



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

GABRIELA SILVA ARAUJO CURY

**A RELEVÂNCIA E A NECESSIDADE DOS ESTUDOS DE IMPACTOS
AMBIENTAIS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO**

Rio de Janeiro

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

GABRIELA SILVA ARAUJO CURY

**A RELEVÂNCIA E A NECESSIDADE DOS ESTUDOS DE IMPACTOS
AMBIENTAIS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO**

Projeto do Trabalho de Conclusão de Curso de Direito, apresentado à Escola de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para aprovação na disciplina “TCC II”.

Orientadora: Prof. Dra Laila Maria Domith Vicente

Rio de Janeiro
2024

C975 Cury, Gabriela Silva Araujo
A RELEVÂNCIA E A NECESSIDADE DOS ESTUDOS DE IMPACTOS
AMBIENTAIS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO /
Gabriela Silva Araujo Cury. -- Rio de Janeiro, 2024.
63 f.

Orientador: Laila Maria Domith Vicente.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Graduação
em Direito, 2024.

1. Direito Ambiental. 2. Estudo de Impacto Ambiental.
3. Licenciamento Ambiental. I. Maria Domith Vicente,
Laila, orient. II. Título.

GABRIELA SILVA ARAUJO CURY

**A RELEVÂNCIA E A NECESSIDADE DOS ESTUDOS DE IMPACTOS
AMBIENTAIS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Direito,
apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro, como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Direito. Área de
concentração: Direito.

Orientadora: Prof. Dra Laila Maria Domith
Vicente

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Laila Maria Domith Vicente – Orientadora
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Hector Luiz Martins Figueira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

À minha vó Lena, porque tudo que faço é para ela
e para o orgulho dela.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Deus pela oportunidade de conclusão de mais uma graduação e que ela sirva para cumprir os planos d'Ele.

Em segundo lugar, ao meu pai, que incansavelmente estudou e se formou, contrariando tudo e todos. Por conta do seu esforço, hoje posso ter o conforto e a oportunidade de trilhar meu caminho na sombra e à sombra dele, do seu caráter e do seu amor.

Agradeço também a minha mãe, de quem me reaproximei depois de tantos anos e tantos ressentimentos. Parte desse trabalho reflete como hoje sou feliz por tê-la perto de mim e presente em minha vida.

Aos meus irmãos, Clara e Arthur, que me fazem querer ser exemplo, amiga, apoiadora e ouvinte, mas que também são meu refúgio quando tudo vem abaixo.

Às minhas irmãs de vida, Thayna, Isabela, Patricia e Marcelle, e minha tia querida, Soraya, que tanto me apoiaram e acolheram ao longo de todo esse caminho até aqui.

Aos meus queridos amigos do G+M, Cleiber, Millena e Thiago, que me ouviram reclamar e berrar, e que foram base jurídica empírica para esse trabalho.

À Dra. Fernanda e Luciana, sem as quais eu não estaria aqui, no sentido literal.

À Tia Dina, minha segunda vó, que me faz lembrar da minha vó todos os dias e de mim mesma quando pequena.

Aos meus cunhados e compadres, Lucas e Laís, que me deram os maiores amores da minha vida: Logan e Lauren.

À minha sogra, minha segunda mãe, que generosamente me acolheu como filha, me incentivando, protegendo e amando.

Ao meu noivo, Matheus, meu maior incentivador, que me vê maior do que realmente sou e suportou mais uma faculdade ao meu lado.

Agradeço também à Gabriela de 2013, que decidiu cursar Geografia, e à UFF, minha *alma mater* primeira, que me fizeram ser a estudante, profissional e adulta que me tornei.

Por fim, agradeço à Prof^a Laila, que gentilmente me aceitou como orientanda e me permitiu passar por esse período com mais paz e leveza.

“Aqui jaz Dobby, um elfo livre.”

Dobby

RESUMO

O crescimento econômico no Brasil gera uma maior demanda por recursos naturais, impondo desafios ambientais que necessitam de gestão adequada. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é essencial para o licenciamento ambiental, analisando os efeitos de projetos no meio ambiente e na sociedade.

Este trabalho discute a importância do EIA no contexto brasileiro, abordando a evolução histórica e legislativa, com destaque para a Lei nº 6.938/1981 e a Resolução CONAMA nº 1/1986. Através de revisão bibliográfica, foram analisados os benefícios do EIA, como prevenção de danos ambientais e promoção do desenvolvimento sustentável, além dos desafios na sua implementação, incluindo a qualidade dos estudos e a transparência.

Conclui-se que o EIA é indispensável para a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável, destacando a necessidade de melhorias nos procedimentos e na fiscalização. A integração de novas tecnologias e a capacitação de profissionais são estratégias essenciais para aprimorar a eficácia do EIA no Brasil.

Palavras-chave: Estudos de Impacto Ambiental, Licenciamento Ambiental, Sustentabilidade, Desenvolvimento Econômico, Conservação Ambiental.

ABSTRACT

Economic growth in Brazil increases the demand for natural resources, posing environmental challenges that require proper management. Environmental Impact Study (EIA) is essential in environmental licensing, analyzing the effects of projects on the environment and society.

This paper discusses the importance of EIA in the Brazilian context, addressing its historical and legislative evolution, highlighting Law No. 6.938/1981 and CONAMA Resolution No. 1/1986. Through a literature review, the benefits of EIA are analyzed, such as preventing environmental damage and promoting sustainable development, as well as the challenges in their implementation, including study quality and transparency.

It concludes that EIA is indispensable for environmental conservation and sustainable development, emphasizing the need for improvements in procedures and oversight. The integration of new technologies and professional training are essential strategies to enhance the effectiveness of EIA in Brazil.

Keywords: Environmental Impact Studies, Environmental Licensing, Sustainability, Economic Development, Environmental Conservation.

LISTA DE SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

LA – Licença Ambiental

LP – Licença Prévia

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiental

SISNAMA – Sistema Nacional De Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
I. A ORDEM CONSTITUCIONAL E O MEIO AMBIENTE BRASILEIRO	15
I.I. A questão ambiental nas Constituições Brasileiras anteriores a de 1988	16
I.II. A Constituição Federal de 1988	19
I.III. As competências constitucionais em matéria ambiental	22
I.VI. A Lei Complementar nº 140/2011	23
II. O SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE BRASILEIRO – SISNAMA	27
II.I. A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA.....	28
II.II. Estrutura do SISNAMA.....	31
II.II.I. Conselho Nacional do Meio Ambiente (“CONAMA”).....	32
II.II.II. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.....	36
II.II.III. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio	37
III. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO	39
III.I. O poder de polícia no Licenciamento Ambiental.....	42
III.II. A Licença Ambiental.....	44
III.II.I. Licença Prévia – LP	45
III.II.II. Licença de Instalação – LI	46
III.II.III. Licença de Operação – LO	47
III.III. O procedimento do Licenciamento Ambiental.....	48
III.IV. Requisitos para o ente federativo efetuar o Licenciamento Ambiental.....	49
III.V. Crimes e Infrações Administrativas no Licenciamento Ambiental.....	51
IV. O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (“EIA”)	53
IV. I. A Resolução CONAMA nº 1/1986	53
IV. II. Os objetivos do Estudo de Impacto Ambiental	56
IV. III. Os procedimentos para elaboração do EIA.....	58
V. CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

A Revolução Industrial, marco histórico que impulsionou o progresso tecnológico e a produção em larga escala, também desencadeou profundas transformações no meio ambiente. A introdução maciça de máquinas, bem como a queima de combustíveis fósseis e a exploração intensiva dos recursos naturais, provocaram mudanças drásticas e irreversíveis no meio ambiente.

A urbanização acelerada resultou na expansão descontrolada das cidades, consumindo terras e deslocando ecossistemas naturais. A concentração humana em áreas urbanas trouxe desafios de saneamento, poluição sonora e visual, afetando a qualidade de vida.

Contudo, a consciência sobre os impactos ambientais da Revolução Industrial também despertou movimentos de conservação e preservação. Normas ambientais, leis de proteção, avanços tecnológicos e uma crescente preocupação global com o meio ambiente estão tentando mitigar os danos e reverter o curso prejudicial para a natureza.

De forma a tentar minimizar e controlar os danos causados ao meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 determinou a exigência da apresentação de um Estudo de Impacto Ambiental (“EIA”) para a *“instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”*, nos termos do art. 225, IV.

Assim, atualmente, o Estudo de Impacto Ambiental é um dos principais estudos e instrumentos utilizados no planejamento ambiental para a avaliação de impactos ambientais e a delimitação da sua área de influência. Ainda, define os mecanismos que serão utilizados para a compensação e mitigação dos danos ambientais previstos em decorrência da implantação de atividades/empreendimentos de grande potencial poluidor e degradação do meio ambiente.

A metodologia utilizada pelo EIA envolve uma análise minuciosa dos elementos ambientais afetados, como solo, água, fauna, flora e a atmosfera, bem como fatores sociais e econômicos da região. Especialistas de diversas áreas, como

biólogos, geólogos, engenheiros ambientais e sociólogos, colaboram para compreender os possíveis desdobramentos de uma intervenção.

Essa análise detalhada permite antecipar os impactos ambientais decorrentes da implementação do empreendimento, como: poluição do ar, do solo e da água, perda de biodiversidade, alterações climáticas, deslocamento de comunidades e impactos na saúde pública. Assim, com essas informações, são propostas medidas de mitigação, como a criação de áreas de compensação ambiental, implementação de tecnologias mais limpas e até a readequação do projeto para a redução dos impactos.

Nesse contexto, o EIA se apresenta como uma análise do custo-benefício de um projeto ou empreendimento que cause impacto ambiental para além dos critérios econômicos, levando em consideração, também, as repercussões sobre o meio social no qual será inserido.

Considerando o aumento da degradação ambiental para a exploração econômica a qualquer custo, o EIA é um instrumento que se propõe não só a identificar os danos ambientais como também a apresentar propostas de mitigação destes desde antes da implementação de projeto e/ou empreendimento.

Dessa forma, pode-se dizer que o EIA não impede a exploração das atividades econômicas, mas busca avaliar os potenciais danos ao meio ambiente, possibilitando medidas de proteção e conservação da biodiversidade, especialmente importante em áreas sensíveis e de grande valor ecológico.

Diante disso, o presente trabalho pretende analisar e salientar a importância do EIA no licenciamento ambiental brasileiro como um instrumento não só necessário, mas fundamental na prevenção e na adequação das atividades que sejam potencialmente poluidoras.

I. A ORDEM CONSTITUCIONAL E O MEIO AMBIENTE BRASILEIRO

Inicialmente, é necessário compreender que a principal fonte do Direito Ambiental é a Constituição. A Constituição Federal de 1988 (“CF/88”) trouxe diversas inovações com relação às que a antecederam, especialmente no ramo da proteção ambiental.

Conforme preconiza o professor Paulo de Bessa Antunes (2020), o Direito Ambiental figura como um dos ramos mais contemporâneos e mutáveis do ordenamento jurídico brasileiro atual, adquirindo crescente importância na esfera jurídica global.

Segundo o professor, o Direito Ambiental brasileiro se desdobra em 3 (três) vertentes distintas, considerando o meio ambiente como um direito humano, apesar de essencial para o desenvolvimento econômico: (i) direito ao meio ambiente (dimensão humana), (ii) direito sobre o meio ambiente (dimensão econômica), e (iii) direito do meio ambiente (dimensão ecológica).

Quanto à função essencial do Direito Ambiental, Antunes (2020) esclarece que a objetivo da matéria é “organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo métodos, critérios, proibições e permissões, definindo o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente (ambientalmente)”. Dessa forma, o Direito Ambiental pode ser compreendido “como um direito que tem por finalidade regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, o desenvolvimento econômico e social”.

Assim, esse capítulo se dedica a entender a evolução da proteção ambiental ao longo das Constituições brasileiras.

I.I. A questão ambiental nas Constituições Brasileiras anteriores a de 1988

As Constituições Brasileiras que antecederam a de 1988 não tinham qualquer tipo de preocupação com a proteção do meio ambiente. Assim, quando a matéria era mencionada no ordenamento jurídico, a intenção do legislador era de regulamentar a sua exploração econômica.

Após o descobrimento do Brasil em 1500, as primeiras normas que tratam de matéria ambiental objetivavam regulamentar a exploração e o monopólio da exploração de pau-brasil ao longo do território brasileiro, como o Regimento do Pau-Brasil de 1605. Em 1799 foi promulgado o primeiro Regimento de Cortes de Madeiras, que fixou regras para a derrubadas de árvores, mas que, na prática, não possui força efetiva. Já em 1802, foram estabelecidas as primeiras instruções de reflorestamento costeiro por José Bonifácio, estadista e naturalista brasileiro (MANSUR, 2023).

Após a independência do Brasil e o início do período do Brasil Império, foi outorgada em 1824 a primeira Constituição Brasileira, que não faz qualquer referência aos recursos naturais, apesar de a economia brasileira ser essencialmente pautada na exportação de produtos primários, ou seja, completamente dependente dos bens naturais, como bem observado por Antunes (2019).

Após a Proclamação da República, em 1889, durante o período da Primeira República, a Constituição de 1891 foi a primeira a tratar, ainda que forma superficial, da temática ambiental. Nessa Constituição, o Direito Ambiental se confundia com a competência conferida à União em seu art. 34, nº 29, para legislar sobre minas e terras. Dessa forma, aos Estados ficou reservada a competência para legislar sobre as terras e minas que não fossem de competência federal.

No século XX, durante a Era Vargas, o ordenamento jurídico brasileiro passou por significativas alterações, como a promulgação de uma nova Constituição, em 1934, e a Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943.

A Constituição de 1934 possuía características intervencionistas nas ordens econômicas e sociais e, de alguma forma, estimulou a criação de legislação infraconstitucional que protegia o meio ambiente sob uma ótica de proteção dos recursos econômicos. Os seus arts. 10, III, e 148 da dispunham sobre a proteção às

belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, enquanto o art. 5º, XIX, j', ratificava e ampliava a competência da União sobre as questões de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração.

Assim, foi publicado o Decreto nº 23.793/1934, através do qual foi aprovado o primeiro Código Florestal brasileiro, que também se aplicava às demais formas de vegetação, desde que revestidas de utilidade (cf. art. 2º da referida norma), cuja execução era competência do Ministério da Agricultura. Ademais, o Código Florestal de 1934 trouxe à baila diversos aspectos relevantes à proteção ambiental, como: (i) a classificação das florestas (Capítulo II, do referido Código); (ii) a fixação da proteção das florestas de forma permanente; (iii) a delimitação e regulamentação da exploração das florestas, inclusive em propriedades privadas (Capítulo III, do referido Código); (iv) a necessidade de autorização governamental para o desmatamento das florestas; e (v) a instauração de penalidades a infratores.

Ainda, foi publicado o Decreto nº 24.643/1934, que criou o Código de Águas, cuja execução também era de competência do Ministério da Agricultura. Composto por 3 (três) livros – Águas em Geral e sua Propriedade (Livro I), Aproveitamento das Águas (Livro II) e Forças Hidráulicas e Regulamentação da Indústria Hidrelétrica (Livro III) -, o Código de Águas de 1934 era bastante abrangente e tratava de águas doce e marinha, águas superficiais e subterrâneas (arts. 96 e seguintes), águas pluviais (arts. 102 e seguintes), de contaminação e poluição hídrica (arts. 109 e seguintes), margens e álveos (arts. 9º e seguintes), navegação (arts. 37 e seguintes) e hidreletricidade (arts. 139 e seguintes). Ademais, o Código de Águas ainda dispunha sobre a competência administrativa para a concessão e autorização para a produção de energia hidrelétrica (SILVESTRE, 2008).

Assim, nota-se que tanto o Código Florestal quanto o Código de Águas de 1934 incentivaram a adoção de práticas voltadas para a exploração sustentável das florestas e das águas, o reflorestamento e o planejamento florestal, bem como a promoção da valorização econômica dos recursos naturais.

Ainda durante o período da Era Vargas houve a promulgação de outra Constituição em 1937. Essa Constituição também dispunha, em seu art. 16, XIV, que competia privativamente à União legislar sobre os bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração.

Inclusive, foi durante o período de vigência desta Constituição que foi criado a primeira unidade de conservação (“UC”) do Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia (Decreto nº 1.713/1937).

No período conhecido como Quarta República (1945-1964), foi promulgada outra Constituição, em 1946. Contudo, segundo Antunes (2019), o texto constitucional não foi substancialmente alterado, tendo sido mantidas as competências legislativas privativas da União nos mesmos termos da de 1937 (art. 5º, XV, I).

Já durante o período da Ditadura Militar (1964-1985), foi promulgada¹ a Constituição Federal de 1967 que atribuiu à União a competência de organização das defesas contra as calamidades pública, especialmente a seca e as inundações (art. 8º, XII), além da competência de legislação sobre jazidas, minas e outros recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca, águas, energia elétrica e telecomunicações (art. 8º, XVII, h e i).

Ainda, a Carta de 1967 também concedeu à União a competência de exploração, diretamente ou através de autorização ou concessão, tanto os serviços quanto as instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza, mantendo a característica de que a infraestrutura era uma matéria federal (art. 8º, XV).

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, manteve as competências acima elencadas, porém trouxe mudanças no que diz respeito às competências legislativas referentes à energia foram divididas em (i) elétrica, (ii) térmica, (iii) nuclear, ou (iv) de qualquer natureza (ANTUNES, 2019).

Assim, considerando todas as normas apontadas, observa-se que a principal preocupação com o meio ambiente era apenas com relação ao seu potencial econômico e não com relação a sua preservação.

¹ Sobre a promulgação da Constituição Federal de 1967 é necessário tecer alguns comentários. Apesar de ter sido formalmente promulgada, essa Constituição foi aprovada pelo Congresso Nacional por uma exigência do regime militar (Câmara dos Deputados, 2016). Assim, é possível dizer que, em termos práticos, a Constituição Federal de 1967 foi outorgada.

I.II. A Constituição Federal de 1988

Ao contrário das demais Constituições que a antecederam, a Carta de 1988 conferiu ao meio ambiente o status de proteção jurídica, além de delimitar o sistema jurídico de competências. Demonstrando uma preocupação marcante com a proteção ambiental, a Constituição de 1988 dedicou um amplo capítulo à matéria (Capítulo VI), estabelecendo um dos conjuntos normativos mais avançados do mundo.

Essa Constituição, que permanece em vigor até os dias atuais, representa um marco na história do Direito Ambiental brasileiro sendo a primeira a efetivamente abordar as questões ambientais sob as vertentes econômica, humanista e protecionista, conforme destacado por Antunes (2020).

Assim, na Constituição Federal de 1988, observa-se a presença dessas vertentes nas seguintes determinações: (i) competência comum a todos os entes federativos a proteção do meio ambiente e a preservação da biodiversidade (art. 23, VI e VII); (ii) necessidade de normatização da responsabilidade por danos ambientais (art. 24, VIII); (iii) defesa do meio ambiente na âmbito da execução e gerência da ordem econômica nacional (art. 170, VI); (iv) a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente como um dos requisitos para o cumprimento da função social das propriedades rurais (art. 186, II); (v) instrução da aplicação de políticas agrícolas e o uso de terras devolutas (arts. 187 e 188); (vi) previsão constitucional ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a atribuição do dever de efetivá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações ao Poder Público e à coletividade (art. 225).

O Capítulo VI da referida CF/88 é inteiramente dedicado ao meio ambiente e o consagra como um direito difuso. Além disso, observa-se a partir da redação do art. 225 que há como objetivo a criação de um sistema de proteção do meio ambiente, bem como que é dever do Estado (i) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, (ii) proteger a fauna e a flora, (iii) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País, dentre outros. Confira-se:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição;

§2º. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

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

§4º. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§5º. São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§6º. As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§7º. Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

O referido art. 225 da Constituição Federal é a principal norma de proteção ao meio ambiente atualmente no Direito brasileiro e é possível observar que a sua indisponibilidade é uma exceção definida pela própria CF/88.

Ademais, é necessário definir o que, efetivamente, é o meio ambiente. Segundo o art. 3º, da Lei nº 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (“PNMA”), o meio ambiente pode ser definido da seguinte forma:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]

A referida lei, apesar de ter sido elaborada e publicada durante a vigência da Constituição de 1967, foi recebida pela atual Constituição. Ainda, a CF/88 alçou o meio ambiente à condição de direito de todos e de bem de uso comum, de forma que o conceito jurídico estabelecido pela PNMA foi alterado.

Considerando a relevância da matéria, a CF/88 determinou como responsabilidade do Poder Público e da Comunidade a preservação do meio ambiente para as gerações futuras. Dessa forma, dois cenários foram delimitados: (i) evitar a degradação, e (ii) promover a recuperação de áreas já degradadas. Assim, verifica-se que a CF/88 fez uma clara escolha em favor da conservação ambiental (ANTUNES, 2019).

Segundo Antunes (2019), ao analisar o conceito de uso de comum é possível notar que há uma ruptura com a noção tradicional de que os bens de uso comum devem ser exclusivamente públicos. A CF/88 determinou que, mesmo sob o domínio privado, podem ser impostas obrigações aos proprietários para garantir que os aspectos ambientais de seus bens sejam desfrutados por todos. Assim, o proprietário de uma floresta, por exemplo, mantém a sua propriedade, podendo restringir a entrada e permanência de estranhos. No entanto, ele é obrigado a preservar as características ecológicas de uso comum, como a beleza cênica, a produção de oxigênio, o equilíbrio térmico proporcionado pela floresta e o refúgio de animais silvestres, por exemplo.

Assim, é possível notar que a Carta Magna influenciou as Constituições Estaduais a incorporarem disposições relacionadas ao meio ambiente, refletindo-se também nas Leis Orgânicas dos Municípios (MILARÉ, 2015).

Dessa forma, é possível observar que ao longo do texto constitucional, a Carta de 1988 não só considerou o meio ambiente como parte indispensável da

infraestrutura econômica, como também reconheceu a imperatividade da proteção ambiental para garantir uma fruição adequada dos recursos ambientais e proporcionar um elevado padrão de qualidade de vida para as populações (ANTUNES, 2019).

I.III. As competências constitucionais em matéria ambiental

Segundo Farias, *et al* (2015), o Estado brasileiro adotou um modelo de descentralização administrativa com a finalidade de proteger o meio ambiente e implementar um sistema que funcione de maneira integrada.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a organização político-administrativa, dispôs sobre dois tipos de competência: (i) a administrativa e a (ii) legislativa. A primeira é referente ao poder-dever de atuar com base no poder de polícia, enquanto a segunda é relativa ao poder-dever de legislar a respeito de temas de interesse da coletividade.

O Brasil emprega um sistema complexo de distribuição de competências por meio da técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22, da CF/88), da atribuição de poderes remanescentes aos Estados (art. 25, §10, da CF/88) e da designação de competências aos Municípios (art. 30, da CF/88). Além disso, o sistema prevê possibilidades de delegação (conforme o art. 22, parágrafo único, da CF/88) e áreas comuns em que são previstas atuações simultâneas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (de acordo com o art. 23, da CF/88). Existem também setores concorrentes nos quais a União detém a competência para estabelecer diretrizes, normas e políticas gerais, enquanto aos Estados ou Municípios é conferida a competência suplementar (FARIAS., *et al*, 2015).

Segundo os arts. 21 e 22 da CF/88, os poderes da União se estendem desde atos de soberania e diplomacia – como declarações de guerra, relacionamento com Estados estrangeiros e emissão de moeda – até a explorações e concessão de serviços de como navegação, energia e transporte. Além disso, o art. 22, da CF/88, determina que compete privativamente à União legislar sobre águas, energia (inciso IV), jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (inciso XII), dentre outros.

O art. 23, da CF/88, determina as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, dentre elas, está a proteção do meio

ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (inciso VI) e a preservação das florestas (inciso VII).

Já o art. 24, da CF/88, determina as competências concorrentes da União, dos Estado e do Distrito Federal, como a legislação sobre as florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII) e responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII), por exemplo.

Após a criação da CF/88, houve a criação da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à proteção do meio ambiente e das florestas. Contudo, devido a esta divisão de competência, diversos conflitos entre estes entes federativos foram gerados, uma vez que disputavam prioridade no exercício das competências, bem como rejeitavam atuar em outras, o que gerou insegurança política.

Dessa forma, foi promulgada a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou os incisos III, VI e VII, do art. 23 da CF/88.

I.VI. A Lei Complementar nº 140/2011

A Lei Complementar nº 140/2011 tem como objetivo principal a regulamentação da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, segundo o próprio Ministério do Meio Ambiente (“MMA”) (MMA, 2018).

Para que os objetivos fundamentais de proteção, defesa e conservação do meio ambiente fossem promovidos, a referida norma estabeleceu a possibilidade de atuação supletiva ou subsidiária entre os entes federativos, bem como definiu ações administrativas distintas a cada ente federativo.

Segundo o MMA (2018), as atuações de cada ente federativo foram assim dispostas como uma forma de promover a gestão descentralizada, de forma democrática e eficiente, e como um método para fortalecer a cooperação e para evitar a sobreposição de atuação administrativa.

Na atuação supletiva, o ente federativo regulador se substitui ao ente federativo originalmente detentor das atribuições nas seguintes hipóteses apontadas no art. 15: (i) na inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e Distrito Federal, a União deverá desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; (ii) na inexistência destes no Município, a responsabilidade deverá ser do Estado, também até o momento da criação dos órgãos; e (iii) na inexistência dos referidos órgãos no Estado e no Município, a responsabilidade passa a ser da União, até a criação dos supracitados órgãos.

Já na atuação subsidiária, o ente federativo visa auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns apenas quando solicitado pelo ente federativo originalmente detentor das atribuições definidas pela Lei Complementar nº 140/2011, conforme disposto no art. 2º, II, da referida lei.

A Lei Complementar nº 140/2011 determinou, em seu art. 7º, que a União seria responsável pela realização do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades quando desenvolvidos ou localizados (FARIAS., *et al*, 2015).

Além dessas competências, a União também é responsável por (i) formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a PNMA, (ii) elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional, (iii) definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, (iv) aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs, dentre outros.

Segundo Farias, *et al* (2015), na prática, a competência dos Estados é residual, cabendo aquilo que não for conferido à União ou ao Município². Além disso,

² Lei Complementar nº 140/2011. Art. 8º. [...]. XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º.

os Estados ficaram responsáveis (i) pela promoção do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto APAs, e (ii) pela aprovação do manejo e supressão da vegetação em florestas públicas estaduais ou unidades de conservação, imóveis rurais e atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados pelo Estado.

Aos municípios, cabe o desenvolvimento da PNMA em âmbito local, bem como autorizar e licenciar: (i) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em APAs; e (ii) supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município, nos termos do art. 9º, XV, da referida norma legal.

Ainda, a Lei Complementar nº 140/2011 também estabeleceu, em seu art. 4º, a possibilidade de utilização de alguns instrumentos para a harmonização das políticas e das ações administrativas, como: (i) consórcios públicos; (ii) convênios e acordos de cooperação técnica; (iii) comissão tripartite nacional, estadual e ou bipartite do Distrito Federal³; (iv) fundos públicos, privados ou outros instrumentos econômicos; e (v) delegação de atribuições e da execução de ações de um ente federativo a outro.

Em síntese, a Lei Complementar nº 140/2011 representa um marco significativo na gestão ambiental do Brasil, estabelecendo critérios claros de competência entre os entes federativos e promovendo uma maior efetividade na proteção do meio ambiente.

No entanto, sua eficácia depende não apenas da adequada implementação pelos entes federativos, mas também de um constante monitoramento e aprimoramento dos instrumentos de gestão ambiental, visando sempre o equilíbrio entre desenvolvimento socioeconômico e conservação ambiental.

³ As comissões tripartites são espaços de diálogo entre os órgãos e as entidades ambientais dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União e são fundamentais para a promoção da gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federados, segundo o MMA (2022).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140/2011 emerge como um mais um instrumento na busca por um equilíbrio entre as demandas do crescimento socioeconômico e a conservação do meio ambiente, reforçando o compromisso do Brasil com a sustentabilidade e a qualidade de vida das presente e futuras gerações.

II. O SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE BRASILEIRO – SISNAMA

Antes de adentrar a discussão sobre o licenciamento ambiental, é necessário, primeiro, tecer comentários breves sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (“SISNAMA”), para ser possível entender a lógica do licenciamento brasileiro, bem como a das competências federativas.

De forma geral, o SISNAMA desempenha um papel crucial na proteção e preservação do meio ambiente no Brasil pois reúne uma rede de órgãos e entidades ambientais em todos os níveis governamentais, possibilitando uma abordagem integrada e coordenada para lidar com questões ambientais em todo o país. Essa estrutura permite a implementação eficiente de políticas, programas e ações voltadas para a conservação dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Além disso, o SISNAMA desempenha um papel fundamental na supervisão e fiscalização das atividades que impactam o meio ambiente, garantindo o cumprimento da legislação ambiental e contribuindo para a prevenção e mitigação de danos ambientais. Por meio de suas diversas atribuições, o SISNAMA fortalece o compromisso do Brasil com a proteção ambiental, assegurando que as questões ambientais sejam consideradas em todas as esferas da tomada de decisão e promovendo uma gestão ambiental eficaz e sustentável.

Logo, o SISNAMA possui como objetivo a integração da atuação dos órgãos ambientais nos âmbitos federal, estadual e municipal, fazendo com que as políticas públicas de meio ambiente sejam trabalhadas de forma harmônica e uniforme (ANTUNES, 2019).

Com isso, o Ministério do Meio Ambiente, juntamente com as secretarias estaduais e municipais correspondentes, assim como as autarquias e fundações públicas relacionadas, estão todos comprometidos em seguir os mesmos objetivos, instrumentos, princípios e procedimentos. Essa abordagem visa alcançar maior efetividade e reduzir o número de conflitos administrativos (FARIAS., et al, 2015).

O SISNAMA foi instituído a partir da Lei nº 6.938/1981, que também dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (“PNMA”), em seu art. 6º.

A referida lei determina, em seu art. 2º da referida lei, que a PNMA tem como propósito não só a preservação, o aprimoramento e a recuperação da qualidade ambiental, mas também garantir ao país condições para o desenvolvimento socioeconômico, atendendo aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

II.I. A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA

Considerando a sua criação a partir do SISNAMA, a Política Nacional do Meio Ambiente pode ser compreendida como as diretrizes gerais estabelecidas por lei com o propósito de promover a harmonização e a integração por políticas públicas ambientais dos entes federativos, visando torná-las mais eficazes na proteção do meio ambiente (FARIAS., et al, 2015).

Segundo Antunes (2019), a norma que instituiu a PNMA é abrangente e trata tanto da preservação e conservação do meio ambiente quanto da possibilidade do uso consciente do meio ambiente para o desenvolvimento econômico do país.

Assim, no art. 4º da norma, observa-se a ampla lista de objetivos da PNMA, sendo:

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

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

Após a Constituição Federal de 1988, essa é a norma ambiental mais relevante do ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que delimitou toda a sistemática das políticas públicas do Estado Brasileiro para a questão ambiental. (FARIAS, *et al*, 2015).

Ainda segundo Farias, *et al* (2015), é possível compreender por PNMA as diretrizes gerais que têm como objetivo harmonizar e integrar as políticas públicas dos entes federativos, de forma a torná-las mais efetivas.

É necessário destacar que, antes da disposição da PNMA, cada Estado e Município deveria elaborar as suas próprias diretrizes políticas ambientais de forma independente.

As condições ambientais favoráveis, conforme preconizado pela legislação, desempenham um papel crucial como impulsionadoras do desenvolvimento socioeconômico. Além disso, desempenham um papel essencial na garantia da segurança nacional e na preservação da dignidade humana. Assim, esses 3 (três) elementos só podem ser plenamente compreendidos à luz do conceito de desenvolvimento sustentável (ANTUNES, 2019).

Portanto, segundo o professor Antunes (2019), a PNMA deve ser interpretada como um conjunto de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável da sociedade e da economia brasileira. Ademais, a implementação da PNMA baseia-se em princípios estabelecidos tanto pela Constituição Federal quanto pela legislação ordinária.

O artigo 2º da Lei nº 6.938/1981, em seus incisos, estabelece os princípios jurídicos que norteiam a PNMA, os quais, naturalmente, estão sujeitos aos princípios gerais do Direito Ambiental. Os princípios que estão elencados na lei, são:

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
VIII – recuperação de áreas degradadas;
IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Contudo, segundo Sirvinskas (2018), apesar de listados como “princípios” na PNMA, estes não podem ser confundidos como princípios jurídicos ambientais, sendo, na verdade, uma orientação prática de ações governamentais.

A Lei nº 6.938/1981 também dispôs, em seu art. 9º, uma série de instrumentos cuja finalidade é a viabilização da execução dos objetivos da PNMA instituídos no art. 4º, sendo:

I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
II – o zoneamento ambiental;
III – a avaliação de impactos ambientais;
IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.
XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Assim, os dispositivos acima citados têm sua fundamentação constitucional no conjunto de normas legais estabelecidas no ar. 225 da Constituição Federal de 1988, destacando-se o §1º e suas cláusulas específicas.

II.II. Estrutura do SISNAMA

O SISNAMA é composto por (i) órgão superior; (ii) órgão consultivo e deliberativo; (iii) órgão central; (iv) órgão executor; (v) órgãos setoriais; (vi) órgãos seccionais; e (vii) órgãos locais, cada um com suas próprias atribuições e exercício de poder de polícia em matéria ambiental, conforme o art. 6º da Lei nº 6.938/1981.

A lei que dispôs o PNMA estruturou o SISNAMA nos 7 (sete) níveis político-administrativos acima elencados. O SISNAMA, conforme a Lei nº 6.938/1981, é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e aprimoramento da qualidade ambiental (ANTUNES, 2019).

Assim, segundo o art. 6º da referida norma, o SISNAMA é estruturado da seguinte forma:

- (i) Órgão Superior: o Conselho de Governo, cuja função é assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos naturais;
- (ii) Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (“CONAMA”), cuja finalidade é assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
- (iii) Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, cuja finalidade é planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- (iv) Órgãos Executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, cujas finalidades incluem a execução da política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as suas respectivas competências;

- (v) Órgãos Seccionais: órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e
- (vi) Órgãos Locais: órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Em seguida, serão abordados os principais órgãos do SISNAMA e suas respectivas competências e atribuições.

II.II.I. Conselho Nacional do Meio Ambiente (“CONAMA”)

O CONAMA foi criado através do art. 6º, II, da Lei nº 6.938/1981 com a finalidade de assessorar, analisar e apresentar ao Conselho de Governo orientações para o estabelecimento de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais, além de deliberar, dentro de suas competências, sobre as normas e padrões de qualidade compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à qualidade de vida humana.

Dessa forma, o CONAMA é uma entidade dotada de poder regulamentador derivado de determinação legal.

O art. 8º da referida norma disciplinou quais são as competências legais do CONAMA. Assim, nos termos da referida lei, compete ao CONAMA:

- (i) estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA (inciso I);
- (ii) determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional (inciso II);

- (iii) homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental (inciso IV)⁴;
- (iv) determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito (inciso V);
- (v) estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes (inciso VI); e
- (vi) estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos (inciso VII).

Após a edição da Lei nº 6.938/1981, foi publicado o Decreto nº 99.274/1990, que regulamentou a referida lei, bem como dispôs sobre a PNMA, sobre a criação de Estações Ecológicas e de Áreas de Proteção Ambiental.

O art. 7º deste decreto regulamentou as competências do CONAMA que incluem, mas não se limitam, (i) ao estabelecimento de normas para o licenciamento das atividades poluidoras e potencialmente poluidoras, (ii) determinar a realização de estudos sobre alternativas, bem como das possíveis consequências de projetos públicos e privados, e (iii) ao estabelecimento de normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos, aeronaves e embarcações, bem como ao controle e manutenção da qualidade do meio ambiente.

O CONAMA publica atos de diversas formas, como recomendações e decisões, porém o ato mais frequentemente publicado são as resoluções. Segundo Farias, *et al* (2015), as resoluções “são atos normativos administrativos colegiados que estabelecem critérios, normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, além dos procedimentos que devem nortear a atuação das entidades e órgãos ambientais.

⁴ O inciso III do art. 8º da Lei nº 6.938/1981 foi revogado.

Dentre as resoluções mais relevantes do CONAMA para este trabalho, é possível destacar as seguintes:

- (i) Resolução CONAMA nº 01/1986, que dispôs critérios básicos e as diretrizes gerais para a elaboração do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (“EIA/RIMA”);
- (ii) Resolução CONAMA nº 237/1997, que regulamentou os aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na PNMA;
- (iii) Resolução CONAMA nº 302/2002, que dispôs sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno;
- (iv) Resolução CONAMA nº 305/2002, que dispôs sobre o Licenciamento, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto no Meio Ambiente de atividades e empreendimentos com Organismos Geneticamente Modificados e seus derivados;
- (v) Resolução CONAMA nº 306/2002, que estabeleceu os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais;
- (vi) Resolução CONAMA nº 369/2006, que dispôs sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente;

Sua estrutura administrativa é organizada da seguinte forma, segundo o art. 4º, do Decreto nº 99.274/1990:

- (i) Plenário;
- (ii) Comitê de Integração de Políticas Ambientais;
- (iii) Câmaras Técnicas;
- (iv) Grupos de Trabalho; e
- (v) Grupos Assessores.

O Plenário é o órgão colegiado do CONAMA e suas sessões são realizadas a cada 3 (três) meses, no Distrito Federal, preferencialmente. As sessões são públicas, com a presença de pelo menos metade mais um de seus membros, nas

quais as decisões serão deliberadas, por maioria simples, dos membros presentes no Plenário, cabendo ao Presidente da sessão, além do voto pessoal, o de qualidade.

Sua composição é mista, abarcando o Poder público e a sociedade civil, possuindo a seguinte formação: a) entidades ou órgãos federais; b) entidades ou órgãos estaduais; c) entidades ou órgãos municipais; d) iniciativa privada; e e) sociedade civil.

Além disso, o CONAMA ainda conta com a Câmara Especial Recursal, criada através do Decreto nº 6.792/2009⁵, que é a instância administrativa do órgão responsável pelo julgamento, em caráter final, das multas e demais penalidades impostas pelo IBAMA e pelo ICMBio. As decisões proferidas pela Câmara possuem caráter terminativo.

A Câmara é formada por um representante titular e suplente das seguintes entidades e órgãos:

- (i) Ministério do Meio Ambiente, que a presidirá;
- (ii) Ministério da Justiça;
- (iii) Instituto Chico Mendes;
- (iv) IBAMA;
- (v) entidade ambientalista;
- (vi) entidades empresariais; e
- (vii) entidades de trabalhadores.

Já as Câmaras Técnicas analisam e relatam as disciplinas sob sua responsabilidade, encarregando-se de prestar suporte técnico ao órgão colegiado do CONAMA. O Regimento Interno estipulou a criação de 11 (onze) Câmaras Técnicas, cada uma composta por 10 (dez) conselheiros responsáveis por eleger o presidente, o vice-presidente e o relator.

Conforme especificado no Regimento Interno do CONAMA (Portaria nº 499/2002, do Ministério do Meio Ambiente – atualmente revogada pela Portaria MMA nº 452/2011), as Câmaras Técnicas atualmente em vigor são as seguintes:

⁵ Decreto nº 6.792/2009. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

- (i) Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros;
- (ii) Florestas e Atividades Agrossilvopastoris;
- (iii) Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas;
- (iv) Gestão Territorial e Biomas;
- (v) Controle e Qualidade Ambiental;
- (vi) Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos;
- (vii) Atividades Minerárias, Energéticas e de Infra-Estrutura;
- (viii) Economia e Meio Ambiente;
- (ix) Educação Ambiental;
- (x) Assuntos Internacionais; e
- (xi) Assuntos Jurídicos.

II.II.II. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis **- IBAMA**

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis foi criado através da Lei nº 7.735/1989 que, além de determinar a criação do IBAMA, também extinguiu a Secretaria Especial de Meio Ambiente, criada em 1973, e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, criado em 1962.

Conforme o art. 2º da referida norma, o IBAMA é criado como uma autarquia federal de regime especial, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assessorar, coordenar e executar as políticas da PNMA.

Além disso, após modificações na lei no ano de 2007, o IBAMA também possui como funções: (i) exercer o poder de polícia ambiental; (ii) executar as ações da PNMA, referente às atribuições federais relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e sua fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e (iii) executar as ações supletivas de competência da União.

A criação do IBAMA conseguiu unir, em um único órgão, várias entidades que anteriormente não conseguiam colaborar de forma conjunta. Antes da instituição da autarquia, existiam pelo menos 4 (quatro) órgãos dedicados às questões ambientais, porém nenhum deles possuía poder político ou econômico suficiente para

desempenhar suas funções de maneira adequada. Assim, o IBAMA representou um avanço significativo em relação à situação anterior (ANTUNES, 2019).

Segundo Antunes (2019), os órgãos setoriais integrantes do SISNAMA são órgãos ou entidades federais, da administração direta ou indireta, cujas atividades sejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou à disciplina da utilização dos recursos naturais. Já os órgãos seccionais são órgãos ou entidades estaduais, extremamente importantes para o funcionamento do SISNAMA, cuja responsabilidade é o controle e a fiscalização das atividades capazes de gerar degradação ambiental. Cada estado é responsável por organizar sua própria agência de controle ambiental de acordo com a sua realidade e em conformidade com o seu interesse. Contudo, a grande dificuldade dos estados com os órgãos seccionais é que, na grande maioria das vezes, estes órgãos não recebem os recursos financeiros necessários para realizar suas atividades adequadamente.

Nesse mesmo sentido, os órgãos locais são os órgãos municipais de controle ambiental. Esses órgãos são realidade, apenas, em municípios maiores e com maior disponibilidade financeira. Quando não existentes, o controle ambiental é realizado pelo órgão estadual ou federal.

II.II.III. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade foi criado através da Lei nº 11.516/2007, que também organizou suas funções. O ICMBio, assim como o IBAMA, é uma autarquia federal de natureza especial, com autonomia financeira e administrativa, dotada de personalidade jurídica, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.

As finalidades da criação do ICMBio foram dispostas nos incisos do art. 1º, da referida lei. Dentro de suas funções, estão inclusas: (i) executar ações da Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União (inciso I); (ii) executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União (inciso II); (iii) fomentar e executar programas de

pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental (inciso III); (iv) exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União (inciso IV); e (v) promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas (inciso V).

Além disso, segundo Sarlet e Fensterseifer (2021), a criação do ICMBio ocasionou a separação de atribuições que, antes, eram conferidas apenas ao IBAMA, com exceção do disposto no parágrafo único do art. 1^o, da Lei nº 11.516/2007, que dispõe sobre o exercício supletivo do poder de polícia ambiental concedido ao IBAMA nas UC criadas pela União.

Dessa forma, o ICMBio passou a cumprir um papel que antes era reservado exclusivamente ao IBAMA, como a fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental no que diz respeito à conservação da biodiversidade, especialmente no tocante à Polícia Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000), fortalecendo, de forma significativa, a estrutura administrativa organizacional e procedimental de proteção ambiental no âmbito federal (SARLET E FENSTERSEIFER, 2021).

⁶ Art. 1º. [...] Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

III. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Segundo Melo (2017), o principal fundamento do licenciamento ambiental é o princípio da prevenção.

Nesse sentido, Bechara (2009) afirma que o licenciamento ambiental pode ser definido como:

“[...] instrumento de prevenção aos danos ambientais, visto que é nesse procedimento que o órgão ambiental licenciador verifica a natureza, dimensão e impactos (positivos e negativos) de um empreendimento potencialmente poluidor, antes mesmo que ele seja instalado e, a partir de tais constatações, condiciona o exercício da atividade ao atendimento de inúmeros requisitos (chamados de condicionantes), atos a eliminarem ou reduzirem tanto quanto possível os impactos ambientais negativos”

Antunes (2019), por sua vez, entende que o licenciamento ambiental é o mais importante instrumento jurídico que materializa o princípio da prevenção e que é através dele que se busca evitar a ocorrência de danos ambientais.

O licenciamento ambiental, segundo o art. 1º, I, da Resolução CONAMA nº 237/1997, é o procedimento legal pelo qual o órgão 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 a cada caso.

Conforme o art. 2º, I, da Lei Complementar nº 140/2011, o licenciamento ambiental é 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.

Ainda, na mesma esteira, o art. 10, da Lei nº 6.938/1981, determinou 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”.

Dessa forma, o empreendedor que pretenda localizar, construir, instalar, ampliar ou modificar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e considerados efetiva ou potencialmente poluidores, assim como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependem de prévio licenciamento do órgão ambiental competente (MELO, 2017).

Já o artigo 1º, II, da Resolução CONAMA nº 237/1997, definiu “licença ambiental” como o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Milaré (2015), por sua vez, afirma que o licenciamento ambiental constitui um importante instrumento de gestão do meio ambiente, na medida em que, através dele, a Administração Pública busca exercer o controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Assim, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerado um obstáculo ao desenvolvimento, mas um instrumento protetor.

Logo, o licenciamento é um dos instrumentos da PNMA, conforme previsão do art. 9º, IV, da Lei nº 6.938/1981, o que torna este instrumento importante para o gerenciamento dos recursos ambientais e de controle preventivo da poluição, bem como permite ao empreendedor identificar os efeitos ambientais do seu projeto e de que forma esses efeitos podem ser gerenciados.

Sobre a questão administrativa, Di Pietro (2014) preconiza que a licença ambiental se configura como um ato administrativo unilateral e vinculado, no qual a Administração concede a referida autorização – *in caso*, a licença ambiental – a quem preencha os requisitos legais para realizar determinada atividade.

Assim, conclui a autora que o licenciamento ambiental é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo que objetiva a concessão da licença ambiental.

A licença ambiental, por sua vez, é ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental

Logo, é possível entender que tanto o licenciamento, quando a licença ambiental são questões administrativas, enquanto o primeiro é o processo pelo qual o órgão ambiental competente utiliza para licenciar o projeto ou empreendimento, enquanto a licença ambiental é o ato administrativo que estabelece as condicionantes que devem ser obedecidas para a instalação e operação do empreendimento (MENDONÇA e MARTINHO, 2006).

Ademais, destaca-se que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo obrigatório para atividades potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental. Contudo, não é aplicável a todas as atividades econômicas.

O anexo I da Resolução Conama nº 237/1997 apresenta o rol das atividades e empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento ambiental ordinário. A lista, porém, não é definitiva, tendo em vista que a dinâmica econômica sempre impões novos contornos e potencialidades em matéria de impactos ambientais (MELO, 2017).

Entretanto, caso a atividade, obra ou empreendimento seja potencialmente causador de significativa degradação ao meio ambiente, é imprescindível o cumprimento da principal exigência preliminar a emissão da licença ambiental: a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, o “EIA”.

O referido estudo deverá ser elaborado sob total responsabilidade do empreendedor e deverá contar com equipe técnica multidisciplinar para a sua elaboração, nos termos da Resolução Conama nº 01/1986.

Segundo Melo (2017), enquanto procedimento administrativo, o licenciamento ambiental passa por 3 (três) etapas, representadas por cada uma das

licenças ambientais, sendo: (i) a licença prévia (“LP”); (ii) a licença de instalação (“LI”); e a licença de operação (“LO”).

Portanto, observa-se que, para o empreendedor, o objetivo final do licenciamento ambiental é a obtenção da licença de operação para o desempenho da sua atividade econômica. Para o órgão ambiental, por sua vez, a finalidade deste procedimento administrativo é a prevenção e mitigação dos impactos ambientais como forma de proteção do direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, é a partir dessa dupla função que o licenciamento é configurado como procedimento essencialmente preventivo de compatibilização das atividades econômicas com a proteção ambiental.

III.I. O poder de polícia no Licenciamento Ambiental

Antunes (2019) utiliza a definição de “poder de polícia” trazida pelo art. 78, do Código Tributário Nacional, que dispõe que se trata de ação estatal, preventiva ou repressiva, que visa coibir danos sociais.

Segundo o autor, a autoridade administrativa tem o poder-dever de promover a regulamentação a ser posta em prática pelos agentes responsáveis pelo cumprimento da ordem estabelecida pela autoridade competente.

Apesar de se tratar de poder polícia na esfera ambiental, Antunes (2019) destaca que os atos policiais não podem ser exercidos sem observância dos princípios da legalidade e proporcionalidade, sendo estes requisitos essenciais para a validade do ato de polícia.

Com relação especificamente ao poder de polícia ambiental, seu intuito é assegurar a obediência às normas ambiental e, para tanto, pode ser preventiva ou repressiva. Segundo Scarlet e Fensterseifer (2021) o poder de polícia é a base para os instrumentos de comando e controle da PNMA, no que diz respeito às atividades de fiscalização, imposição de sanções administrativas e licenciamento ambiental.

Ainda, segundo Amado (2020), a Lei Complementar nº 140/2011 deu prioridade ao órgão ambiental licenciador para o exercício do poder de polícia através da lavratura do auto de infração, caso seja consumado ilícito administrativo-ambiental.

Dessa forma, o autor afirma que continua sendo possível que os órgãos ambientais das esferas que não participaram do licenciamento do projeto ou empreendimento exerçam o seu poder de polícia ambiental, uma vez que se trata de competência material comum.

Sobre este tópico, Antunes (2019) ainda menciona que a legislação de crimes ambientais tipificou muitos dos delitos como crimes, incluindo, por exemplo, a operação sem licença. Contudo, esse aspecto, por si só, não confere à polícia a prerrogativa de exercer controle sobre a validade das licenças nas empresas em operação.

A fiscalização ambiental desempenha um papel crucial na proteção do meio ambiente, uma vez que é através dela que os danos ambientais podem ser evitados e, caso já existam, sejam reprimidos. Contudo, nem sempre a fiscalização é conduzida de acordo com as normas estabelecidas e de maneira imparcial. Um dos principais motivos para tal é o fato de que as regras de fiscalização frequentemente são desconhecidas tanto pelo público em geral quanto, em alguns casos, pelos próprios agentes fiscais (ANTUNES, 2019).

O professor Antunes (2019) ainda explica que a fiscalização a nível federal é a que apresenta a estrutura mais robusta e que é frequentemente utilizada como referência. Os seus mecanismos estão dispostos na Lei nº 10.410/2002, que dispôs sobre a criação e regulamentação da carreira. Segundo a referida lei, o cargo de analista ambiental possui atribuições que englobam regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental, monitoramento ambiental, gestão, proteção e controle da qualidade ambiental, ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros, conservação dos ecossistemas e das espécies neles inseridas (incluindo seu manejo e proteção).

Ainda sobre a questão da fiscalização ambiental, o IBAMA também possui poder de polícia e as atribuições de sua fiscalização podem ser encontradas no art. 7º, da Lei Complementar nº 140/2011 e incluem a fiscalização em projetos e empreendimento:

- (i) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- (ii) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- (iii) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- (iv) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na LC n o 97, de 9 de junho de 1999;
- (v) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (“CNEN”); ou
- (vi) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conama, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; e
- (vii) exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União.

III.II. A Licença Ambiental

Segundo a professora Di Pietro (2014), a licença ambiental se configura como um ato administrativo unilateral e vinculado, no qual a Administração concede a referida autorização – *in casu*, a licença ambiental – a quem preencha os requisitos legais para realizar determinada atividade.

Meirelles (2013), por sua vez, conceitua licença como:

“o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, facultar-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio”.

A Resolução CONAMA nº 237/1997 conceitua licença ambiental, em seu art. 1º, II, como o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos e ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Assim, a licença ambiental é concedida pelo órgão ambiental competente a quem pretende exercer atividade potencialmente poluidora do meio ambiente. Logo, todo aquele que pretender construir, instalar, ampliar e colocar em funcionamento estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, deve requerer perante o órgão público competente a licença ambiental.

Para que uma licença ambiental seja considerada válida é necessário que ela seja concedida por órgão público competente. Segundo o art. 6º, da Lei nº 6.938/1981, os órgãos competentes para a expedição de licenças ambientais são os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, mediante processo administrativo.

Segundo o art. 8º, da Resolução CONAMA nº 237/1997, durante o processo do licenciamento ambiental serão expedidas as seguintes licenças: (i) Licença Prévia (“LP”); (ii) Licença de Instalação (“LI”); e (iii) Licença de Operação (“LO”).

III.II.I. Licença Prévia – LP

A Licença Prévia é a primeira licença ambiental a ser concedida ao longo do processo de licenciamento ambiental.

Durante a fase de concessão a LP, a localização do projeto é aprovada, bem como se verifica se há compatibilidade do empreendimento ou atividade com o

zoneamento, o plano diretor e os planos e programas governamentais. Esse aspecto é importante, uma vez que o empreendedor deve inserir no procedimento de licenciamento ambiental a certidão expedida pela Prefeitura sobre a regularidade do projeto com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, conforme o art. 10, §1º, da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Segundo o art. 19 do Decreto nº 99.274/1990 e o art. 8º, da Resolução CONAMA nº 237/1997, a LP é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento e também tem o condão de atestar a viabilidade ambiental e estabelecer os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação do projeto. Ainda, destaca-se que LP não autoriza o empreendedor a edificar ou intervir no meio ambiente, o que só poderá ser realizado após a obtenção da próxima licença, a de Instalação.

Além disso, o prazo de validade da LP, nos termos do art. 18, I, também da Resolução CONAMA nº 237/1997, o prazo de validade da LP deverá ser estabelecido no projeto, não podendo ser superior a, no máximo, 5 (cinco) anos.

Além disso, para as atividades causadoras de significativa degradação ambiental são exigidas a realização e a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (“EIA”)⁷ para a concessão da LP.

III.II.II. Licença de Instalação – LI

Após a obtenção da LP, a próxima etapa é o requerimento da Licença de Instalação. Como o próprio nome sugere, essa licença autoriza a instalação do empreendimento ou da atividade de acordo com as especificações constantes dos projetos e cronogramas já aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, nos termos do art. 8º, II, da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Conforme ensina Oliveira (2017), é nessa fase do licenciamento ambiental que é permitido construir, edificar, realizar o corte de árvores (desde que haja autorização específica para tal), utilizar água (desde que haja a outorga para uso de

⁷ Segundo Milaré (2015), o EIA é “*um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar e um projeto proposto*”.

recursos hídricos), além de todas as obras necessárias para a instalação do empreendimento.

Assim como a LP, o prazo de validade da LI é definido de acordo com o cronograma do projeto, contudo, não pode ser superior a 6 (seis) anos, conforme o art. 18, II, da Resolução CONAMA nº 237/1997.

III.II.III. Licença de Operação – LO

A Licença de Operação é a última licença concedida dentro do processo do licenciamento ambiental e é a que permite o efetivo funcionamento da atividade ou do empreendimento, conforme o art. 19 do Decreto nº 99.247/1990 e o art. 8ª, da Resolução CONAMA nº 237/1997. Ou seja, trata-se do ato administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente autoriza o início das atividades, depois de verificar o efetivo cumprimento das condicionantes constantes das licenças anteriores, por meio da avaliação dos sistemas de controle e monitoramento propostos no projeto.

O prazo de validade da LO, diferentemente da LP e LI, pode variar entre 4 (quatro) e 10 (dez) anos, nos termos do art. 18, III, da referida resolução.

Com relação a renovação da LO, o órgão ambiental competente pode, diante de decisão motivadas, aumentar ou diminuir o prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período da vigência anterior (art. 18, §3º, da Resolução CONAMA nº 237/1997). Por fim, destaca-se a renovação das licenças ambientais devem ser requeridas com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração do seu prazo da validade, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação do órgão ambiental (art. 14, §4º, da Lei Complementar nº 140/2011).

Caso a atividade seja de pequeno porte ou de menor potencial ofensivo, o órgão ambiental competente poderá estabelecer procedimentos simplificados para o licenciamento ambiental dessas atividades, independentemente da fase em que se encontrarem, conforme o art. 12, §1º, da Resolução CONAMA nº 237/1997.

III.III. O procedimento do Licenciamento Ambiental

Como já explicitado, o licenciamento ambiental não é composto por uma única fase ou um único ato, mas de uma sequência de fases diretamente relacionadas, que têm como objetivo verificar se determinada atividade está adequada aos padrões determinados pela legislação ou pelo órgão ambiental (FARIAS, *et al*, 2015).

Assim, a etapa anterior sempre condicionará a etapa seguinte, de forma que, não sendo concedida a licença prévia, não será possível realizar a concessão das licenças de instalação e de operação.

Conforme explicita Farias (2015), em regra, o licenciamento é dividido em várias etapas, cada uma de acordo com a fase específica em que se encontra o projeto ou o empreendimento.

A Resolução CONAMA nº 237/1997, então, em seu art. 10, disciplinou os procedimentos para o licenciamento ambiental, bem como para a concessão das licenças ambientais, que deverá seguir as seguintes etapas:

- (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, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

- (vi) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- (vii) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; e, por fim,
- (viii) deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

III.IV. Requisitos para o ente federativo efetuar o Licenciamento Ambiental

Como mencionado no Capítulo I, todos os entes federativos podem promover o licenciamento ambiental, em decorrência da competência administrativa comum do art. 23, da CF/88. Contudo, é necessário observar a existência de 2 (dois) requisitos: (i) a existência de órgão ambiental capacitado; e (ii) a existência de Conselho de Meio Ambiente.

Logo, verifica-se que a constituição e a estrutura de órgão ambiental capacitado representam requisito essencial para que o ente federativo possa efetuar o licenciamento ambiental. A Lei Complementar nº 140/2011 determina em seu art. 5º, parágrafo único, “órgão ambiental capacitado” é aquele que possui técnicos próprios (ou em consórcio) devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Segundo Oliveira (2017), a definição de órgão ambiental capacitado para o licenciamento ambiental parece evidente quando se trata de instituições estruturadas, seja a nível federal, como o IBAMA, ou a nível estadual, como o Instituto Estadual do Ambiente (“INEA”) do Estado do Rio de Janeiro e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (“CETESB”).

Contudo, quando exigência de órgão ambiental capacitado é realizada em âmbito municipal, é necessário reconhecer que muitos municípios não se enquadram na referida regra, fazendo com o que o licenciamento ambiental, nesses casos, seja

realizado pelo órgão ambiental estadual, cf. art. 15, da Lei Complementar nº 140/2011⁸ (OLIVEIRA, 2017).

Quanto ao segundo requisito – existência de Conselho de Meio Ambiente – trata-se de mecanismo de efetivação do princípio da participação comunitária. Assim, busca-se evitar que sejam proferidas decisões unilaterais por órgãos administrativos, fazendo com que haja uma participação da sociedade na discussão, formulação, execução e acompanhamento do licenciamento ambiental.

Os Conselhos de Meio Ambiente, seja em nível municipal, estadual ou federal, desempenham um papel fundamental na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente. Suas funções e atividades variam de acordo com o contexto específico e a legislação de cada país, mas geralmente incluem:

- (i) a formulação de políticas e diretrizes relacionadas à conservação, proteção e gestão sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente;
- (ii) a aprovação de projetos de desenvolvimento que possam afetar o meio ambiente, garantindo que estejam em conformidade com as leis ambientais e as políticas de conservação;
- (iii) o monitoramento e a fiscalização das políticas ambientais, garantindo o cumprimento das leis ambientais;
- (iv) a tomada de decisões relacionadas ao meio ambiente, como a criação de áreas protegidas, a concessão de licenças ambientais para atividades industriais e a definição de padrões de qualidade ambiental;

⁸ Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

- (v) a educação ambiental, através da promoção de educação ambiental para a conscientização da população sobre questões ambientais, bem como o incentivo à adoção de práticas sustentáveis;
- (vi) a realização de consultas públicas para envolver a sociedade civil na tomada de decisões relacionadas ao meio ambiente;
- (vii) o estabelecimento de parcerias com outras entidades governamentais, organizações não governamentais e setor privado para promover a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável;
- (viii) o desenvolvimento de pesquisas científicas e projetos de desenvolvimento tecnológico voltados para a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

Como exemplo de Conselho de Meio Ambiente não se pode deixar de mencionar o CONAMA, que é a instância deliberativa composta por representantes do governo federal, governos estaduais, governos municipais, das entidades da sociedade civil e do setor empresarial, que reflete a devida abrangência na representatividade.

Além disso, frisa-se que os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140/2011. Segundo Bim (2020), a regra do licenciamento ambiental por único ente federativo prestigia os princípios da segurança jurídica, eficiência e economicidade.

III.V. Crimes e Infrações Administrativas no Licenciamento Ambiental

Segundo os arts. 54 e 60, da Lei nº 9.605/1998, podem ser considerados crimes ambientais *“causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”* e *“construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes”*.

Dessa forma, verifica-se que o legislador determinou que a instalação e operação de empreendimentos ou o desenvolvimento de atividades sem licença ambiental é crime ambiental passível de reclusão, multa ou ambas (art. 60, da Lei nº 9.605/1998).

Já na esfera administrativa, constitui infração ambiental, nos termos do art. 66, “*construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes*”. A multa para tais infrações pode variar de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

No mesmo sentido, também será penalizado com multa quem (i) construir, reformar, ampliar, instala ou fazer funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e (ii) deixar de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

IV. O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (“EIA”)

No Brasil, a implementação de qualquer tipo de atividade ou empreendimento que potencialmente cause danos ao meio-ambiente deve ser submetida, anteriormente, a uma análise e controle prévios. Essa análise é necessária para que seja possível a antecipação dos riscos e potenciais impactos ambientais a serem prevenidos, mitigados, e/ou compensado quando da sua instalação e operação (Milaré e Milaré, 2020).

Frente ao cenário atual com a crescente consolidação da necessidade de manter um meio ambiente equilibrado e da PNMA, o EIA passa a ser necessário para os estágios iniciais do desenvolvimento e implementação de projetos potencialmente poluidores.

Logo, EIA desempenha um papel crucial nesse contexto, atuando como uma ferramenta preventiva no planejamento ambiental. Seu objetivo é avaliar antecipadamente os efeitos das intervenções socioeconômicas no meio físico, buscando garantir a harmonia entre os assentamentos humanos e suas atividades.

No ordenamento jurídico brasileiro, o EIA é mencionado pela primeira vez na Lei nº 6.938/1981, o que o elevou à categoria de instrumento da PNMA. Contudo, sua regulamentação só foi realizada através do Decreto nº 88.351/1983, que estabeleceu os paralelos entre o EIA e o licenciamento ambiental, bem como atribuiu ao CONAMA a competência para definir as diretrizes segundo as quais os estudos ambientais, para fins de licenciamento ambiental, devem seguir.

IV. I. A Resolução CONAMA nº 1/1986

A Resolução CONAMA nº 1/1986 foi editada sob o regime constitucional anterior a atual CF/88 quando ainda não havia nenhuma disposição constitucional sobre a proteção ambiental.

No art. 2º da Resolução CONAMA nº 1/1986, já é disposta a necessidade de elaboração de EIA e RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual

competente e ao IBAMA, em caráter supletivo, para o licenciamento das seguintes atividades com potencial modificador do meio ambiente:

- (i) Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- (ii) Ferrovias;
- (iii) Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- (iv) Aeroportos;
- (v) Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- (vi) Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- (vii) Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- (viii) Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- (ix) Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- (x) Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- (xi) Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- (xii) Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- (xiii) Distritos industriais e zonas estritamente industriais;
- (xiv) Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- (xv) Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos órgãos municipais e estaduais competentes; e
- (xvi) Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

No art. 5º, a Resolução CONAMA nº 1/1986 determina as diretrizes gerais para a elaboração do EIA, quais sejam:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; e

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Já no artigo seguinte, estão dispostas as atividades técnicas que precisam, necessariamente, serem abordadas no EIA. Ao longo do art. 6º, é possível verificar que a (i) elaboração de um diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, eu inclua a análise completa do meio físico, biológico e socioeconômico, bem como (ii) a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais são as principais atividades técnicas que precisam ser desenvolvidas para fins de aprovação do EIA e, conseqüentemente, o prosseguimento do licenciamento ambiental.

Após, já dentro da lógica da CF/88, o Estudo de Impacto Ambiental é mencionado no art. 225, §1º, IV, e determina que é obrigação do Poder Público, a fim de que seja assegurado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, "exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

Conforme explicita Pagel (2012), consoante o artigo acima mencionado, o EIA/RIMA só poderá ser exigido quando houver uma significativa possibilidade de degradação do meio ambiente. Dessa forma, qualquer outra disposição na legislação infraconstitucional deve atuar e ser interpretada nos limites dessa previsão. Assim, qualquer atividade ou obra que evidencie riscos significativos ao meio ambiente, estando ou não listadas na Resolução CONAMA nº 1/1986, deverão ser precedidas por estudos ambientais, como o EIA.

Segundo a Resolução CONAMA nº 237/1997, os estudos ambientais podem ser definidos como todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, como, por exemplo:

- (i) Relatório ambiental;
- (ii) Relatório ambiental preliminar;
- (iii) Plano e projeto de controle ambiental;
- (iv) Diagnóstico ambiental;
- (v) Plano de manejo;
- (vi) Plano de recuperação de área degradada; e
- (vii) Análise preliminar de risco.

Dentro dos estudos ambientais mais conhecidos e mais completos em termos de informações são o EIA, objeto do presente estudo, e o seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental, o RIMA.

IV. II. Os objetivos do Estudo de Impacto Ambiental

Segundo a professora Maria Helena Diniz (2006), o EIA possui em sua metodologia a prevenção e a precaução acerca da degradação ambiental, uma vez que seu objetivo é identificar o risco do prejuízo ambiental relativo à obra ou empreendimento, bem como ponderar sobre os meios de mitigar os impactos negativos.

Diniz (2006) também leciona que todas as obras e atividades que possam causar quaisquer degradações significativas ao meio ambiente que não abranjam apenas o dano certo, mas também o dano incerto e o improvável.

Além disso, Meirelles (1998) afirma que para a proteção do meio ambiente, é essencial considerar o impacto ambiental, ou seja, a degradação que uma ação ou evento causa nos elementos da natureza, incluindo a terra, a água, o ar, a fauna, a flora e outros elementos bióticos.

Segundo o entendimento de Milaré e Benjamin (1993), o EIA deve ser elaborado de forma simples e clara, atendendo sempre às determinações do art. 5º, da Resolução CONAMA nº 1/1986.

Nesse mesmo sentido, Séguim (2002) entende que os objetivos do EIA são: (i) a identificação de implicações e alternativas para os impactos ambientais; (ii) a avaliação do custo-benefício do empreendimento; (iii) a sugestão de medidas alternativas; e (iv) a informação à sociedade sobre os impactos a serem criados pelo empreendimento.

Ademais, Séguim (2002) também afirma que o EIA deve incluir os objetivos e justificativas do projeto, bem como a descrição detalhada, o diagnóstico ambiental da área de influência, a análise dos impactos ambientais do projeto, a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, além de recomendações sobre a alternativa mais favorável ao empreendimento.

Por fim, o EIA também possui como objetivo a avaliação de possíveis alterações que o empreendimento possa ocasionar ao meio ambiente, seja ele público ou privado, a fim de assegurar de forma efetiva o direito previsto no art. 225 da CF/88. Contudo, seu objetivo final também consiste em evitar que um projeto, que seja justificável do ponto de vista econômico, venha posteriormente a causar impactos irreversíveis no âmbito ambiental (Souza, 2006).

IV. III. Os procedimentos para elaboração do EIA

A Resolução CONAMA nº 1/1986, no seu art. 7, determina que o EIA deve ser realizado por uma equipe multidisciplinar habilitada, bem como que esta equipe não dependa direta ou indiretamente do proponente do projeto, que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

Conforme explica Fiorillo (2006), o EIA deve ser elaborado por profissionais de diversas áreas, a fim de que seja um estudo multidisciplinar. Nesse sentido, a Resolução CONAMA nº 237/1997, explicita em seu art. 11 que os referidos profissionais devem ser legalmente habilitados e que os estudos devem ser realizados às expensas do empreendedor. Ainda, há que se destacar que tanto o empreendedor quanto os profissionais que o subscrevem serão responsáveis legais pelas informações ali contidas, sujeitando-se, inclusive, às sanções administrativas, civis e penais.

Os professores Milaré e Benjamin (1993) atestam, como não poderia deixar de ser, que o EIA integra o processo de licenciamento ambiental e é pressuposto indispensável para a obtenção de licença ambiental. Considerando que o EIA é um documento científico complexo e que envolve diversas áreas do conhecimento, fica claro o motivo pelo qual há a necessidade de uma equipe de profissionais para o seu desenvolvimento.

Os professores também afirmam que o EIA possui caráter preventivo e, portanto, deve ser elaborado antes da decisão administrativa da concessão da licença prévia do projeto ou empreendimento. Logo, o EIA é pressuposto para a concessão da licença prévia, importando sua não apresentação na possibilidade de cassação do licenciamento ambiental ou ainda no embargo do empreendimento, como ocorreu com o empreendimento “Terminal Ponta Negra”, na cidade de Maricá, Estado do Rio de Janeiro, que ficou com as obras embargadas por mais de 5 (cinco) anos após constatação de diversos erros na elaboração do EIA (Petróleo Óleo e Gás, 2021).

Logo, observa-se que o EIA é um elemento indispensável para a análise administrativa da licença ambiental e é por este motivo que sua elaboração é necessária durante os atos preparatórios do projeto (Souza, 2006).

V. CONCLUSÃO

A análise do Estudo de Impacto Ambiental no contexto do licenciamento ambiental brasileiro evidencia a sua importância e necessidade para a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. No decorrer deste trabalho, foram discutidos aspectos técnicos, legais e sociais relacionados ao EIA, mostrando como esse instrumento é fundamental para a tomada de decisões informadas e responsáveis na implementação de projetos que possam afetar o meio ambiente.

O EIA cumpre um papel crucial ao identificar, avaliar e prever os impactos ambientais potenciais de atividades econômicas e projetos de infraestrutura. Ao considerar as diversas fases de um empreendimento – desde a concepção até a operação – o EIA proporciona uma visão abrangente e detalhada dos possíveis efeitos sobre os componentes bióticos e abióticos, assim como sobre as comunidades humanas. Isso permite a antecipação de problemas ambientais e a proposição de medidas mitigadoras, o que é essencial para minimizar danos e promover práticas mais sustentáveis.

Além disso, o EIA envolve a participação de equipes multidisciplinares, integrando conhecimentos de diversas áreas para uma avaliação mais completa e precisa. Essa abordagem colaborativa é vital para compreender a complexidade dos impactos ambientais e para formular soluções que sejam técnica e cientificamente fundamentadas. A exigência de equipes qualificadas e independentes, conforme estabelecido pela Resolução Conama 1/86, garante a imparcialidade e a responsabilidade técnica dos resultados apresentados, contribuindo para a credibilidade e a eficácia do EIA.

A inclusão das comunidades afetadas no processo de EIA, por meio de consultas públicas e audiências, fortalece a democracia ambiental e assegura que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas. Essa participação ativa é fundamental para legitimar o processo de licenciamento ambiental e para garantir que os interesses e as preocupações das populações locais sejam adequadamente abordados. Além disso, a transparência e a divulgação das informações relacionadas aos impactos ambientais promovem a conscientização e o engajamento da sociedade na proteção do meio ambiente.

Outro ponto relevante é a consideração dos planos e programas governamentais na elaboração do EIA, assegurando a compatibilidade dos projetos com as políticas públicas de desenvolvimento sustentável. Essa integração evita conflitos e redundâncias, contribuindo para um planejamento mais eficiente e coeso. O EIA, portanto, não é apenas um instrumento técnico, mas também uma ferramenta de governança ambiental, que auxilia na harmonização das atividades econômicas com os objetivos de preservação ambiental.

Apesar de sua importância, o EIA enfrenta desafios que precisam ser continuamente endereçados para garantir sua efetividade. A necessidade de aprimorar a qualidade técnica dos estudos, assegurar a independência das equipes responsáveis e fortalecer os mecanismos de fiscalização são aspectos críticos que demandam atenção constante. Além disso, é imperativo que os processos de licenciamento ambiental sejam céleres e eficazes, evitando atrasos que possam prejudicar tanto o desenvolvimento econômico quanto a proteção ambiental.

Em conclusão, os Estudos de Impacto Ambiental são indispensáveis para o licenciamento ambiental no Brasil. Eles fornecem uma base científica sólida para a avaliação dos impactos potenciais dos projetos, promovem a participação social e asseguram a compatibilidade com as políticas públicas. Para alcançar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, é fundamental que o EIA continue a ser valorizado e aprimorado, garantindo que os projetos se desenvolvam de maneira equilibrada e responsável, respeitando os limites do meio ambiente e assegurando a qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

AMADO, F. **Direito Ambiental – Sinopse para Concursos**. 8ª ed., v. 30. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BECHARA, E. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

BIM, E. **Licenciamento Ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Fórum, 2020.

BRASIL. **Comissão Tripartite Nacional**. Ministério do Meio Ambiente, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/comissao-tripartite-nacional>>. Acesso em: 20.11.2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Senado Federal, 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937**. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1937.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.792, de 10 de março de 2009**. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o Código Florestal que com este baixa. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1934.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1934.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1966.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1981.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de janeiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1989.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de fevereiro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, (...) e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. **Lei Complementar 140**. Ministério do Meio Ambiente, [s.d.]. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/lei-complementar-140.html>>. Acesso em: 20.11.2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1986.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 499, de 17 de novembro de 2011**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011.

DINIZ, M. **O Estado Atual do Biodireito**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 27ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FARIAS, T., *et al.* **Direito Ambiental**. 3ª ed., Salvador: Ed. JusPodivm, 2015.

FIORILLO, C. **Direito Ambiental**. 7ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2006.

MANSUR, L. **As implicações da Legislação Brasileira no processo de desflorestamento do Cerrado: a busca por avanço socioeconômico em detrimento da preservação ambiental**. Monografia (Bacharel em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Mandado de Segurança**. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO, F. **Direito Ambiental**. 2ª ed., São Paulo: Ed. Método, 2017.

MENDONÇA, A.; MARTINHO, L. **Um Estudo sobre o Licenciamento Ambiental**. Revista de Direitos Difusos, São Paulo, v. 35, 7-14, jan./fev. 2006.

MILARÉ, E; MILARÉ, L. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/318/edicao-1/avaliacao-ambiental-estrategica>>. Acesso em: 31.07.2024.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 10ª ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2015.

MILARÉ, E.; BENJAMIN, A. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: Teoria, Prática e Legislação**. 1ª ed., São Paulo: Ed. RT, 1993.

OLIVEIRA, F. **Direito Ambiental**. 2ª ed., São Paulo: Forense, 2017.

PAGEL, Rogério. **A responsabilidade civil do Estado frente à concessão de licença ambiental**. Veredas do Direito. Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, v.9, n. 18, p. 236-237, 2012.

PETRÓLEO, ÓLEO & GÁS. **A construção do maior terminal portuário totalmente privado do Brasil é liberado em Maricá, no Rio de Janeiro, podendo atender movimentações do petróleo do pré-sal, do Polo Gaslub em Itaboraí e grandes operações da Petrobras**. 2021. Disponível em: <<https://clickpetroleoegas.com.br/a-construcao-do-maior-terminal-portuario-totalmente-privado-do-brasil-e-liberado-em-marica-no-rio-de-janeiro-podendo-atender-movimentacoes-do-petroleo-do-pre-sal-do-polo-gaslub-em-itaborai-e-grande/>>. Acesso em: 30.07.20204.

SARLET, I; FENSTERSEIFER, T. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SÈGUIM, Elida. **Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVESTRE, M. **Código de 1934: Água para o Brasil Industrial**. Revista Geo-Paisagem. Niteroi, v. 7, n. 13, jan./jun., 2008.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 16ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA, L. **O Estudo Prévio de Impacto Ambiental como Instrumento de Proteção Ambiental**. Revista de Direitos Difusos, São Paulo, v. 35, p. 71-94, Jan./Fev., 2006.