certa maneira, possam causar algum impacto ao meio ambiente. Este é na verdade uma intervenção do Poder Público nas atividades utilizadoras de recursos naturais, com a finalidade de proteção ambiental. Esta ferramenta protetiva deve ser exigida em todo e qualquer empreendimento que possua algum potencial causador de impacto ambiental poluidor ou utilizador de recursos naturais. Para melhor instrumentalização e também para responder aos preceitos estabelecidos pela legislação ambiental, o licenciamento é dividido em fases ou estágios e cada um deles tem como objetivo a publicação de licenças que autorizam a localização, a instalação e a operação do empreendimento em um determinado local.

Na atualidade, face a uma crise socioambiental, a preocupação por um desenvolvimento sustentável se faz evidente, assim, busca-se agir em harmonia a um pensamento que alie desenvolvimento à conservação ambiental. Surge então o Poder Público com a finalidade de regulamentação que, atualmente, se molda pelo aspecto de imposição de normas e mecanismos, principalmente de fiscalização, que interveem na atuação das empresas e de particulares os quais possam atuar em atividades que venham refletir no meio ambiente, negativamente. Dentre os mecanismos legais disponíveis com esta finalidade encontramos o licenciamento ambiental, o qual é prescrito pela Constituição Federal (art. 225, Cap. VI – Do Meio Ambiente) e pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que o nomeia como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Com o objetivo, segundo os parlamentares idealizadores da PEC 65/2012, de garantir a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental e

também sua rapidez, foi proposta a inclusão do parágrafo 7º ao artigo 225 da Constituição Federal impossibilitando a suspensão ou o cancelamento de sua execução após a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988, foi o primeiro texto constitucional a elevar a expressão “meio ambiente”, e por consequência o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao patamar de direito fundamental garantido por um viés que subordina a atuação do Estado, do indivíduo e da coletividade.

Assim, o parágrafo único do artigo 170 da Constituição Federal dispõe sobre o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei, e é justamente nessa previsão legal onde encontramos os alicerces do Licenciamento Ambiental, pois no inciso VI do artigo citado nos deparamos com a necessidade de respeitar 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”.

Outro momento onde nos deparamos com as exigências constitucionais de proteção e preservação ambiental, é o contido no artigo 225, onde em seu inciso IV, está claramente disposto sobre a exigência de um estudo prévio de impacto ambiental.

Além de outras passagens constitucionais, a legislação infraconstitucional também se preocupa com o licenciamento ambiental como o mecanismo prévio de controle de atividades potencialmente poluentes, como evidenciado na Lei 6938/1991 onde em seu artigo 9º, IV que nos fornece a necessidade e a obrigatoriedade do licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras como instrumento da política nacional do meio ambiente. Ainda amparado na lei citada, o artigo 10 nos impõe sobre a dependência de prévio licenciamento ambiental para as atividades que em sua construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, possam vir a causar degradação ambiental.

Ainda no amparo infraconstitucional, a Lei Complementar 140/2011 em várias passagens nos oferece a definição do que vem a ser Licenciamento Ambiental além de seus objetivos e ações.

Pouco tempo atrás, a comunidade acadêmica, ambientalistas, além de gestores, juristas, técnicos, e sociedade em geral se viram surpresos com a anuência, pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 65/2012, de autoria do senador por Rondônia, Acir Gurgacz, tendo como relator o senador Blairo Maggi (PP – MT), atual Ministro da Agricultura.

É nesse contexto jurídico que a PEC 65/2012 surge com uma possibilidade muito grande de representar um retrocesso ambiental sem precedentes dentre tantos outros já ocorridos, pois permite a construção de obras sem licenciamento, fere a Constituição e qualquer princípio de proteção ambiental.

Portanto, o que se pretende com o presente trabalho é uma análise da PEC 65/2012 quanto a sua possível inconstitucionalidade, além de um provável retrocesso jurídico frente ao princípio da proibição ao retrocesso ambiental.

Para tanto, apresentaremos o que vem a ser o Licenciamento Ambiental em suas diversas fases, bem como um histórico de sua idealização para depois analisarmos a possível inconstitucionalidade e a desconsideração de princípios protetores ambientais. Toda essa análise será feita com base na legislação e doutrinas pertinentes à proteção ambiental.

A pertinência do presente estudo se deve ao fato de que o crescimento populacional e econômico, os quais são inerentes as construções e a ampliação de empreendimentos e intervenções consideradas como de efetiva ou potencialmente poluidoras devam estar aptos a um equilíbrio que possibilitem um desenvolvimento saudável e com qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Portanto, faz-se necessário um estudo jurídico da Proposta de Emenda Constitucional aqui citada, com o intuito de se assegurar a manutenção da proteção ao meio ambiente por meio de normas jurídicas, bem como o estudo de uma possível inconstitucionalidade da mesma.

## 2 CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL / LICENÇA AMBIENTAL

O Licenciamento Ambiental é um instrumento pelo qual a Administração Pública exerce o controle sobre as atividades humanas com potencial de interferir no meio ambiente, para que se compatibilize o desenvolvimento econômico com o equilíbrio ambiental (MILARÉ, 2011, p. 2011). Machado (2015, p. 317), por sua vez cita a definição contida na Lei Complementar nº 140 de 2011, onde descreve o Licenciamento Ambiental como sendo

“o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.”

Essa definição é bem próxima daquela encontrada na Resolução CONAMA nº 237/97(art. 1º, I) que dispõe que este vem a ser

[...]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.

Ainda que alguns autores entendam que licença e licenciamento venham a ser sinônimos, existem sim divergências doutrinárias, como aquelas em que Paulo Affonso Machado (2015, p. 319), enuncia quando diz que “os termos licença e autorização [...] são vocábulos usados sem rigor técnico. A licença tem características de autorização, pois não é ato vinculado.” De maneira diversa, Antunes (2015, p. 195) assevera que

A redução da licença ambiental à condição de simples autorização é um elemento grave de instabilidade econômica, haja vista que grande parte dos empreendimentos submetidos ao regime ambiental demanda investimentos elevados os quais nem sempre possuem retorno rápido.

Portanto, pelo exposto, Licenciamento Ambiental é o procedimento pelo qual a Administração Pública, através do Órgão Ambiental competente, efetua a análise de projetos apresentados para o empreendimento e, considerando as disposições legais e regulamentares aplicáveis e sua interdependência com o meio ambiente, expede a respectiva Licença, que pode ser licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).

A Licença Prévia é aquela que, segundo o artigo 8º da Resolução 237/1997 do CONAMA,

[...] será 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;

Assim, a Licença prévia nada mais é que a aprovação feita pelo administrador no que se refere a localização e a idealização do empreendimento com consequente executabilidade ambiental, com a imposição de que se cumpra os requisitos básicos exigidos para as próximas etapas do licenciamento.

Outra fase é a Licença de Instalação que vem a ser, nas palavras de MILARÉ (2011, p. 514) como sendo aquela que

[...] expressa consentimento para o início da implantação 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.

Por fim, a Licença de Operação é aquela contida no artigo 8º, III da Resolução 237/1997 do CONAMA onde o poder público expede um documento que “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”.

Em resumo, Licença Prévia atesta a viabilidade ambiental do empreendimento e estabelece as condicionantes a serem obedecidas nas etapas posteriores, a Licença de Instalação autoriza o início da sua implantação, obedecidas as normas do projeto executivo e por fim, a Licença de Operação é aquela que autoriza o início da atividade, cumpridas as exigências anteriores.

### 3 BREVE HISTÓRICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A expansão econômica resultante da revolução industrial fez com que os problemas ambientais fossem desconsiderados. Assim, todo tipo de poluição e os impactos ambientais decorrentes desse “desenvolvimento” desregrado eram evidentes, porém justificados como se fossem o preço que deveria se aceitar ante aos benefícios proporcionados pelo progresso.

Em 1969, nos EUA, foi criado o NEPA (National Environmental Policy Act) que possuía a intenção de institucionalizar o processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, como um instrumento de política ambiental. Em 2009, o Ministério do Meio Ambiente lançou um “Caderno de Licenciamento Ambiental” no qual comenta a criação do AIA pelo governo norte americano como sendo um instrumento legal que exigia

[...] para todos os empreendimentos com potencial impactante, a observação dos seguintes pontos: identificação dos impactos ambientais, efeitos ambientais negativos da proposta, alternativas da ação, relação dos recursos ambientais negativos no curto prazo e a manutenção ou mesmo melhoria do seu padrão no longo prazo e, por fim, a definição clara quanto a possíveis comprometimentos dos recursos ambientais para o caso de implantação da proposta.

Mais tarde, esse instrumento também foi adotado pela França, Canadá, Holanda, Grã-Bretanha e Alemanha.

No Brasil, um dos primeiros diplomas legais a tratar do assunto - Licenciamento Ambiental – foi o Decreto lei nº 1413/1975, que posteriormente foi regulamentado pelo Decreto nº 76.389/1975 que além de possibilitar todo o aparato normativo para o licenciamento à época, fez também que os Estados e Municípios pudessem criar os seus sistemas de licenciamento para as atividades potencialmente poluidoras, como indústrias por exemplo, e ficando à cargo da União o licenciamento para as atividades que fossem de interesse nacionais, o que possibilitou o surgimento de colegiados estaduais com poderes deliberativos.

No ano de 1980, com o advento da Lei nº 6830, preocupou-se com o zoneamento ambiental industrial para áreas críticas de poluição. Esta lei estabelece no seu artigo 9º que “O licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nessa lei.”, e na sequência,

no artigo 10, § 3º, exigia a apresentação obrigatória de “estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto”.

Em 1981, o então presidente da República, João Baptista Figueiredo, sancionou a Lei 6938/1981 que deu um rumo as normas de proteção ambiental em nosso país, e em seu artigo 10, com redação oferecida pela Lei Complementar 140/2011 dispõe que

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Por consequência, a lei 6938/1981 fortalece o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)<sup>1</sup> e dispõe aos órgãos ambientais estaduais um norte a ser seguido.

Porém, somente em 1986, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) resolve por editar sua primeira resolução - Resolução 001/1986 – a qual aborda o Estudo de Impacto Ambiental, que veio a ser o início das deliberações de atos normativos concernentes ao licenciamento ambiental nas mais diversas atividades.

Contudo, no ano de 1988, após fim do regime militar e com a promulgação da atual Constituição Federal, é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), criado pela Lei n. 7735/1989, o qual é responsável pelas atividades executivas do SISNAMA, (Sistema Nacional do Meio Ambiente), que foi instituído pela Lei 6.938/1981, vindo a ser regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990.

Nesta conjuntura, para conduzir sua instrumentalização foi instituído, dentre outros instrumentos, o Licenciamento Ambiental.

Passados mais de dez anos da primeira Resolução do CONAMA, temos a Resolução 237/1997, também deste órgão que teve o intuito de estabelecer as normas básicas para o licenciamento ambiental, detalhando as competências federais, estaduais, distritais e municipais.

Fortalecendo a Política Nacional do Meio Ambiente, em 12 de fevereiro de 1998 foi criada a Lei nº 9.605, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente, a qual em seu artigo 60, dispõe sobre a obrigatoriedade do licenciamento ambiental

---

<sup>1</sup> A atuação do SISNAMA se dá mediante articulação coordenada dos Órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA

das atividades degradadoras da qualidade ambiental, compreendendo, até mesmo, as penalidades a serem aplicadas ao infrator.

Com a edição da LC 140 de 08 de dezembro de 2011, a qual discorre sobre a cooperação entre União, Estados e Municípios nas ações administrativas resultantes do licenciamento ambiental, ficou determinado a competência legal de cada ente licenciador fazendo com que esse processo se tornasse mais ágil, mesmo considerando que a citada lei em questão não foi capaz de resolver o problema da cooperação intergovernamental no que tange a promoção do meio ambiente, mesmo assim possui o condão de ser um plano para a desfecho de um quadro normativo e administrativo que possibilite a referida ação de cooperação. Anteriormente, existia um hiato em relação à divisão de competências e no que se refere à matéria administrativa no que tange ao licenciamento, fato que gerava conflito por ser esta divisão concorrente entre os entes da Federação, ocasionando desgaste administrativo e político e por consequência um retardo no licenciamento e que por vezes ensejava a intervenção do Poder Judiciário no processo.

Dessarte, decorridos todos estes anos ainda persistem alguns problemas de operacionalização do mesmo, e, portanto, com o oferecimento da PEC 65/2012 em trâmite, pode-se vir a ter um retrocesso gigantesco depois de percorrido este caminho legislativo.

#### **4 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL / RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA / RIMA)**

Em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, a PEC 65/2012, proposta pelo senador Acir Gurgacz (PDT-RO), foi alvo de mobilização de diversos setores da sociedade. O texto original da proposta prevê que a apresentação de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) bastaria para que obras de infraestrutura não pudessem ser canceladas, o que descarta a exigência do licenciamento ambiental para sua realização ao apontar que não será permitida a suspensão de obra ou seu cancelamento após a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA). Eis o § 7º que seria acrescentado ao art. 225 da Constituição Federal “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”.

Portanto, nada mais pertinente do que entender-se o que vem a ser o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA / RIMA).

O Brasil adotou o procedimento de Avaliação dos Impactos Ambientais – AIA, como um instrumento de política ambiental, e para melhor entender-se o que vem a ser AIA, podemos nos valer dos ensinamentos de MILARÉ (2011, p. 465) quando diz que AIA é

[...] Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada da decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto.

Nessa linha, o Decreto n.º 99.274/1990 utilizou das técnicas de AIA para regulamentar o Instrumento do Licenciamento Ambiental, e criou duas ferramentas muito importantes, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA

O Estudo de Impacto Ambiental é uma exigência Constitucional, tanto que a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo ao meio ambiente, onde esta exigência está contida nos seguintes termos: (Constituição Federal, art. 225, IV, § 1º) “[...] para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”

exige-se o estudo prévio de impacto ambiental (EIA). Segundo ANTUNES (2015, p. 624) existem diversos custos para a instalação de um projeto, e em cada um deles deve constar estudos determinados, sendo que o EIA é o estudo relativo ao custo ambiental de determinados projetos.

O mesmo autor sugere que de acordo com a Emenda Constitucional nº 42/2002, a interpretação do EIA deva ser “diferenciada” ao se analisar os produtos, serviços e seus processos de elaboração e prestação (Constituição Federal, art. 170, VI), portanto, nas palavras de ANTUNES (2015, p. 599), o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal deve ser lido conjuntamente com o art. 170, VI, na intenção de se considerar o critério de maior proteção ambiental sem custos adicionais. Ou seja, vale nesses casos o princípio da consideração do meio ambiente na tomada de decisões, sempre que este puder sofrer efeito negativo, decisões estas que segundo MILARÉ (2011, p. 465) podem ser para “projetos que envolvam execução física de obras e processos de transformação, como para políticas e planos que contemplem diretrizes programáticas, limitadas ao campo das ideias, nesse caso denominado “*Avaliação Ambiental Estratégica*”. Segundo o mesmo autor, ocorre uma confusão entre os ambientalistas a respeito do EIA e em relação ao AIA, sendo que este último é uma “ferramenta” do primeiro.

Considerando, portanto, este termo “ferramenta” como sendo a possibilidade de instrumentalizar o EIA, o Estudo de Impacto Ambiental é sem dúvida um dos mais importantes meios de se compatibilizar o desenvolvimento econômico-social juntamente com a proteção ambiental, possibilitando até a participação da sociedade perante as discussões a respeito da implantação de projetos.

Outra confusão comumente encontrada entre os ambientalistas é aquela referente ao EIA e ao Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, imprecisão esta que segundo HERMAN BENJAMIN pode-se facilmente desfeita com o seguinte pensamento:

O EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público. Reflete “as conclusões do estudo de impacto ambiental”, contendo, entre outros aspectos, os objetivos, justificativas e descrição do projeto, de seus impactos, das medidas mitigadoras, uma síntese do diagnóstico ambiental da área, assim como indicação da alternativa mais favorável.

Determina o artigo 9º e seu parágrafo único da Resolução CONAMA nº 001/1986:

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

Parágrafo único. O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação

Assim, a publicidade dada ao RIMA deve ser ampla, logicamente guardado sigilo industrial<sup>2</sup>, com todas as informações presentes no EIA.

---

<sup>2</sup> Resolução CONAMA nº 001/86.

## 5 ESTÁGIOS E TRÂMITES PARA OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL

Existe um roteiro básico de referência para EIA/RIMA e outros estudos ambientais exigidos para o Licenciamento Ambiental.

Assim, como já foi comentado anteriormente, o Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo onde o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais. Dessa maneira, o CONAMA estabeleceu as seguintes etapas ao elaborar a Resolução nº 237/1997 com a finalidade de regulamentar o processo;

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública<sup>3</sup>, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas<sup>4</sup>, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

---

<sup>3</sup> Procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou que estejam potencialmente afetados pelo projeto. A audiência pública faz parte dos procedimentos, como canal de participação da comunidade nas decisões em nível local.

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. Em função da natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, da compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação, o órgão ambiental competente poderá estabelecer procedimentos específicos para as licenças ambientais.

Em empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental existe a possibilidade de se estabelecer procedimentos simplificados para estas atividades e, caso esta seja a situação encontrada, este procedimento deverá ser submetido à aprovação dos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

Outra possibilidade é aquela onde haja pequenos empreendimentos e atividades similares, momento em que será possível a adoção de um único processo de licenciamento ambiental, procedimento este considerado pela Resolução CONAMA nº 237/1997, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

De acordo com a Lei 6.938/1981, em seu artigo 19 encontramos as regulamentações e os tipos de licenças possíveis.

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

### **5.1 Licença Prévia**

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

Licença Prévia: É a primeira espécie de licença, e é facultada na etapa inicial do projeto, com o objetivo de se examinar a localização do empreendimento e se este foi delineado de uma forma ordenada, possibilitando então a sua viabilidade. É nesta fase que se conjectura os possíveis impactos e propostas que serão obedecidas para que se possa implantar o projeto, demonstrando a viabilidade ambiental e prescrevendo os requisitos básicos a serem atendidos nas próximas fases de implementação.

---

<sup>4</sup> Sempre que julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão licenciador promoverá a realização de audiências públicas. - Resolução CONAMA nº 009/87

O órgão licenciador, ao conceder a LP estabelecerá as condicionantes que o empreendedor deverá cumprir antes de expirada sua validade ou quando da entrega da solicitação de Licença de Instalação – LI. Em um acórdão do TCU (1869/2006, subitem 2.2.2) foi determinado ao IBAMA que não admita a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento, conforme prescreve o art. 6º da Resolução Conama nº 01/1986.

## **5.2 Licença de Instalação**

II - Licença de instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo;

É uma fase pós apresentação de documentos, intenções e condicionantes, onde serão analisados os planos e programas ambientais propostos no estudo ambiental, que se fizeram necessários para a concessão da Licença Prévia, e/ou solicitados pelo órgão licenciador, bem como o projeto de engenharia do empreendimento. É nesta fase também que serão analisados os documentos técnicos (PBA)<sup>5</sup> que tenham sido solicitados como condicionante da LP.

### **5.2.1 Da solicitação da Licença de Instalação**

Em uma sequência até certo ponto lógica, o empreendedor, tendo em mão o requerimento para a concessão da Licença de Instalação e tendo satisfeito às condicionantes da LP, solicita a Licença de Instalação – LI e transfere ao órgão licenciador o detalhamento do projeto de engenharia e dos planos, programas e projetos ambientais, estabelecidos nos estudos ambientais aprovados e na licença prévia.

### **5.2.2 Publicação da solicitação da Licença de Instalação**

Segundo o Princípio 10 da Declaração do Rio, é assegurado a participação democrática nos processos de decisão que tratam as questões ambientais, portanto, o ordenamento brasileiro exige que todo o procedimento licenciatório seja desenvolvido às claras, com total conhecimento do público interessado. MILARÉ (2011, p. 548) ensina que

---

<sup>5</sup> O conjunto de documentos técnicos em atendimento às condicionantes da LP, programas e projetos ambientais detalhados compõe o Projeto Básico Ambiental - PBA.

[...] todos os passos que compõe o iter do procedimento, desde o requerimento da licença até sua outorga, rejeição ou renovação, devem, às expensas do interessado, ser objeto de publicação no jornal oficial do Estado (ou Estados) abrangido pelo impacto do empreendimento.

### **5.2.3 Da necessidade de se ouvir outros órgãos**

Observando o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolo do requerimento até seu deferimento ou indeferimento, os demais órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental apreciarão a documentação apresentada e emitirão seu parecer técnico enviando-o ao órgão licenciador.

### **5.2.4 Parecer técnico e a concessão da Licença de Instalação**

Considerando que esteja dentro do estabelecido pelos órgãos licenciadores e, portanto, tenha havido a aprovação do Plano Básico Ambiental, o órgão licenciador emite um parecer conclusivo e a LI será deferida. O prazo de validade da LI deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. É nesta etapa que ocorre o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

### **5.2.5 Instalação do empreendimento e implantação dos programas ambientais.**

É a etapa em que o empreendedor institui o empreendimento de acordo com o projeto de engenharia (instalações de equipamentos de controle ambiental, obras e atividades) e deve também implementar os programas ambientais relacionados à implantação do empreendimento ou atividade.

### **5.2.6 A implantação dos programas ambientais e o acompanhamento de Instalação do empreendimento.**

Nesta fase o órgão licenciador procede um acompanhamento com o objetivo de observar se a instalação do empreendimento e todos os equipamentos de controle estão sendo corretamente usados, pois se for o caso, haverá a implantação dos programas de monitoramento e de medidas minoradoras.

### **5.3 Licença de Operação**

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévias e de Instalação.

Após obedecidas plenamente todas as condicionantes das etapas anteriores, será possível a expedição desta última licença.

Após análise dos documentos, projetos e estudos solicitados por parte do órgão ambiental, parecer técnico de outros órgãos eventualmente consultados e com base nas vistorias técnicas, será emitido um parecer técnico relatando a possibilidade de concessão de LO. Depois disto é necessário realizar o pagamento da taxa ambiental e publicar o fato em jornal de circulação local ou regional e no Diário Oficial do Estado.

#### **5.3.1 Solicitação da Licença de Operação**

O empreendedor, mediante formulário próprio, solicita a Licença de Operação – LO e apresenta um relatório sobre o atendimento às condicionantes da LI.

#### **5.3.2 Publicação da solicitação da Licença de Operação**

A solicitação da LO deve ser publicada conforme Resolução CONAMA nº 06/1986.

#### **5.3.3 Quando for necessário ouvir outros órgãos**

Quando for o caso, os demais órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental apreciam a documentação apresentada e emitem seu parecer técnico e o encaminham ao órgão licenciador.<sup>6</sup>

#### **5.3.4 Análise e Parecer Conclusivo**

Após o relatório ser analisado pelo órgão licenciador sobre o atendimento às condicionantes da LI, será efetuada uma vistoria nas instalações do empreendimento ou

---

<sup>6</sup> Observar o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento.

atividade implantada, e finalmente será emitido um parecer técnico conclusivo sobre a concessão da LO.

#### **5.3.4 Concessão da Licença de Operação**

Se a conclusão do parecer técnico for pelo deferimento da solicitação da licença, será emitida pelo órgão licenciador a Licença de Operação - LO, considerando as condicionantes que devam ser atendidas durante o prazo de validade da mesma. O prazo de validade da Licença de Operação - LO deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.<sup>7</sup>

#### **5.3.5 Publicação do recebimento da Licença de Operação.**

Por fim, o empreendedor publicará o recebimento da LO, em conformidade com a Resolução CONAMA nº 06/1986, e inicia a operação do empreendimento ou atividade.

---

<sup>7</sup> Nesta etapa também haverá o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

## 6 LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESPECIAL, SIMPLIFICADO E CONJUNTO

Adjacente ao trâmite licenciatório ordinário, importa que se mencione também os denominados licenciamentos ambientais especiais, concebidos para satisfazer às particularidades de certas atividades, em razão do porte, da natureza, da localização e da dinâmica de exploração. Nesse sentido, os artigos 9º e 12 da Resolução 237 do CONAMA dispõe que:

O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Édis Milaré exemplifica algumas atividades propensas ao licenciamento ambiental especial, podendo ser citadas as atividades de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural (Res. 023/1994, CONAMA), os projetos de assentamentos de reforma agrária (Res. 289/2001, CONAMA), os cemitérios (Res. 335/2003, CONAMA) e os sistemas de esgotamento sanitário (Res. 337/2006, CONAMA).

No que se refere às atividades potencial ou efetivamente poluidoras de menor porte ou de menor potencial ofensivo, a Resolução 237/1997 do CONAMA prevê, em seu artigo 12, §§ 1º e 2º, que possa existir um procedimento simplificado. Vejamos:

Art. 12 (...) *omissis*

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

A determinação de decretar procedimentos licenciatórios simplificados pode originar-se tanto dos órgãos federais como dos estaduais e municipais integrantes do SISNAMA, os

quais se responsabilizarão pela promoção do licenciamento em suas respectivas circunscrições assim como do próprio CONAMA, que simplificou os licenciamentos dos empreendimentos de fornecimento de energia elétrica (Res. 279/2001), dos empreendimentos ferroviários (Res. 349/2004) e das agroindústrias (Res. 385/2006), quando eles forem dotados de pequeno potencial de impacto ambiental.

Nesse sentido, observamos que não há sentido na exposição de motivos da PEC 65/2012 quanto ao engessamento e a morosidade que o licenciamento ambiental promove, pois além do que já foi citado, algumas legislações estaduais já promovem adequações no sentido de se promover a celeridade, como é o caso do Estado de Minas Gerais, que ao sancionar a Lei nº 21.972/2016 reformula o modelo de licenciamento ambiental no estado.

O licenciamento ambiental continua ainda determinando a existência das mesmas etapas do modelo trifásico (licença prévia, de instalação e de operação), porém possibilita a emissão conjunta de licenças: LP e LI, com a concessão posterior da LO; LI e LO, com expedição prévia da LP; ou a concessão da LP, LI e LO em uma única etapa.

## 7 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL.

Em ponderações a respeito das alterações ao Código Florestal Brasileiro, o Ministro do STJ Herman Benjamin fez um pertinente comentário à respeito do desregrado avanço que o ser humano provoca em relação aos bens naturais. Comentários esses que vêm à calhar com uma proposta de Emenda Constitucional que prevê que após a realização do Estudo de Impacto Ambiental estaria impossibilitada a suspensão ou o cancelamento de sua execução, tomando assim uma ideia de que o meio ambiente se presta unicamente como fornecedor de recursos, numa forma de utilização voltada para o esgotamento e exploração.

Desde o iluminismo pelo menos, civilizar vem sendo conjugado com progredir, nos planos matéria e espiritual, o que significa avançar sempre nas conquistas políticas, sociais, econômicas e jurídicas – nunca retroceder ou deduzir o patamar já alcançado. Nenhum político seria eleito, ou reeleito, se do palanque eleitoral anunciasse estar satisfeito com o grau de desenvolvimento do País e, portanto, ter chegado a hora de estagnar: Ora, se é assim com as pautas econômicas e social (nível de riqueza, grau de desemprego, qualidade dos serviços públicos, etc), descabe mudar de figura na proteção do meio ambiente e das bases da vida, tanto mais quando se considera a continuada e até crescente degradação do Planeta. Em termos jurídicos, essa ideia de progresso irreversível foi, primeira e bem recentemente, transportada para o sistema de Direitos Humanos. Perguntemos, de modo retórico: tirante uns poucos déspotas, no poder ou fora dele, seria a tortura admissível aos povos civilizados, mesmo sob o pretexto de defesa da segurança nacional? Aí um tema sobre o qual a sociedade chegou a um compromisso inegociável, definitivo, de cunha não provisório, um dogma mesmo, que amarra as presentes e até as futuras gerações. A ideia de não retrocesso ou de proibição de retrocesso aplica-se a situações e valores dessa ordem e magnitude. A questão que se põe, então, é sobre merecer a proteção das bases da vida garantia semelhantes. O quadro axiológico da máxima se amolda perfeitamente a certos aspectos centrais da legislação ambiental. Neste debate, relevante lembrar que, a cada ano, mais espécies da flora e fauna são adicionadas à lista vermelha, divulgada regularmente pela UICN. Noutras palavras, se, com toda disciplina legal que erguemos nos últimos trinta ou quarenta anos não paramos de perder organismos vivos, porta-vozes da história de centenas de milhões de anos da evolução, sem falar de habitat preciosos e até biomas inteiros (como a Mata Atlântica brasileira), que justificativas jurídicas – mas principalmente éticas estariam a amparar o afrouxamento do ordenamento existente, cujas eventuais falhas ou omissões, muito ao contrário, chamariam por acentuado rigor no combate a degradação?

Nesse sentido, na atualidade, depara-se com uma série de ameaças ao meio ambiente, e o próprio Direito Ambiental se mostra às vezes impossibilitado de atuar de forma a evitar o recuo legislativo, devido a um número cada vez maior de influências que podem vir a sofrer.

Influências em âmbito político, quando a escolha demagógica de descomplicar o direito o conduz a uma desregulamentação em matéria ambiental, frente a um número cada vez maior de normas jurídicas ambientais, no âmbito internacional ou mesmo nacional. Outra ameaça do tipo que Michel Prieur<sup>8</sup> classifica como ameaças econômicas, quando comenta que:

a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza.

Por fim, não menos significativa é a chamada ameaça psicológica, pois se considerarmos a abrangência das normas ambientais e, por vezes, sua complexidade nem sempre acessíveis aos não entendedores do direito, esta ameaça poderia proporcionar uma manifestação favorável a uma diminuição da abrangência das normas ambientais quanto ao seu caráter protetivo.

Percebe-se dessa maneira, a exigência de uma nova ética legislativa que venha a considerar a excessiva grandeza do poder do homem. Em uma rápida observação conclui-se que o entendimento dos princípios e processos políticos da democracia atual estão caminhando para a consecução apenas dos interesses presentes, ou seja, os órgãos representativos atuam em um espaço reduzido de predileções corporativistas. Enfim, o que se pretende aclarar com o presente trabalho é que a resposta para o êxito da proteção ambiental reside na fusão estreita do domínio científico à concepção da política e da norma jurídica. A PEC 65/2012 se posiciona em uma fronteira de desenvolvimento canalizado para o esgotamento e exploração, sem haver a preocupação objetiva para o plausível e muito menos para a sustentabilidade dos bens ambientais.

Essa visão imediatista e voltada ao esgotamento é analisada pelo pensamento do Procurador Federal Marcelo Kokke,<sup>9</sup> quando declara “...a PEC 65/2012 expõe uma visão do meio ambiente como mera fonte de recursos, numa forma de utilização voltada para o esgotamento e exploração.” Essa flexibilização que a PEC em questão se propõe, com o amparo de uma maior celeridade nos processos de licenciamentos não pode desconsiderar

---

<sup>8</sup> Professor Emérito da Universidade de Limoges (UNILIM - França), Diretor Honorífico da Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas da UNILIM (França), Presidente do Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado (CIDCE - França), Membro da Comissão de Direito Ambiental da UICN.

<sup>9</sup> KOKKE, Marcelo. **PEC 65**: progresso voltado para o esgotamento. Domtotal. 2016. Disponível em < <http://domtotal.com/noticia.php?notId=1039959>>. Acesso em 11 jun. 2017.

normas protetivas. Ou seja, o legislador deve sempre atuar de forma a vedar todo e qualquer retrocesso ambiental.

O Congresso Nacional, em sua atividade legislativa federal, é serviço público básico prestado aos cidadãos e, levando-se em conta a relevância que uma reforma constitucional acarreta ao sistema jurídico de uma nação e ao cotidiano das pessoas, o ato de legislar, por meio das propostas apresentadas aos congressistas, deve ser examinado sob uma série de requisitos, sendo um dos mais importantes a exposição de motivos. Assim, ter como principal motivo e fundamento, a celeridade, mostra quão rasa é essa proposta e como juridicamente pobre seus fundamentos.

Reformar uma Constituição implica a declaração, coerente e precisa das causas da mudança, as quais estão ligadas intrinsecamente ao texto modificador.

O Senado Federal, ao publicar “O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental” argumenta que:

Para promover a não regressão como um novo princípio fundamental do Direito Ambiental, convém ter apoio numa argumentação jurídica que funda um novo princípio, que se agrega aos princípios já reconhecidos: prevenção, precaução, poluidor-pagador e participação do público. As bases dessa argumentação jurídica repousam sobre três elementos: a própria finalidade do Direito Ambiental, a necessidade de se afastar o princípio de mutabilidade do direito e a intangibilidade dos direitos humanos (PRIEUR, 2012, p. 15).

Ao legislador brasileiro, impõe-se um princípio constitucional implícito, em nome da garantia constitucional dos direitos adquiridos, da segurança jurídica, do princípio da dignidade da pessoa humana e, finalmente, em nome do princípio de efetividade máxima dos direitos fundamentais (nos termos do artigo 5º, § 1º, da Constituição brasileira de 1988).

Exemplificando as manifestações do princípio da não regressão social, Luís Roberto Barroso leciona que uma lei posterior não pode extinguir uma garantia ou um direito, sobretudo os de caráter social, promovendo-se assim um retrocesso legislativo, extinguindo-se um direito estabelecido na Constituição. Segundo suas palavras, “[...] viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior” (BARROSO, 2006, p. 152-153).

Muito embora a doutrina seja pacífica em relação a abrangência do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, o mesmo ainda precisa ser consagrado em seu viés judicial.

O comportamento passivo dos legisladores e as investidas de atenuação ou revogação de normas que carreguem o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado convidam a atuação do Poder Judiciário, que terá, de acordo com PRIEUR<sup>10</sup>, “o trabalho de mensurar até onde se poderá regredir sem que isso implique condenar o edifício”. De maneira semelhante BENJAMIN<sup>11</sup> propõe questionamentos que o juiz deva fazer a si mesmo para concluir se há retrocessos no caso concreto. Vejamos:

O princípio da proibição de retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação. Especificamente, no caso da proteção de biomas, ecossistemas e espécies, será a seguinte a pergunta que o juiz sempre se fará: as alterações legislativas ou políticas de implementação mantêm ou ampliam as garantias do meio ambiente? Asseguram a proteção dos “processos ecológicos essenciais”? Escudam, eficaz e eficientemente, as espécies ameaçadas de extinção? Ampliam ou reduzem os riscos ambientais a habitats vulneráveis? Estabelecem, naquilo que se revisa ou modifica, alternativas técnicas capazes de alcançar os mesmos ou similares resultados da norma ou política de implementação revogada? Reduzem ou mantêm o grau de dificuldade de execução, bem como de cobrança administrativa e judicial (os chamados custos de transação da execução da lei)?

Dessa maneira, o princípio da vedação ao retrocesso deve ser destacado e adotado pela doutrina e jurisprudência, e sobretudo, deve se recorrer a esse princípio quando enfrentar-se medidas que afetem o núcleo essencial dos direitos fundamentais consolidados e, portanto, quando deformem o princípio fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dito isso, presenciamos várias razões e fundamentos que levem a crer que o princípio do não retrocesso está presente dentro do cenário do ordenamento jurídico brasileiro, porém há que se considerar apenas que não se pode depreender que este seja absoluto, em razão de que existe uma contenção atada à questão do mínimo existencial ambiental e ao equilíbrio na manipulação desse princípio de modo que não impossibilite aperfeiçoamentos tecnológicos e desenvolvimentistas.

A fim de se ter uma resposta constitucional adequada deve-se sempre raciocinar levando-se em conta a herança social, o vínculo que a sociedade possui com o assunto enfrentado, não transformando esse princípio em algo que impeça a atuação legislativa, mas

---

<sup>10</sup> PRIEUR, Michel. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. p. 48.

<sup>11</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. p. 69-70.

isso não elimina a ideia de que deve-se sim considerar que as limitações ao exercício de se produzir normas legais devam considerar esse princípio altamente atrelado ao mínimo ecológico para que haja:

[...] a proteção de uma zona existencial que deve ser mantida e reproduzida; mínimo que não se encontra sujeito a iniciativas revisoras próprias do exercício das prerrogativas democráticas conferidas à função legislativa. É neste ponto que a construção de uma noção de mínimo existencial (também para a dimensão ambiental) estabelece relações com um princípio de proibição de retrocesso para admitir também ali uma dimensão ecológica que deve ser protegida e garantida contra iniciativas retrocessivas que possam em alguma medida, representar ameaça a padrões ecológicos elementares de existência (AYALA, 2012, p. 220).<sup>12</sup>

Vale ainda mencionar que existem várias ações em curso na área ambiental, que pretendem fazer com que o princípio da proibição de retrocesso ecológico seja consagrado judicialmente, ancorado no princípio constitucional de não regressão, estendido aos atos legislativos dos entes federados. Nesse sentido, merece destaque a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, frente a uma lei estadual que reduzia os limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro: “o princípio da proibição do retrocesso ecológico significa que, afóra as mudanças de fatos significativos, não se pode admitir um recuo tal dos níveis de proteção que os leve a serem inferiores aos anteriormente consagrados. Isso limita as possibilidades de revisão ou de revogação”.<sup>13</sup>

O Direito Ambiental possui em seu cerne uma relação estreitamente ligada ao mais intangível dos direitos humanos: o direito à vida, alcançado como um direito de sobrevivência em face das ameaças que pesam sobre o Planeta, pelas degradações múltiplas do meio onde estão os seres vivos.

---

<sup>12</sup> AYALA, Patryck de Araújo. **Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição Brasileira**: o princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: SENADO FEDERAL. COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (Org.). Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. p. 207-246.

<sup>13</sup> Ministério Público do Estado de Santa Catarina, ADIN n. 14.661/2009, de 26 de maio de 2009.

## **8 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 65/2012.**

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992).

A proposta de emenda constitucional 65 de 2012, pretende acrescentar o §7º ao artigo 225 da Constituição Federal com o seguinte conteúdo: “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”. Esse acréscimo tem como justificativa, segundo o deputado Acir Gurgacz, as dificuldades da Administração Pública brasileira, e, também uma das razões principais do seu desprestígio, que se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência, consistente nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas mediante decisão judicial de natureza cautelar ou liminar, resultantes, muitas vezes, de ações judiciais protelatórias.

Os impactos prejudiciais desse novo parágrafo são os de possibilitar qualquer atividade sobre o meio ambiente pela simples apresentação de um estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), de maneira desobrigada de qualquer exigência de o estudo ser correto e de ter sido analisado e deferido pelos órgãos competentes, além de desautorizar que órgãos ambientais e até mesmo o próprio Poder Judiciário cause qualquer embaraço à continuidade da atividade empreendedora, sem considerar que o estudo prévio possa conter falhas graves e assim resultar em danos ambientais irreversíveis.

O senador Acir Gurgacz, ao defender a PEC 65/2012, salientou que o objetivo da proposta, “erroneamente interpretada por ONGs ambientalistas e pelo Ministério Público, não é acabar com a necessidade de licenciamento ambiental, mas apenas impedir que se interrompam as obras que já tenham a licença ambiental concedida”.

Parecer do relator Blairo Maggi (atual Ministro da Agricultura)

a) “Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador Acir Gurgacz, que acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”.

b) “A proposta tem por objetivo garantir a celeridade e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, ao impossibilitar a suspensão ou cancelamento de sua execução após a concessão da licença, senão em face de fatos novos, supervenientes à situação”.

c) “Efetivamente, trata-se de proposta que visa garantir segurança jurídica à execução das obras públicas, quando sujeitas ao licenciamento ambiental”.

Vale observar o fato de que a justificativa menciona “após a concessão da licença ambiental”, e o texto da proposta inserido na Constituição Federal fala em “estudo prévio de impacto ambiental”, numa total evidência do desconhecimento destes institutos, pois licença ambiental e estudo de impacto ambiental são dois institutos bem distintos. A primeira é um ato administrativo em que o órgão ambiental autoriza uma obra, pública ou privada, permitindo a participação da sociedade por meio de audiências públicas e fóruns, representando principalmente as comunidades que possam vir a sofrer qualquer prejuízo com um determinado empreendimento de obras e/ou atividades de grande impacto. Já o estudo de impacto ambiental é apresentado antes da emissão da licença prévia, o qual o empreendedor apresenta para comprovar que sua obra tem viabilidade ambiental. Já que mencionamos “obras públicas ou privadas”, salienta-se que o texto da PEC não destaca as peculiaridades entre obras públicas ou privadas, levando a entender que a alteração em nossa Constituição seria aplicável exclusivamente às obras públicas, o que é uma inverdade, pois essa alteração constitucional permitiria a adoção de procedimentos dessa natureza a qualquer obra que venha a causar significativo impacto ambiental.

### **8.1 O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Cláusula Pétrea e o Princípio da Vedação ao Retrocesso Ambiental.**

Em conformidade com os ensinamentos de Antonio Augusto Cançado Trindade, a evolução da proteção dos direitos humanos e o “subsistema” da proteção ambiental nos levam

a conclusão de que este último está inserido no rol expandido de direitos humanos amparado pelo princípio da solidariedade. Em suas palavras,

O caráter global dos temas ambientais reflete-se na questão da conservação da diversidade biológica e é ilustrado, principalmente, pelos problemas ligados à poluição atmosférica (como dedução da camada de ozônio e a mudança climática global). Esses problemas, de início considerados essencialmente locais, revelaram depois seu acentuado caráter global. A ameaça de danos resultantes do aquecimento planetário, por exemplo, é um problema de proporções consideráveis para muitas nações, sendo difícil atribuir suas causas a um único Estado ou grupo de Estados. Por isso, ele demanda uma abordagem inovadora, com base nas estratégias de prevenção, adaptação e significativa cooperação internacional. Nesse sentido, a Assembleia Geral da ONU, com a Resolução 43/53 de 1988, reconhece ser a mudança climática um interesse comum da humanidade e determina a tomada de ação imediata para cuidar do problema dentro da estrutura global. Em decorrência da abordagem globalista, a mudança climática adquire a feição de “interesse comum da humanidade”, em duas convenções de 1992, tratando a primeira especificamente da matéria e a segunda se devotando à diversidade biológica.

José Afonso da Silva pondera que todos os documentos que trazem em si a preocupação da preservação do meio ambiente contém a esperança de um novo “humanismo ecológico”, assim sintetizada:

O que é importante - escrevemos de outra feita – é que se tenha consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente, Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada, Também estes são garantidos no texto constitucional, mas a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida.

Por consequência, deduz-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme disposto no Capítulo VI do Título VIII da Constituição Federal, centrado unicamente no artigo 225 é sim direito fundamental, indisponível, pertencente a todos, inclusive às gerações futuras, brasileiros ou não, cujo dever de protegê-lo incumbe tanto ao poder Público como também a toda à coletividade, com direito a ser consultada e de ter a sua participação nas decisões as quais possam interferir em sua qualidade de vida.

Há que se considerar também que o EIA é um instrumento técnico com características de planejamento, e portanto tem seu âmbito de atuação de maneira prévia quando se considera a viabilidade ambiental, sua instalação e operação, ou seja, antes das realizações das obras e

antes da tomada de decisões. Vale lembrar que o EIA não se equipara a autorização ou licença para a instalação e nem aos procedimentos para que a obra que tenha uma possível agressão à natureza continue operando. É clara a desvinculação técnico-científica da PEC em análise, além de qualquer razoabilidade jurídica, pois as justificativas apresentadas como fatores embasadores de sua efetivação, quais sejam a segurança jurídica e a celeridade, proibindo a suspensão ou cancelamento das obras que possam vir a causar impacto ambiental sujeitas ao licenciamento ambiental, com um simples Estudo de Impacto Ambiental seria uma verdadeira “carta branca” sem o mínimo de publicidade (exigência constitucional) e muito menos um controle jurisdicional ou uma atuação do Ministério Público ou da sociedade.

## **8.2 A ofensa aos Princípios da Informação e da Participação Pública**

A Declaração do Rio de Janeiro de 1992, contém em uma das frases do princípio 10 que “no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”.

É obrigatória a audiência pública quando o órgão de meio ambiente a julgar necessária, podendo ainda ser solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos, devendo ocorrer em local de fácil acesso aos interessados. Havendo essa solicitação e a audiência não acontecer, eventual licença concedida não terá validade ferindo de maneira gritante o artigo 2º, § 2º da Resolução CONAMA nº 009/1987, além de afrontar a Constituição Federal em seu artigo 225 § 1º, inciso IV onde consta o princípio da publicidade do EIA e também da participação pública em todo o procedimento de licenciamento ambiental.

Na prática, é comum encontrarmos os mais variados tipos de erros em Estudos Ambientais que os empreendedores apresentam, o que faz com que as audiências públicas sejam imprescindíveis, pois é nesse momento que toda a coletividade envolvida toma conhecimento do empreendimento, seu riscos e possíveis danos ambientais passíveis de acontecerem.

A OIT (Organização Internacional do Trabalho) em sua Convenção 169 dispõe nos artigos 6º e 7º que o direito à informação é um direito fundamental, ademais existe a previsão

de que haja um consentimento livre e informado para os povos e comunidades ditos tradicionais.

#### Artigo 6º

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;

c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

#### Artigo 7º

1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e dos níveis de saúde e educação dos povos interessados, com sua participação e cooperação, deverá ser considerada uma prioridade nos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados para as regiões nas quais vivem. Projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões deverão ser também concebidos de uma maneira que promova essa melhoria.

3. Sempre que necessário, os governos garantirão a realização de estudos, em colaboração com os povos interessados, para avaliar o impacto social, espiritual, cultural e ambiental das atividades de desenvolvimento planejadas sobre eles. Os resultados desses estudos deverão ser considerados critérios fundamentais para a implementação dessas atividades.

4. Os governos deverão tomar medidas, em regime de cooperação com os povos interessados, para proteger e preservar o meio ambiente nos territórios habitados por eles.

Em relação à dimensão que esta Convenção poderia abranger, o Ministério Público Federal já editou enunciado no qual pronunciou-se no sentido de que “as comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho”, abarcando assim, por exemplo, comunidades de pescadores tradicionais e extrativistas das florestas brasileiras.

### **8.3 O EIA e o desrespeito ao Princípio da Precaução.**

A Declaração do Rio de Janeiro, ocorrida no Brasil em 1992 votou 27 princípios, sendo que o princípio 15 diz que:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Vale destacar que não apenas a Declaração do Rio de Janeiro, mas outros documentos têm expresso em seus anais o princípio da precaução, como por exemplo o Protocolo de Cartagena, a Convenção de Estocolmo Sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e outros. Quanto ao termo princípio existem divergências, como explica Paulo de Bessa Antunes

Verifica-se sem grande dificuldade, que a comunidade internacional tem oscilado na adoção do *nomem juris* princípio da precaução, abordagem de preocupação e considerações de precaução, sendo certo que a denominação princípio tem sido adotada preferentemente em documentos em força obrigatória.

Esse mesmo autor comenta que o fato de não haver um nítido consenso sobre o Princípio da Precaução corre-se o risco de que este se reduza a uma simples “condição de mero instrumento voltado para a inação administrativa e política, necessitando, portanto, de um perfil que se coadune às diretrizes mínimas para que se possa atribuir certezas quanto a sua matéria.

Nesse sentido Bessa cita que a União Europeia, em preocupação a este conceito por vezes disperso, vem buscando diretrizes para que se delineie a aplicação do Princípio da Prevenção. Bessa cita alguns:

- i. Avaliação dos riscos ambientais em relação a riscos socioeconômicos;
- ii. Avaliação ao risco da ação em relação aos da inação;
- iii. Avaliação aos riscos de curto prazo em relação aos riscos de longo prazo.
- iv. Avaliação de como os órgãos ambientais e outros compreendem o princípio.
- v. Avaliação do conhecimento técnico sobre a gestão de risco;
- vi. Avaliação das implicações da precaução para na governabilidade, considerando as partes que serão mais afetadas pela atividade pretendida;
- vii. Considerações das exigências de monitoramento e pesquisas, quando da inexistência de capacidade técnica e financeira para implementá-las;
- viii. Operacionalização da precaução através das instituições locais e do gerenciamento;
- ix. Consideração das relações entre o princípio da precaução e a gestão flexível e adaptável aos riscos;
- x. Consideração da necessidade de estabelecer normas legais baseadas no princípio.

Leuzinger define o Princípio da Precaução como sendo aquele que:

...diz respeito à necessidade de se agir com cautela quando existam dúvidas ou incertezas acerca do dano que pode ser causado por determinada atividade. Em outras palavras, a incerteza científica sobre o resultado de certas ações humanas não pode servir para afastar medidas preventivas. Havendo fundado receio de que determinada atividade antrópica possa gerar danos ao ambiente, ou seja, considerado o perigo e a ausência de informações sobre ele, providências devem ser tomadas no sentido de afastá-lo ou minimizá-lo.

Diante dessa definição a respeito do Princípio da Precaução torna-se cristalina a necessidade de se agir de maneira o mais prudente possível toda vez que houver desconfiância de que determinada atividade impactante ao meio ambiente possa vir a causar danos a este.

Não há que se falar em risco ambiental sem haver um apoio incondicional ao Princípio da Precaução, o que, por consequência, traz toda a base que necessita o EIA como instrumento jurídico de prevenção ao dano ambiental.

Assim, como pode ser valorado o EIA, que entende-se que sua elaboração deva primar por todos os preceitos constitucionais e legais, se houver desconsideração a um princípio de tamanha relevância para o Direito Ambiental?

#### **8.4 Agressão ao Princípio da Separação dos Poderes e ao princípio da Inafastabilidade da Jurisdição – Artigo 5º, XXXV da Constituição Federal.**

De acordo com o artigo 2º da Constituição Federal, “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo o Executivo e o Judiciário”, pois o Brasil, vem adotando a teoria de Montesquieu da tripartição dos poderes em suas constituições.

A PEC 65 colide com dispositivos constitucionais quando dá azo à possibilidade da realização de obras sem licença ambiental, pois com apenas um estudo prévio do impacto ambiental o empreendimento ambiental seria viável, além de prever que caso isso aconteça, não mais seria possível sua interrupção, descumprindo incontestavelmente todo o aparato do princípio da Separação dos Poderes e da Inafastabilidade da Jurisdição, pois nenhuma obra poderia mais ser suspensa ou cancelada por liminar judicial, em caso de falhas ou omissões desse estudo. Fulminaria com toda a possibilidade de que disporia o Poder Judiciário para analisar a legalidade na execução das obras, ou ainda afastaria qualquer esperança de interrupção das obras, mesmo que houvesse decisão judicial, privando assim a avaliação da legalidade dos atos propostos pela PEC em questão.

Nesse sentido, como defender a Democracia Constitucional sem a consagração da universalidade do acesso ao Poder Judiciário, culminando em uma total exclusão da jurisdição, impedindo a possibilidade de uma decisão judicial capaz de sanar ou evitar atos de ilegalidade no âmbito ambiental.

Fácil observar, pois não houve nenhuma tentativa de dissimular tal intento. A justificativa da PEC 65/2012 é sim, dentre outras, a de afastar por completo a atuação do poder Judiciário, senão vejamos um trecho das justificativas apresentadas para sua aprovação:

Uma das maiores dificuldades da administração pública brasileira, e também uma das razões principais para o seu desprestígio, que se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência, consiste nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas **mediante decisão judicial de natureza cautelar ou liminar**, resultantes, muitas vezes, de ações judiciais protelatórias. (grifei)

E mais,

Pior do que isso: muitas vezes chega a iniciar a obra, mas a conclusão é frustrada por uma **decisão judicial** que, não raro, resulta da inquietude da oposição diante dos possíveis efeitos positivos junto à cidadania, de uma dada obra pública. (grifei)

Essas justificativas insinuam que o Poder Judiciário é totalmente influenciado pelos interesses políticos, desconsiderando todo o sistema recursal presente em nosso sistema judiciário. Assim, como já dissemos, a justificativa para a aprovação da PEC em análise é clara, quando pretende afastar qualquer decisão judicial com o fim de impedir que obras se justifiquem, mesmo colidindo com a legislação e a Constituição Federal.

A inafastabilidade do controle jurisdicional está prevista na Constituição Federal de 1988 no art. 5º, inciso XXXV dispondo que “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Ocorre que a PEC 65/2012 prevê a impossibilidade da apreciação não só pelo poder Judiciário mas também pelo Ministério Público ou qualquer órgão de proteção ambiental, municipal, estadual ou federal.

Observa-se uma clara afronta a independência dos poderes, pois diante do que pretende tal proposta, o legislativo impediria que o judiciário atuasse com o objetivo de impedir degradações irremediáveis, e assim impedir que um interessado conseguisse solicitar uma medida judicial contra lesão ou ameaça de lesão a direito (Artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal).

Diante do exposto, a PEC está totalmente maculada de inconstitucionalidade uma vez que viola o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, o qual garante a qualquer pessoa se valer do Poder Judiciário toda vez seu direito for lesado ou ameaçado de lesão. Vale lembrar que o Brasil adotou o sistema de jurisdição única. Somente o Poder Judiciário pode, de forma definitiva, declarar o direito, diante de um caso concreto, quando provocado por alguém que se veja diante de uma pretensão resistida.

## **9. ALGUMAS TENTATIVAS DE RELATIVIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Não se pode descartar a ideia de que a PEC aqui em análise possa estar sendo usada como um “Cavalo de Tróia”, ou seja, diante de tão claras ofensas aos princípios ambientais e constitucionais, e mesmo à Constituição Federal, esta poderia sim estar ocultando outras manobras políticas com intuítos semelhantes.

Exemplo dessa possibilidade é o conteúdo do projeto de lei PL 3729/2004 que está aguardando o parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) estando Pronta para Pauta no Plenário (PLEN) e Pronta para Pauta na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), encontrando-se atualmente em regime de urgência.<sup>14</sup>

Esse projeto de lei tem como objetivo regulamentar o licenciamento ambiental, mais precisamente o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, contando atualmente com dezenove apensos.

O parecer do Relator, Dep. Mauro Pereira (PMDB-RS), foi pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei 3729/2004, e dos PL's 3957/2004, 5435/2005, 5576/2005, 1147/2007, 2029/2007, 358/2011, 1700/2011, 2941/2011, 5716/2013, 5918/2013, 6908/2013, 8062/2014, 1546/2015, 3829/2015, 4429/2016, 5818/2016, 6877/2017 e 7143/2017, apensados, e dos Substitutivos das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e no mérito, pela aprovação do PL 3729/2004.

Esse projeto de lei, que tem sido chamado de “Lei Geral do Licenciamento” tem recebido severas críticas, como por exemplo a nota que o Ministério Público Federal (MPF) emitiu, com total repúdio à proposta da nova Lei Geral do Licenciamento. Consta na nota que “Os erros técnicos e jurídicos apresentados na proposta impõem o reconhecimento de que

---

<sup>14</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6411/2016. Câmara, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2115506>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

matérias de alta especificidade devem ser tratadas por aqueles que detém um mínimo de conhecimento”<sup>15</sup>.

Vale observar que dentre vários pontos controversos e incoerentes com aquilo que se entende por um aparato protetivo ambiental é a possibilidade da concessão de licenças independentemente da manifestação dos demais órgãos da administração pública que, em função de suas atribuições legais, possam ter interesses envolvidos, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Nota-se a proximidade desse impedimento de manifestação de órgãos envolvidos com a questão ambiental com as propostas da PEC 65/2012, pois esta também tenta impedir que após o EIA não ocorram impedimentos para a continuidade das obras causadoras ou potencialmente causadoras de danos ambientais, confirmando a suspeita de um encobrimento de intenções de uma em relação à outra.

A ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente, entidade civil que congrega Promotores de Justiça e Procuradores da República com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, em 09 de maio de 2017, através de nota de repúdio ao PL 3729/2004 (de relatoria do Deputado Mauro Pereira), argumenta que não houve um debate jurídico profissional sobre o tema. Assim, este relatório pontua as razões de seu repúdio, listadas simplificada e abaixo:

O projeto não considera critérios ambientais para a definição da exigência de EIA;

Ao dispensar a existência de uma listagem de obras e atividades nas quais se exige a apresentação de EIA/RIMA, tal como vigente na Resolução CONAMA nº 001/1986, a lei proposta aumenta, perigosamente, a margem de discricionariedade dos órgãos licenciadores e colide diretamente com o art.225, §1º, IV da Constituição da República, reconhecido nos acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria como regra absoluta. Além de reconhecer que normas estaduais ou municipais não poderiam dispensar abstratamente hipóteses de exigência de EIA/RIMA, o Supremo Tribunal Federal declarou a compulsoriedade da exigência desse instrumento de avaliação de impactos ambientais para os casos de impacto significativo. A aventada possibilidade de que a dispensa do instrumento constasse de norma federal não permite que tal se dê de forma abstrata ao ponto de esvaziar o conteúdo do art.225§1º, IV. Seguem esse sentido os acórdãos proferidos na ADI nº1086/SC; Ag.REg. em RE nº650.909/RJ; Ag.REg. em RE nº739.998/RN. Ao não utilizar critérios ambientais para a

---

<sup>15</sup> BORGES, A. **UOL Notícias - ciência e saúde**. Notícias UOL, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/ag-estado/2017/05/09/nova-lei-geral-do-licenciamento-pode-trazer-prejuizos-irreversiveis-alerta-mpf.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

definição de significativo impacto ambiental, contentando-se com o que definirem os entes administrativos sobre o enquadramento das atividades, com base em exclusivos critérios de porte e potencial poluidor, esvazia-se o art. 225, par. 1º, IV, da CF ao se desconsiderar a fragilidade ambiental da área antropizada e/ou adensada e a capacidade de assimilação de novas cargas poluidoras.

O mesmo entendimento constitucional se aplica à dispensa de licenciamento para uma série de atividades/empreendimentos com impacto ambiental, ainda que não significativo, pois subtrai o controle do Poder Público sobre atividades que podem gerar impactos ambientais inclusive pela sua cumulatividade e/ou sinergia, violando diretamente o art.225, §1º, V da Constituição da República;

Admite arbitragem para controvérsias que se refiram ao descumprimento das condicionantes da licença ou que versem sobre o nexo de causalidade entre as condicionantes e os impactos, mesmo sendo claro que não estamos frente a direitos privados e disponíveis. Isso afronta o poder-dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, proteger as florestas, a fauna e a flora e proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, previsto no art. 23, III, VI e VII da CF;

O descumprimento de condicionantes ou normas ambientais deixa de ser causa para a suspensão ou cancelamento das licenças, descumprindo igualmente o poder-dever dos entes da federação em fiscalizar e punir administrativamente as infrações ambientais. Qual o sentido de se definirem condicionantes no licenciamento se o seu descumprimento não gerar nenhuma consequência jurídica? Além da falta de estímulo cria-se odiosa discriminação entre os que cumprem e os que descumprem a lei;

Prevê confidencialidade na comunicação entre os órgãos ambientais e eliminação da obrigatoriedade de audiência pública a partir da solicitação pelo MP, entidade civil ou 50 cidadãos contrariando o que dispõem os art. 5º, XXXIII, o art.37, caput e o art.225, §1º, IV da Constituição da República, em evidente violação ao princípio da publicidade;

Estabelece caráter não vinculativo à manifestação de instituições especializadas como FUNAI, Fundação Palmares e entidades de defesa do patrimônio cultural. Inclusão da autoridade gestora de unidade de conservação como autoridade envolvida, alterando a natureza jurídica de autorização para manifestação, sem caráter vinculativo e ainda exclusivamente quando se tratar de licenciamento com EIA, revogando expressamente o art. 36, par. 3º da Lei do SNUC. Ainda, estabelece prazos claramente insuficientes (tendo em vista a capacidade destas instituições) para sua manifestação e prevê a continuidade do licenciamento caso os prazos não sejam respeitados;

Ao tornar o licenciamento independente da certidão de conformidade com a lei de uso e ocupação do solo a norma proposta violará diretamente os art.30, I e VIII e o art.182, §2º da Constituição da República por permitir a emissão de licença para atividade contrária à função social da propriedade definida constitucionalmente pelo município, o qual terá sua autonomia violada. A norma desconsidera ser o direito de construir um direito relativo como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal no RE nº 178.836-4/SP. A norma proposta gera um conflito entre entes federativos.

Estabelece a possibilidade de terceirização da “responsabilidade” pela execução de medidas compensatórias e mitigadoras. Embora se pudesse discutir juridicamente a possibilidade de, em casos excepcionais, permitir que terceiro executasse medida mitigadora ou compensatória pelo

empreendedor, não se pode admitir a transferência da responsabilidade a terceiro, pois tal previsão fere o regime da responsabilidade objetiva por dano ou risco ambiental, nos termos do art. 14, par. 1º, da Lei 6938/81, do princípio da reparação integral e a jurisprudência consolidada no país;

Elimina a responsabilidade objetiva e solidária entre todos os envolvidos na execução das medidas compensatórias e pertencentes à mesma cadeia produtiva, contrariando lei e jurisprudência;

Considera a responsabilidade dos bancos e órgãos de fomento apenas nos casos de dolo ou culpa mais uma vez criando exceção à regra da responsabilidade civil objetiva por danos ambientais e contrariando a Lei 6938/81 e jurisprudência do STJ (Resp 650.728- SC).

Modifica a Lei do Parcelamento do Solo Urbano para tornar o cronograma de execução de obras mínimas em loteamentos idênticos ao do licenciamento, procrastinando obras necessárias para as cidades e desconsiderando que os loteadores exercem função pública subsidiária na construção da cidade;

Isenta de processo licitatório qualquer aquisição de bens e serviços relacionados ao licenciamento ambiental;

A Previsão de que rodovias e ferrovias iniciarão operação após a Licença de Instalação e antes da Licença de Operação (art. 7º, § 7º) possibilitará fraudes, como a não conclusão das obras ou realização em desacordo com o projeto, visando posterior regularização facilitada via Licença Corretiva – LC;

Há ferimento direto aos princípios da proibição de retrocesso, da proibição de proteção insuficiente, do controle do risco ambiental, da reparação integral, entre outros;

O substitutivo contribui para o agravamento dos efeitos das mudanças climáticas, criando uma espécie de “direito adquirido a poluir” que se sobrepõe ao interesse público em ter uma economia baseada no desenvolvimento sustentável, princípio inserto na Constituição Federal (art. 170) e nisso também fere o art.225, caput da Constituição da República. Não existe direito de poluir.

Outro possível artifício de se relativizar o licenciamento ambiental como é regido nos dias atuais é a proposta encontrada no projeto de lei PLS 654/2015 do senador Romero Jucá, que tem como relator atual Blairo Maggi, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.<sup>16</sup>

O PLS 654/2015 novamente ataca questões basilares e estruturantes do Licenciamento Ambiental nos moldes praticados atualmente. Dentre eles podemos notar a fixação de prazos exíguos para análises técnicas de alta complexidade, tornando muito perigoso qualquer aceitação de projetos nos moldes propostos pelo PLS citado. Existe a previsão de hipóteses legais que autorizam a supressão de uma ou mais fases do procedimento de licenciamento,

---

<sup>16</sup> SENADO FEDERAL. Nota informativa do Senado Federal. Ministério Público do Estado do Acre, 2015. Disponível em: <<http://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/Nota-Informativa-do-Senado-Federal-PEC-65-e-PLS-654.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

mesmo para projetos que envolvam atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

A possibilidade de dispensa de documentos técnicos essenciais (EIA/RIMA, mesmo para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental) e limitação na fixação de condicionantes nas licenças ambientais são também elementos que se assemelham em muito aos anseios da PEC 65/2012 onde encontra-se o mesmo teor da PEC em discussão também no PL 3729/2004 ou seja a redução da participação e interferência de demais órgãos técnicos, sociedade civil e comunidade científica no procedimento de licenciamento.

Outra possibilidade de que a PEC 65/2012 seja apenas um “pano de fundo” para que outros projetos ou PEC’s sejam aprovados sem a devida observância é a que encontramos no PL 6411/2016 que tem como autor o Deputado Newton Cardos Jr., cuja ementa<sup>17</sup> propõe o acréscimo do § 6º ao art. 35 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e altera a descrição do Código 20 do anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, acrescido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, para dispensar do licenciamento ambiental a atividade de silvicultura quando o plantio e a condução de espécies florestais nativas ou exóticas se der em áreas rurais consolidadas, ou em áreas que se encontrem degradadas em função de impacto antrópico a qualquer tempo, e desde que localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal, revogando-se assim, parte da Resolução Conama 1/1986 e da Resolução Conama 237/1997. Vale lembrar que o citado deputado é um dos maiores plantadores de eucalipto do Estado de Minas Gerais.

Portanto, existem várias frentes interessadas em mitigar o já frágil aparato ambiental legislativo no Brasil, sendo que uma delas é uma proposta de emenda constitucional aqui estudada, ou seja, busca-se consolidar a ganância por fazer dos recursos ambientais um mero fornecedor de bens na própria Constituição da República, seja a que preço for.

---

<sup>17</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6411/2016. Câmara, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2115506>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O percurso histórico do estudo do Meio Ambiente se confunde com o do dano ambiental, desde o conhecimento do ser humano como ser social existe esse confronto dele contra a natureza, não importando se este uso é apropriado ou não.

A PEC 65/2012 é um exemplo disso, uma vez que, na tentativa de inserir um parágrafo ao artigo 225 da Constituição Federal, essa proposta de emenda desarranja inteiramente a sistemática do licenciamento ambiental, indo de encontro ao quadro internacional de proteção ambiental, de forma a ignorar tudo o que se tem buscado ao longo das últimas décadas para a normatização do Direito Ambiental em nosso país, estando em total desacordo com o princípio do desenvolvimento sustentável, que busca harmonizar a atividade econômica com a proteção do meio ambiente.

A PEC em análise intensifica claramente o desprezo, a desatenção para com as populações impactadas por obras e atividades que, pela multiplicidade e proporção de seus impactos, reclamam pelo processo de licenciamento ambiental. Ademais, priva do Poder Judiciário e do próprio órgão licenciador qualquer monitoramento eficaz sobre a efetivação das cláusulas acordadas.

A justificação da PEC em estudo não encontra amparo fático ou jurídico, justamente porque os seus argumentos enfraquecem e debilitam a proteção do meio ambiente, causando uma diminuição drástica e, por vezes, até mesmo dizimando com todo o procedimento de proteção ambiental que proporciona a atual legislação em vigor. A alteração oferecida pela Proposta de Emenda Constitucional despreza claramente as exigências constitucionais que referem-se às determinações do Poder Público com o propósito de possibilitar a existência real de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, caso ocorra a aprovação pelo Congresso Nacional, certamente estaremos diante de um grande risco para o equilíbrio ambiental, bem como de um risco sem precedentes para as populações atuais e futuras.

Não restam dúvidas, que a referida Proposta de Emenda Constitucional viola a Dignidade Humana, ao núcleo essencial de direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado, a supremacia da Constituição, a divisão dos poderes, o poder de polícia e o não retrocesso jurídico, dando gritante embasamento a sua

inconstitucionalidade. A PEC 65/2012 contradiz diretamente todo o poder da administração pública e a moralidade pública, possibilitando o que pode se chamar de “auto licenciamento”.

A PEC 65/2012 tem ainda a pretensão de relativizar o acesso à Justiça, desafiando o princípio do devido processo legal, visto que não admite o controle judicial que dispõe pela suspensão ou cancelamento da execução de uma obra pública com apresentação do EIA. Mais uma vez a proposta em questão é absurda e irresponsável pois, guarda várias inconstitucionalidades e irregularidades.

Quando se observa os motivos da suposta viabilidade da PEC 65/2012, que seriam a possível resolução dos problemas relacionados à lentidão dos licenciamentos ambientais e também todos os seus questionamentos quanto às interrupções por decisões judiciais, constata-se que seria possível agir de forma diferente, ou seja, no aperfeiçoamento da equipe técnica dos órgãos ambientais, aumentando a destinação de verbas e proporcionando uma melhor organização de trabalho. Porém resta claro que o objetivo maior dessa proposta tem como pretexto o total desmonte de tudo que já existe a nível protetivo ambiental, para que não mais existam barreiras aos projetos potencialmente danosos ao equilíbrio ambiental.

A “demora” em alguns licenciamentos se deve a própria complexidade de determinadas obras e esta é a garantia constitucional de proteção ambiental. É indispensável que ocorra, até com certa urgência, um aparelhamento dos órgãos ambientais associado a um carreamento de recursos financeiros e humanos com a finalidade de um aperfeiçoamento da equipe técnica, e não possibilitar o desmanche da legislação ambiental vigente.

Essa proposta de emenda à Constituição não é a única ameaça desse tipo que encontramos tramitando no Congresso brasileiro.

Prova disso são as constantes ameaças presentes nos inúmeros projetos de lei que estão tramitando na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que abordam o licenciamento ambiental, com relevantes ameaças de causarem irreparáveis danos ao desenvolvimento econômico em bases ambientalmente sustentáveis, de acordo com o que consta nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal.

Um desses projetos é o PL 3729/2004, que vem sendo chamado entre os políticos de “Lei Geral do Licenciamento”, mas nas redes sociais é “carinhosamente” apelidado de “fábrica de Marianas” dado ao seu poder de promover novos desastres ambientais como o de Mariana/MG. Vale destacar que diante de toda a agressão à princípios ambientais,

constitucionais, a aos próprios comandos constitucionais que a PEC 65/2012 viola, é provável que, movimentos do tipo que o PL 3729/2004 propõe sejam realizados por determinados segmentos políticos se aproveitando da “sombra” inconstitucional da PEC 65/2012 e, assim, tentarem a sua aprovação. Este projeto de lei citado, que dispensa o licenciamento para atividades agropecuárias e de florestas plantadas, pode muito bem estar se aproveitando de um momento conturbado na política brasileira, quando a atenção da sociedade está voltada para outras questões, e assim tentar aprovar um projeto que poderá trazer graves danos ao país e que, por pouco, não foi votado em dezembro de 2016.

Portanto, ao que parece, não estamos diante de uma flexibilização ou relativização do licenciamento ambiental, mas sim de uma tentativa de ceder as pressões que o chamado agronegócio tenta impor aos legisladores brasileiros, sendo que muitos deles são agroempresários e legislam em causa própria.

Não podemos, porém, desconsiderar que o licenciamento ambiental brasileiro padece de certos acertos, correções, adequações às novas possibilidades de empreendimentos que utilizam recursos ambientais ou produzam efluentes no meio ambiente, mas essa situação não pode ser pretexto, como já foi dito, para um desmantelamento total de todo o aparato legal que já foi conseguido a duras penas no Brasil. Existem reclamações de produtores e empreendedores que tem algum fundamento e, do mesmo modo, algumas questões relacionadas à conservação que são inegociáveis. Nesse momento é preciso alargar a participação da sociedade, dando transparência ao debate com a participação de todos os envolvidos.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 17<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

AYALA, P. D. A. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição Brasileira: o princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: FEDERAL, S. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília : Senado Federal, 2012. Cap. 5, p. 207-246.

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BORGES, A. UOL Notícias - ciência e saúde. **Notícias UOL**, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/ag-estado/2017/05/09/nova-lei-geral-do-licenciamento-pode-trazer-prejuizos-irreversiveis-alerta-mpf.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 3729/2004. **Câmara**, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6411/2016. **Câmara**, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2115506>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CONAMA. Resolução nº 009, de 03 de dezembro de 1987. **Ministério do Meio Ambiente**, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Ministério do Meio Ambiente**, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

KOKKE, M. Meio ambiente. **Domtotal**, 2016. Disponível em: <<http://domtotal.com/noticia.php?notId=1039959>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

LEUZINGER, M. D.; CUREAU, S. Direito ambiental, Rio de Janeiro, p. 53, 2008.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 23<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 7<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NOGUEIRA, A. D. C. A (in)aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso ambiental no direito brasileiro. **Revista Direito e Liberdade** , v. 15, p. 11-37, mai/ago 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Artigo 6º e Artigo 7º. In: \_\_\_\_\_ **Convenção nº169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT**. 5<sup>a</sup>. ed. Brasília: OIT, v. 1, 2011. p. 18-20.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. **ONU**, 1991. Disponível em: <[www.onu.org.br/riio20/img/2012/01/rio92.pdf](http://www.onu.org.br/riio20/img/2012/01/rio92.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2017.

PRIEUR, M. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, D. D. C. E. F. E. C. **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. Cap. 1, p. 11-54.

SENADO FEDERAL. Nota informativa do Senado Federal. **Ministério Público do Estado do Acre**, 2015. Disponível em: <<http://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/Nota-Informativa-do-Senado-Federal-PEC-65-e-PLS-654.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

SILVA, J. A. D. Direito ambiental constitucional, São Paulo, p. 43-44, 1994.

TRINDADE, A. A. C. Os direitos humanos e meio ambiente. In: SYMONIDES, J. **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. 1<sup>a</sup>. ed. Brasília: UNESCO Brasil, v. I, 2003. Cap. 5, p. 166-167. Disponível em: <[http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Direito/Direitos\\_humanos.pdf](http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Direito/Direitos_humanos.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2017.