



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

NATHALIA PERES BERNARDES

**AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O
PROBLEMA DA DISCRICIONARIEDADE NA DEFINIÇÃO DE
CONDICIONANTES**

BRASÍLIA

2020

NATHALIA PERES BERNARDES

**AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O
PROBLEMA DA DISCRICIONARIEDADE NA DEFINIÇÃO DE
CONDICIONANTES**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Mariana Barbosa Cirne.

BRASÍLIA

2020

NATHALIA PERES BERNARDES

**AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O
PROBLEMA DA DISCRICIONARIEDADE NA DEFINIÇÃO DE
CONDICIONANTES**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Mariana Barbosa Cirne.

BRASÍLIA, ____ DE _____ DE 2020.

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a): Dr.^a Mariana Barbosa Cirne

Professor(a) Avaliador(a): Dr.^a Marcia Dieguez Leuzinger

AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O PROBLEMA DA DISCRICIONARIEDADE NA DEFINIÇÃO DE CONDICIONANTES

Nathalia Peres Bernardes

RESUMO

O licenciamento ambiental tem como objetivo a preservação do meio ambiente por meio da imposição de medidas preventivas, mitigadoras e compensadoras. É esse o objetivo que uma lei geral de licenciamento ambiental deve seguir. Há uma pressão pela flexibilização e celeridade dos processos de licenciamento ambiental. O PL n° 3.729/2004 e o PLS n° 168/2018 não podem permitir que as autoridades licenciadoras tenham uma grande margem de discricionariedade para estabelecerem condicionantes e se desviem do objetivo central do licenciamento ambiental. O caráter genérico das normas de licenciamento torna possível a atuação discricionária da autoridade licenciadora, mas esta deve ser exercida com cautela, estar pautada dentro dos limites legais e buscar cumprir o interesse público. Foi feita uma revisão bibliográfica sobre licenciamento ambiental, estudos ambientais, condicionantes e discricionariedade das autoridades licenciadoras. Depois, realizou-se uma análise das versões mais novas dos projetos de lei, dos seus documentos correlatos e das críticas às propostas. Este artigo pretende mostrar que as propostas analisadas contribuem para a diminuição da discricionariedade das autoridades licenciadoras na medida em que preveem a necessidade de vinculação das condicionantes ao diagnóstico ambiental obtido nos estudos ambientais e a criação de termos de referência para a elaboração desses estudos. No entanto, ressalta-se que alguns pontos dos projetos de lei precisam ser melhor discutidos e regulamentados para priorizarem a minimização de impactos socioambientais.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. PL n° 3.729/2004. PLS n° 168/2018. Discricionariedade. Autoridades licenciadoras. Condicionantes.

SUMÁRIO: Introdução. 1 - Aspectos gerais do processo de licenciamento ambiental e das condicionantes. 2 - Discricionariedade das autoridades licenciadoras. 3 - Discricionariedade na definição de condicionantes nas propostas de uma lei geral de licenciamento ambiental. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos de preservação no Brasil, pois é por meio dele que se pode evitar, mitigar e compensar impactos de empreendimentos e de atividades (TRENNEPOHL, 2020, p. 149). Boa parte do desafio está exatamente em como fazer isso, o que se materializa nas condicionantes ambientais. Se de um lado é difícil prever o tamanho dos impactos ambientais, de outro não se pode deixar de reconhecer que existe uma grande margem de decisão para as autoridades licenciadoras estabelecerem as condicionantes.

Nesse contexto, esta pesquisa pretende avaliar se as principais propostas legislativas, em trâmite no Congresso Nacional, sobre uma lei geral de licenciamento ambiental, conseguirão resolver o problema da discricionariedade na imposição de condicionantes nos processos de licenciamento ambiental.

O tema merece estudo, já que o licenciamento ambiental está sendo amplamente debatido no Congresso Nacional¹. As duas principais propostas de uma lei geral são o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 168/2018 de autoria do senador Acir Gurgacz (PDT-RO), que está em discussão na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e o Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 apresentado, em sua versão mais nova (quarta no grupo de estudo de licenciamento ambiental), pelo deputado Kim Kataguirí (DEM-SP), que está em debate na Câmara dos Deputados².

O licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, no seu objetivo de diagnosticar os impactos do empreendimento e as medidas destinadas a mitigação, compensação e controle desses impactos (BRASIL, 2007, p. 34), encontram-se regulados por resoluções do Conama. Uma legislação que regule melhor esses instrumentos se mostra interessante³ já que, muitas vezes, as medidas preventivas, mitigadoras e compensadoras são estabelecidas sem relação com o impacto previsto (HOFMANN, 2015). Outras vezes, o estudo é elaborado sem o grau de detalhes necessário, ou prevê condicionantes demais, o que acaba por tornar inviável seu monitoramento pela Administração Pública (HOFMANN, 2015).

Essas variáveis se materializam no debate sobre a discricionariedade no licenciamento ambiental. A discricionariedade existe porque a lei não é capaz de definir todas as condutas que os agentes administrativos podem realizar, sendo importante que eles exerçam seu poder discricionário em certas situações (CARVALHO FILHO, 2020, p. 54). Ressalta-se que a análise do problema da discricionariedade das autoridades licenciadoras na imposição de

¹ O site da Confederação Nacional de Municípios destaca que o debate e a aprovação de uma lei geral de licenciamento são importantes para estabelecer normas básicas que visem uniformizar e modernizar a regulação sobre o tema (CNM, 2020).

² A notícia da página Petróleo Hoje da Editora Brasil Energia de 30/12/2019 expõe que, atualmente, esses dois projetos de lei são os que estão mais em discussão e constituem um marco a legislação do licenciamento ambiental (EGUES, 2019).

³ Antunes (2020, p. 137) destaca a necessidade de uma lei que discipline o licenciamento ambiental federal pois ele é relevante demais para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento da atividade econômica, defendendo que ele não pode ficar ao sabor de normas puramente administrativas.

condicionantes é complexa. Como será visto ao longo do artigo, os autores a abordam de diferentes formas.

Segundo Fiorillo, Morita e Ferreira (2015, p. 136), tem sido constante nos processos de licenciamento ambiental a crítica a discricionariedade do processo. Tais autores defendem que os agentes públicos colocam entraves burocráticos desnecessários e análises técnicas questionáveis, sendo importante introduzir uma maior segurança jurídica nos licenciamentos, sem retirar a autonomia de cada ente federativo. Os autores também destacam que é necessário aprimorar o sistema preventivo, utilizando-se uma análise criteriosa e uma avaliação adequada e competente dos impactos ambientais que ocorrerão.

No entanto, isso não é consenso. Muitos defendem que esse tipo de análise criteriosa leva bastante tempo, atrasa os processos de licenciamento e, conseqüentemente, a atividade econômica, daí que surgem as ideias de flexibilizar o processo de licenciamento para dar uma maior celeridade a ele. Esse tipo de pensamento está sendo alvo de críticas nas propostas de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental já que acabam deixando de lado o foco desse instrumento, que é a proteção do meio ambiente e a diminuição dos impactos socioambientais do empreendimento ou da atividade a ser licenciada.

As condicionantes são necessárias para estabelecer esses limites aos empreendimentos, buscando a adaptação da intervenção do homem na natureza. Elas são cláusulas da licença ambiental, definidas pelo órgão licenciador nos limites legais e discricionários e, definem restrições, exigências e medidas que deverão ser obedecidas pelos empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras para que eles possam receber suas licenças. Há pouco detalhamento sobre elas na legislação atual⁴, o que dá margem às autoridades licenciadoras para agirem de forma discricionária, ou seja, para adotarem uma solução ou outra seguindo critérios de oportunidade e conveniência (BIM, 2015, p. 222).

Édis Milaré (2009, p. 423) destaca que às vezes as normas ambientais são muito genéricas, não estabelecendo, em regra, padrões determinados para esta ou aquela atividade. O autor expõe que nesses casos, geralmente, o vazio legal é preenchido pela Administração

⁴ O artigo de mais destaque sobre condicionantes para este trabalho é o 19 da Resolução Conama 237 (BRASIL, 1997) que prevê: “O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais. II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença. III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde”.

Pública usando-se da discricionariedade técnica, ou seja, de exame técnico apropriado. Porém, quando esse recurso não é suficiente para lidar com questões que afetem o bem-estar da população, a administração pública utiliza conceitos e critérios mais subjetivos (MILARÉ, 2009, p. 423).

Diante desse contexto, esta pesquisa pretende identificar os principais problemas das condicionantes ambientais, no intuito de responder a seguinte pergunta: O PL n° 3.729/2004 e o PLS n° 168/2018, que pretendem criar um marco geral do licenciamento ambiental, resolvem o problema da discricionariedade da autoridade licenciadora na definição das condicionantes?

Para respondê-la, na primeira parte do trabalho, será explicado no que consiste o processo de licenciamento ambiental, abordando-se o que ele é, como funciona e explicando como o estudo de impacto ambiental faz parte do procedimento de licenciamento. Ainda nesta parte, haverá espaço para definir o que são as condicionantes e como elas se encaixam no licenciamento ambiental.

Na segunda parte, será discutido o problema da discricionariedade da autoridade licenciadora na imposição de condicionantes nos processos de licenciamento, abordando-a sob 3 perspectivas: a) a natureza jurídica da licença ambiental; b) a importância do estudo de impacto ambiental para a definição das condicionantes; e c) a forma como funciona a atuação discricionária da autoridade licenciadora, que deve se restringir aos limites legais e buscar cumprir o interesse público. Com esta segunda parte, pretende-se mostrar a importância de se investir em um aprimoramento dos estudos ambientais para que as autoridades licenciadoras tenham uma boa base para definir quais condicionantes seriam adequadas de acordo com os impactos previstos. E, também destacar que é fundamental que todas essas condicionantes sejam acompanhadas de justificativas técnicas ligadas aos impactos previstos nos estudos ambientais e outros documentos técnicos a fim de garantir uma maior segurança jurídica para os empreendedores de que aquela restrição tem relação com um impacto que eles estão gerando, devendo ele ser prevenido, mitigado ou compensado.

Já a terceira parte tratará da análise das principais propostas de Lei Geral do Licenciamento Ambiental com destaque para os pontos que tenham relação com condicionantes e enfrentam a discricionariedade na imposição delas pelas autoridades licenciadoras. A metodologia utilizada neste artigo é a revisão bibliográfica, além de análise documental da nova versão do PL n° 3.729/2004 e do PLS n° 168/2018 e de documentos correlatos, como as notas

técnicas encontradas sobre a terceira versão apresentada pelo relator Kim Kataguiri do PL n° 3.729/2004.

Com esta pesquisa, pretende-se mostrar que os projetos de lei trazem uma maior regulamentação sobre condicionantes dispendo inclusive sobre: uma ordem de prioridade para serem fixadas; a necessidade delas terem fundamentação técnica e relação com os estudos ambientais realizados; a importância delas serem proporcionais aos impactos previstos; a opção do empreendedor em pedir de modo fundamentado a revisão ou prorrogação das condicionantes presentes na licença; a possibilidade da autoridade licenciadora modificar as condicionantes ambientais e medidas de controle impostas de forma motivada; e a manifestação de autoridades envolvidas, como a FUNAI, com justificativa técnica sobre a necessidade de incluir certas condicionantes.

Além disso, as duas propostas determinam a elaboração pelas autoridades licenciadoras de um documento único, chamado de termo de referência, que estabeleça o conteúdo dos estudos ambientais a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental de acordo com o tipo de empreendimento ou atividade. Esses termos de referência, junto com a necessidade de justificativas técnicas para a imposição das condicionantes, darão uma maior segurança jurídica aos empreendedores que não serão surpreendidos com exigências que não condigam com o tipo de atividade ou empreendimento ou que não sejam adequadas e proporcionais ao caso.

No entanto, a margem de discricionariedade das autoridades licenciadoras na imposição de condicionantes, mesmo com os novos projetos de lei, ainda continuará, o que é positivo para a adaptação da atividade humana com as peculiaridades da natureza no local. Ressalta-se que essa discricionariedade deve ser aproveitada com muita sabedoria pelas autoridades licenciadoras, utilizando-a para adaptar o estabelecido em lei para a realidade de acordo com as circunstâncias do caso, devendo o objetivo ser a preservação do meio ambiente e do bem-estar social.

Explicado o que será abordado neste artigo, passa-se ao desenvolvimento.

1 ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DAS CONDICIONANTES

Para que se possa tratar da discricionariedade das autoridades licenciadoras nos processos de licenciamento e chegar a um debate sobre como esse momento decisório está disposto nos projetos de lei, será necessário, em primeiro lugar, explicar no que consiste o licenciamento ambiental (1.1), abordando-se o que ele é, como funciona e explicar como o Estudo de Impacto Ambiental faz parte do procedimento, para depois definir o que são as condicionantes (1.2) e como elas se encaixam no licenciamento ambiental. Após essa primeira explicação, passa-se a abordar o que é a discricionariedade e como ela se comporta nesse momento decisório (2).

1.1 O processo de licenciamento ambiental

Os processos de licenciamento ambiental são essenciais para evitar, mitigar e compensar impactos de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, sendo importante que eles considerem, além do meio ambiente natural, variáveis de ordem cultural, social e econômica. Segundo a Cartilha de Licenciamento Ambiental, elaborada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2007, p. 3), o licenciamento ambiental é um instrumento fundamental na busca pelo desenvolvimento sustentável. Ele visa encontrar um convívio equilibrado entre o meio ambiente e a ação econômica do homem no meio em que se insere. Sem a devida licença, a instalação ou funcionamento de alguma atividade potencial ou efetivamente causadora de impacto ambiental está sujeita ao enquadramento nas esferas administrativa, civil e criminal, na medida da responsabilidade das partes envolvidas (FARIAS, 2011, p. 22).

O conceito legal de licenciamento ambiental está presente no inciso I do artigo 1º da Resolução Conama nº 237, de 19 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997):

art. 1º, I: Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Segundo Talden Farias (2011, p. 26):

o licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável por gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

Roberto Carramenha citado por Farias (2011, p. 26-27) expõe que o licenciamento ambiental trata do complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo e tem como objetivo a concessão da licença ambiental. Essa licença refere-se ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, segundo o artigo 1º, II, Resolução Conama nº 237/97, é o “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar [...]” (BRASIL, 1997).

O licenciamento ambiental é um processo complexo que envolve, em regra, a obtenção de três licenças: licença prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO). Cada licença aponta uma série de condicionantes que devem ser seguidas pelos empreendedores (FARIAS, 2011, p. 30). Ademais, cada uma dessas licenças refere-se a uma fase distinta do empreendimento e segue uma sequência lógica de encadeamento, porém elas não eximem o empreendedor da necessidade de obtenção de outras autorizações ambientais específicas junto aos órgãos competentes como, por exemplo, a obtenção de outorga de direito de uso de recursos hídricos quando a natureza do empreendimento exigir (BRASIL, 2007, p. 10).

Essas três licenças ambientais estão disciplinadas no artigo 8º da Resolução Conama nº 237/1997 (BRASIL, 1997):

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Desse modo, as licenças ambientais expedidas pela autoridade licenciadora são um ato administrativo que permite o andamento, instalação ou operação da atividade ou empreendimento e podem ser concedidas em três momentos do processo de licenciamento ambiental na forma de LP, LI e LO.

Também é importante expor que o processo de licenciamento ambiental é um instrumento do poder de polícia estatal sobre as atividades potencialmente poluidoras que utilizam os recursos ambientais (ANTUNES, 2012, p. 134). Fazem parte dele, a já mencionada licença ambiental, que é concedida assim que a Administração Pública reconhece que foram preenchidos os requisitos ambientais para sua concessão, o estudo de impacto ambiental (EIA), o relatório de impacto sobre o meio ambiente (RIMA).

O EIA e o RIMA são duas dimensões distintas de um mesmo documento, instituídos pela Resolução Conama n° 001/1986 (BRASIL, 1986). Segundo Stein (2017, p. 20), eles são instrumentos da Política Nacional do meio ambiente (PNMA) criados para identificar e avaliar os impactos ambientais de um projeto. A Constituição determina que, para conceder o licenciamento ambiental a atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação, o Poder Público deve exigir o EIA/RIMA⁵. Entretanto, há uma discussão sobre o que seria significativo impacto ambiental, já que há muita subjetividade em relação a esse termo. Em certos lugares, alguns empreendimentos causadores de impactos podem ser considerados suportáveis, já em outros, não. É muito difícil determinar um critério para o Brasil todo (BRASIL, 2007, p. 33).

Os incisos do artigo 6° da Resolução Conama n° 01/86 (BRASIL, 1986) preveem que o estudo de impacto ambiental deve desenvolver, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

- I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto.
- II - 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

⁵ Artigo 225, §1°, VI, CF (BRASIL, 1988).

propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Esse estudo será anexado ao requerimento da licença prévia (LP) por se tratar de um estudo prévio dos impactos que poderão ocorrer com a instalação e operação de determinado empreendimento. Ele “tem como objeto o diagnóstico das potencialidades naturais e socioeconômicas, os impactos do empreendimento e as medidas destinadas a mitigação, compensação e controle desses impactos” (BRASIL, 2007, p. 34). Por mais que ele seja a base para definir quais impactos merecem condicionantes, nem sempre eles são bem elaborados. Hofmann (2015) destaca que não há uma referência com os requisitos mínimos necessários para estabelecer qual a extensão e o grau de detalhe dos estudos que analisam os impactos e fundamentam a proposição de medidas de gestão.

A autora também destaca que chama a atenção a falta de conexão entre o diagnóstico ambiental, a análise de impactos e as propostas de mitigação, ressaltando que existem casos em que a obrigação de cada empreendedor em equacionar demandas não deriva do potencial impacto social ou ambiental direto do empreendimento. Além disso, “de estudos ruins, extensos e focados no diagnóstico tem-se obtido, entre outros resultados, um número grande de condicionantes ambientais nas licenças, dificilmente fiscalizadas durante a vigência da licença” (HOFMANN, 2015, p. 20).

Antunes (2019, p. 402) acredita que resultados do EIA não obrigam a Administração Pública. Expõe que eles são importantes instrumentos de auxílio na tomada de decisão, mas não mais que isso, pois não faria sentido vincular a ação administrativa a um documento produzido no bojo do processo de licenciamento, ainda mais porque ele é, na maioria das vezes, de produção privada. Segundo o autor, o EIA apenas analisa os impactos ambientais que podem ser previstos, fornecendo ao administrador uma síntese desses impactos com uma opinião sobre a viabilidade ambiental do projeto estudado e sugerindo medidas mitigadoras para os possíveis impactos. No entanto, tem-se que o EIA apresenta uma grande importância, ele diminui a discricionariedade da autoridade licenciadora tendo em vista que se ela decidir contrariar o que está no EIA terá que motivar muito bem isso.

O autor ainda destaca que o licenciamento ambiental tem uma conotação técnica acentuada, não podendo ter regras jurídicas muito amarradas e peremptórias. No entanto, ele afirma que as normas jurídicas que disciplinam o licenciamento ambiental não podem ser abertas demais. Assim, nota-se que há uma grande tensão entre o princípio da legalidade e a necessidade de uma margem de discricionariedade. Nesse sentido, ele destaca a importância de uma lei para disciplinar o licenciamento ambiental federal já que ele é extremamente relevante para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento da atividade econômica, não podendo ficar ao mero sabor de normas puramente administrativas. (ANTUNES, 2020, p. 137)

Após essa exposição sobre o que é o processo de licenciamento ambiental e sobre como os estudos de impacto ambiental são importantes para a autoridade estabelecer, a partir das sugestões e dos impactos previstos nele, quais condicionantes devem ser impostas para a concessão da licença, passa-se a entender melhor o que são condicionantes.

1.2 Condicionantes

As condicionantes são cláusulas da licença ambiental que visam mitigar o impacto ambiental adverso dos empreendimentos ou atividades licenciadas. Elas funcionam como requisitos a serem estabelecidos pelo Poder Público em cada uma das três etapas do licenciamento. As consequências administrativas previstas para os casos de descumprimento ou violação de condicionantes aprovadas pelo órgão competente abrangem inclusive a suspensão ou a cassação da licença ambiental, conforme disposto no artigo 19, inciso I, da Resolução Conama n° 237/97 (BRASIL, 1997).

Ressalta-se que a imposição de condicionantes é feita nas licenças prévia, de instalação e de operação como pode ser visualizado pelo artigo 8° da Resolução Conama n° 237/97 (BRASIL, 1997). A LP deve ser solicitada na fase inicial do planejamento da atividade e a sua finalidade é definir as condições para que o projeto seja compatível com a preservação do meio ambiente que afetará. Para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, a concessão da licença prévia dependerá de aprovação de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA). As medidas mitigadoras estabelecidas na licença prévia devem ser contempladas no projeto de implantação e seu cumprimento é condição para se solicitar e obter a licença de instalação (BRASIL, 2007, p. 17 e 24).

Por conseguinte, a solicitação da licença de instalação deve ser dirigida ao mesmo órgão ambiental que emitiu a licença prévia. Durante a vigência da licença de instalação, o empreendedor deve prevenir ou remediar impactos sociais e ambientais que possam ocorrer na fase de construção da obra. Ademais, atender essas condicionantes é indispensável para a solicitação e obtenção da licença de operação (BRASIL, 2007, p. 18 e 26).

A concessão da licença de operação é por tempo limitado, o que sujeita o empreendedor à renovação, com condicionantes supervenientes. Ela autoriza o interessado a iniciar suas atividades e possui três características básicas: é concedida após a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças anteriores (prévia e de instalação); contém medidas de controle que servem de limite para o funcionamento da atividade ou do empreendimento; e especifica as condicionantes obrigatórias para a operação do empreendimento, sob pena de suspensão ou cassação da licença de operação. Além disso, ao longo da operação, o órgão ambiental monitorará o trato das questões ambientais, das condicionantes determinadas ao empreendimento e de pedidos por modificações na licença, como, por exemplo, ampliação da área de lavra de uma mineradora (BRASIL, 2007, p. 19).

Passando agora a esclarecer a importância das condicionantes impostas pelos órgãos ambientais serem razoáveis e proporcionais, tem-se que a Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n° 60/2015 (BRASIL, 2015b), em seu artigo 7°, parágrafo 12, expõe que:

§ 12 - As condicionantes e medidas indicadas na manifestação dos órgãos e entidades deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos apresentados pelo empreendedor, decorrentes da implantação da atividade ou empreendimento, e deverão ser acompanhadas de justificativa técnica.

O artigo 16 dessa mesma portaria segue a mesma linha desse parágrafo 12, o que mostra uma preocupação do Executivo em restringir a atuação discricionária da Administração Pública. Esse ponto será melhor abordado na parte seguinte em que tratar-se-á da discricionariedade das autoridades licenciadoras e também durante o debate sobre as duas propostas de uma lei geral de licenciamento ambiental. Bim (2015, p. 229) defende que “qualquer condicionante que não tenha relação direta, ou seja, clara e imediata, com os impactos adversos do empreendimento ou atividade são ilegais porque cristalizam patente desvio de poder”. O autor afirma ainda que as condicionantes devem ser razoáveis e proporcionais. Um exemplo de condicionante imposta que fere isso é o estabelecimento de um monitoramento com intervalo amostral muito curto em casos que não existe risco ambiental que justifique essa

amostragem quase contínua, tornando muito onerosa a manutenção desse monitoramento. (BIM, 2015, p. 230).

Para a compreensão das condicionantes, os estudiosos as dividem em diferentes classificações visando facilitar o entendimento do que está sendo discutida por eles. Ronei Stein (2017, p. 101-103) defende que as condicionantes ambientais podem ser divididas em: preventivas, mitigadoras e compensadoras; de estudos e monitoramentos (para observar possíveis impactos que possam ser causados pelo empreendimento); e, por último, de caráter administrativo e de procedimentos (objetivam garantir a regularidade do processo de licenciamento ambiental, o que inclui a apresentação de relatórios periódicos que comprovem a execução das obrigações presentes na licença e o respeito aos prazos para apresentar documentos).

Já Eduardo Bim (2015, p. 216) expõe que elas são comumente classificadas em condicionantes gerais – relacionadas às exigências legais, e em específicas - dizem respeito ao empreendimento ou atividade licenciada. Assim, ele considera que podem existir condicionantes que só são impostas para aquele caso em específico, ou seja, a autoridade licenciadora possui discricionariedade para impor condicionantes caso a caso. Com isso, é preciso entender melhor como funciona essa discricionariedade para impor condicionantes.

2 DISCRICIONARIEDADE DAS AUTORIDADES LICENCIADORAS

Os atos dos agentes administrativos podem ser vinculados ou discricionários. Segundo Araújo (2018, p. 529) “os atos serão discricionários quando contêm certa faixa de valoração interna, por seu prolator, sobre a oportunidade, conveniência, escolha dos meios, de acordo com sua vontade psicológica, ou então vinculados, que são aprioristicamente regrados pela lei [...]”. De acordo com Carvalho Filho (2020), nos atos vinculados não é dada liberdade de apreciação da conduta ao agente, pois, no ato, o agente limita-se a repassar o comando instituído em lei. Um exemplo de ato vinculado é:

a licença para exercer profissão regulamentada em lei. Os elementos para o deferimento desse ato já se encontram na lei, de modo que ao agente caberá apenas verificar se quem o reivindica preenche os requisitos exigidos e, em

caso positivo, deverá conferir a licença sem qualquer outra indagação. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 137)

A discricionariedade existe porque a lei não é capaz de definir todas as condutas que os agentes administrativos devem realizar, sendo importante que eles exerçam seu poder discricionário em certas situações. O poder discricionário nada mais é do que uma prerrogativa dos agentes administrativos de escolherem, entre as várias condutas possíveis, a que acharem que atende melhor aos interesses da coletividade, avaliando a situação de acordo com critérios de oportunidade e conveniência (CARVALHO FILHO, 2020, p. 54).

A análise do problema da discricionariedade das autoridades licenciadoras na imposição de condicionantes é complexa. Notar-se-á pela exposição abaixo que os autores a abordam de diferentes formas. Por isso, optou-se por discuti-la em momentos diversos do processo de licenciamento ambiental, abordando-a sob a perspectiva da natureza jurídica da licença ambiental (2.1), da vinculação das decisões dos agentes administrativos ao estudo de impacto ambiental (2.2), para, por último, entender que o caráter genérico das normas de licenciamento torna possível a atuação discricionária da autoridade licenciadora, mas esta deve ser pautada dentro dos limites legais e buscar cumprir o interesse público (2.3).

Dividida assim em perspectivas, passa-se à primeira.

2.1 Natureza jurídica da licença ambiental

Para discutir a natureza jurídica da licença ambiental, cabe aqui destacar a distinção doutrinária entre a licença ambiental e a administrativa propriamente dita. A licença administrativa para Di Pietro (2019, p. 265) “é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”. Já a licença ambiental:

é a autorização emitida pelo órgão público competente. Ela é fornecida ao empreendedor para exercer o seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas as precauções requeridas que resguardem o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Devido à natureza autorizativa da licença ambiental, ela apresenta um caráter precário. Ou seja, a licença pode ser caçada caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas. (STEIN, 2017, p. 17)

Como visto, Stein considera que a licença ambiental apresenta um caráter precário, funcionando como autorização. No entanto, há uma discussão doutrinária sobre a natureza

jurídica da licença ambiental que gira em torno a compará-la com dois institutos do direito administrativo. Esses institutos são a autorização, que é ato precário e discricionário, e a licença, que é ato vinculado e definitivo (BENÍCIO, 2014, p. 70). Nesse contexto, Benício (2014, p. 70) expõe que existem três principais correntes doutrinárias. A primeira considera a licença ambiental como ato vinculado (licença). A segunda a considera como uma espécie de autorização. Já a terceira entende que se trata de um instituto *sui generis*, composta por características de autorização e de licença, podendo ser vinculada e discricionária.

Antônio Oliveira (2005 apud COUTINHO; FARIAS, 2005) é adepto da corrente que compreende a licença ambiental como ato vinculado. Para ele, desde que cumpridos os requisitos legais, o licenciamento ambiental constitui licença e não autorização visto que gera direitos subjetivos ao seu titular, frente à Administração Pública. Ele ainda destaca que a simples possibilidade de mudança da licença ambiental não a transforma em autorização ambiental, pois a Administração Pública não pode fazer isso livremente usando critérios de oportunidade e conveniência (OLIVEIRA, 2005 apud COUTINHO; FARIAS, 2005, p. 102). Acompanham também esse posicionamento Daniel Roberto Fink e André Camargo Horta de Macedo.

Cabe aqui destacar o pensamento de Antunes (2020, p. 140). Ele expõe que a redução da licença ambiental à condição de simples autorização é um elemento grave de instabilidade econômica, pois grande parte dos empreendimentos que passam pelo regime de licenciamento ambiental demandam investimentos elevados, os quais nem sempre possuem retorno rápido. Dessa forma, a instabilidade das licenças ambientais pode atuar como um desincentivo à atividade econômica, prejudicando a sociedade.

No entanto, há autores que entendem que a licença ambiental deva ser vista como autorização administrativa. Entre eles estão Machado e Fiorillo (2013). Machado (2014, p. 320) expõe que a Constituição Federal em seu artigo 170, parágrafo único⁶, usou o termo autorização ao se referir que, salvo disposição em contrário, o livre exercício de atividade econômica independe de autorização, o que torna razoável concluir que o sistema de licenciamento ambiental deva ser feito pelo sistema de autorizações. A Cartilha de licenciamento ambiental

⁶ Artigo 170, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988): “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

do Tribunal de Contas da União também classifica a licença ambiental como autorização. Nela, é exposto que a licença ambiental:

[...] é concedida ao empreendedor para que exerça seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas as precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Importante notar que, devido à natureza autorizativa da licença ambiental, essa possui caráter precário. Exemplo disso é a possibilidade legal de a licença ser cassada caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas. (BRASIL, 2007, p. 10)

Por último, há a corrente que parece mais completa aos olhos deste trabalho. Ela defende que a licença ambiental constitui um instituto próprio, *sui generis*, que reúne características tanto de licença administrativa quanto de autorização administrativa. Édis Milaré (2009, p. 425) destaca que é interessante seguir a linha mais moderna da doutrina e entender que não existem atos inteiramente discricionários ou inteiramente vinculados. Para ele, mesmo a licença ambiental tendo um prazo estabelecido, ela goza de estabilidade, não podendo ser suspensa ou revogada por simples discricionariedade da autoridade licenciadora. Além disso, expõe que:

sua renovabilidade não conflita com a sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa ou cancelada, em caso de interesse público, ou ilegalidades supervenientes, ou ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. (MILARÉ, 2009, p. 426)

Coutinho e Farias (2005, p. 104) também defendem que a licença ambiental pode ser um ato vinculado e discricionário, mas expõem que essa discricionariedade é técnica, devendo ter como base os estudos ambientais. Segundo os autores, diante de um estudo de impacto ambiental favorável, ou seja, que não aponte a existência de impactos ambientais negativos, impossíveis de serem corrigidos ou ao menos de serem minorados, o requerente tem o direito subjetivo à concessão da licença (vinculado). Porém, se o resultado do estudo de impacto ambiental for negativo, a Administração Pública poderá escolher entre uma das soluções válidas no direito, podendo avaliar, por exemplo, o nível de impacto ambiental e a relação custo (ambiental) X benefício (social) (COUTINHO; FARIAS, 2005, p. 104-105).

No entanto, como será abordado no subtópico a seguir, existe o problema dos estudos ambientais serem mal elaborados ou não serem utilizados como base nos processos de licenciamento. Atentando a essa questão, Édis Milaré (2009, p. 423) foi feliz em defender que a discricionariedade da Administração Pública na concessão de licenças ambientais nem sempre é técnica. Ele destaca que às vezes as normas ambientais são muito genéricas, não

estabelecendo, em regra, padrões determinados para esta ou aquela atividade. O autor expõe que nesses casos, geralmente, o vazio legal é preenchido pela Administração Pública usando-se da discricionariedade técnica, ou seja, de exame técnico apropriado, porém, quando esse recurso não é suficiente para lidar com questões que afetem o bem-estar da população, a administração pública utiliza conceitos e critérios mais subjetivos (MILARÉ, 2009, p. 423).

O autor continua expondo que, ainda com a grande margem de discricionariedade técnica, a amplitude dos aspectos tratados no EIA torna quase impossível adstringir-se a licença à aferição do atendimento de “exigências legais” prévias. Assim, decidir pensando em impactos positivos e negativos ou em custos e benefícios sociais é decisão sobre conveniência do projeto e, não decisão vinculada ou discricionariedade técnica, o que faz com que a licença ambiental seja vista como mais próxima da autorização nesses casos (MILARÉ, 2009, p. 423). Desse modo, nota-se que a discricionariedade das autoridades licenciadoras para a concessão da licença ambiental pode ser técnica, por exemplo, seguindo estudos ambientais e outras análises científicas, mas também tem se manifestado como uma discricionariedade mais subjetiva em casos em que não se segue o aferido pelos estudos e laudos ambientais ou em que as condicionantes são impostas sem relação com os impactos gerados pelos empreendimentos ou atividades licenciadas. Esse assunto será melhor explorado nos próximos pontos.

2.2 Importância dos Estudos de Impacto Ambiental na definição de condicionantes

O caráter discricionário da licença ambiental, enquanto licença, também pode estar associado ao fato de que o estudo de impacto ambiental não oferece uma resposta objetiva acerca dos prejuízos ambientais que um determinado empreendimento ou atividade pode causar. Ele é um estudo que merece interpretação já que elenca características do empreendimento e medidas compensatórias e mitigatórias de impactos ambientais (FIORILLO, 2013, p. 222). Como já exposto, Coutinho e Farias (2005) entendem que um EIA favorável condiciona a autoridade a outorga da licença ambiental (vinculada), no entanto, diante de um EIA desfavorável, a Administração Pública poderá analisar, segundo critérios de oportunidade e conveniência se quer conceder essa licença, mas sem esquecer de observar a preservação do meio ambiente e decidir considerando a importância do desenvolvimento sustentável. Completa-se aqui que Fiorillo (2013, p. 222-223) entende de modo semelhante essa questão.

Esse pensamento de que a autoridade competente, mesmo agindo com discricionariedade, deve estar comprometida com a preservação do meio ambiente também é defendido no seguinte trecho por Burgel, Danielli e Souza (2017, p. 298).

o fato de ser a licença ambiental um ato administrativo discricionário não deve redundar em prejuízo à proteção ambiental, uma vez que, não existindo discricionariedade absoluta, sempre o ato administrativo deverá observar sua finalidade: o interesse público. E, como não poderia ser diferente, o interesse público de um instrumento jurídico previsto em uma lei de proteção ambiental é a garantia do meio ambiente equilibrado, de forma que, sempre que não observada a preservação do meio ambiente (em detrimento dos demais interesses envolvidos), ocorrerá um desvio de finalidade, e o ato será nulo.

Segundo Fiorillo, Morita e Ferreira (2015, p. 136), tem sido constante nos processos de licenciamento ambiental a crítica a discricionariedade do processo. Eles defendem que os agentes públicos colocam entraves burocráticos desnecessários e análises técnicas questionáveis, sendo importante introduzir uma maior segurança jurídica nos licenciamentos, sem retirar a autonomia de cada ente federativo. Os autores também destacam que é necessário aprimorar o sistema preventivo, utilizando-se uma análise criteriosa e uma avaliação adequada e competente dos impactos ambientais que ocorrerão. Porém, isso não é consenso. Muitos acreditam que esse tipo de análise criteriosa leva muito tempo, atrasa os processos de licenciamento e, conseqüentemente, a atividade econômica, daí que surgem, como mencionado na introdução, as ideias de flexibilizar o processo de licenciamento para dar uma maior celeridade a ele, o que não deve ser foco de uma lei geral de licenciamento ambiental já que ela visa a proteção do meio ambiente.

Os estudos de impacto ambiental são importantes para a autoridade licenciadora associar os possíveis impactos que foram detectados com a imposição de medidas preventivas, mitigadoras e compensadoras. No entanto, Hofmann (2015) destaca que podem haver EIA's mal elaborados; falta de conexão entre o potencial impacto social ou ambiental direto do empreendimento com a determinação das condicionantes; e o estabelecimento de inúmeras condicionantes, fazendo com que a Administração Pública seja incapaz de monitorá-las. Figueiredo, citada por Milaré (2009, p. 423), expõe ainda que o relatório do estudo de impacto ambiental “não é vinculante para o administrador, que poderá escolher uma das soluções encontradas no relatório, mesmo que não seja ela a preferida da equipe técnica elaboradora do estudo”.

Nesse sentido, Antunes (2019, p. 403) afirma que as conclusões do EIA não obrigam a Administração, apenas funcionam como instrumento de auxílio na tomada de decisão. Caso obrigassem, ele diz que não haveria sentido na própria existência do licenciamento, uma vez que com o EIA concluído a licença deveria ser dada, não podendo, por exemplo, a administração negá-la. O autor defende que “o EIA não é um instrumento capaz de impor ao administrador uma determinada conduta – positiva ou negativa – com relação à concessão de uma licença ambiental” (ANTUNES, 2019, p. 403). Ele apenas oferece uma análise técnica dos efeitos que decorrerão da implantação do projeto, devendo ser abrangente para que a Administração possa fazer um balanço entre todas as opções, inclusive aquelas de natureza socioeconômica (ANTUNES, 2019, p. 405).

Ressalta-se que não há uma legislação específica que vincule a aceitação ou não das técnicas, soluções ou métodos apontados nos estudos ambientais e escolhidas pelo empreendedor à decisão do órgão ambiental. As medidas mitigadoras podem ser consideradas pela autoridade licenciadora ultrapassadas ou insuficientes, e, nesse aspecto, a decisão será discricionária (BENÍCIO, 2014, p. 71). É preciso investimento em um aprimoramento dos estudos ambientais para que as autoridades licenciadoras tenham uma boa base para definir quais condicionantes seriam adequadas de acordo com os impactos previstos. Além disso, é importante a determinação de que todas essas condicionantes sejam acompanhadas de justificativas técnicas ligadas aos estudos ambientais e outros documentos técnicos.

Em seguida, cumpre expor sobre o caráter genérico das normas de licenciamento que torna possível a atuação discricionária da autoridade licenciadora, mas esta deve ser pautada dentro dos limites legais, buscando cumprir o interesse público de garantia de um meio ambiente equilibrado.

2.3 Discricionariedade na definição das condicionantes

Celso de Mello (2013, p. 214) defende que a discricionariedade é a “margem de liberdade que remanesce ao administrador como resultado da indeterminação quanto ao modo concreto de satisfazer, em cada caso, o resultado querido pela lei”. Nesse sentido, o órgão ambiental licenciador possui a discricionariedade de impor condicionantes que ache necessárias desde que de alguma forma estejam buscando cumprir a lei. Porém, isso é um assunto delicado. Bim (2015, p. 219-220) expõe a importância das mitigantes em serem razoáveis para não atingirem patamares extremamente onerosos e inviabilizadores do projeto, e a Portaria

Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n° 60/2015 diz que as condicionantes devem guardar relação direta com os impactos adversos e serem acompanhadas de justificativas técnicas⁷.

Bim (2015) defende que a cassação ou anulação de uma licença ambiental concedida por descumprimento de uma condicionante não pode ser realizada pelo Poder Judiciário já que essa função é exclusiva da Administração Pública. O artigo 19, I, da Resolução Conama n° 237/97 (BRASIL, 1997) prevê que o órgão ambiental pode suspender ou cancelar uma licença ambiental quando ocorrer violação de quaisquer condicionantes ou normas legais. Com base nesse dispositivo, o autor entende que o judiciário não poderá cassar ou anular a licença, somente poderá determinar que o órgão licenciador tome as medidas que entender necessárias a partir de uma avaliação motivada do ocorrido (BIM, 2015, p. 235). No entanto, por mais que o Bim fale isso, o judiciário é envolvido em processos de licenciamento ambiental com frequência, e ele também suspende e cassa licenças.

Ressalta-se que a discricionariedade é importante porque, no âmbito ambiental, as normas possuem caráter muito genérico, o que torna quase impossível o preenchimento de todos os requisitos legais, sendo interessante o uso, pelo administrador, do juízo de conveniência e oportunidade (AULER; DOMINGOS, 2014). Ressalta-se que o legislador não tem a possibilidade de prever todas as hipóteses concretas, por isso a importância de existir uma margem de discricionariedade para os administradores. Porém, essa discricionariedade tem que ser exercida nos limites da lei, seguindo os procedimentos fundados na legislação ambiental em vigor, para não configurar um desvio de poder (AULER; DOMINGOS, 2014).

Além disso, a discricionariedade, que permeia a definição das condicionantes, pode apresentar-se como um problema de segurança jurídica, já que, mesmo tendo um estudo de impacto ambiental, o empreendedor não tem um parâmetro sobre como serão definidas as restrições, não há um termo que diga quais condicionantes serão exigidas para determinado tipo de empreendimento. Por outro lado, há um papel preventivo nas condicionantes que depende da discricionariedade, pois permite a adaptação da racionalização da ação humana, caso a caso, de acordo com as especificidades da região e da atividade.

Carvalho Filho (2020, p. 59) defende que a razoabilidade e a proporcionalidade funcionam como barreira para avaliar condutas não razoáveis da administração. Ademais, a

⁷ Artigos 7º, §12 e 16 §2º da Portaria Interministerial n° 60/2015 (BRASIL, 2015b).

atuação do agente está restrita aos limites da lei. O agente que pratica um ato, a pretexto da discricionariedade, fora dos limites da lei ou em direta ofensa a esta, comete arbitrariedade, conduta ilegítima e suscetível de controle de legalidade, pois não há discricionariedade *contra legem* (CARVALHO FILHO, 2020, p. 56).

No entanto, Rocha e Rotondano (2011) defendem que a conduta da Administração Pública, além de estar restrita aos limites da lei, deve estar pautada na eficiência e na realização do interesse público. Assim, se existem duas opções em um caso concreto e, só uma atende melhor ao interesse público, é ela que deve ser escolhida pelo administrador, não cabendo atuação discricionária nessa situação. É o que os autores chamam de Teoria da Discricionariedade Mínima, que eles explicam da seguinte forma:

É, pois, a própria lei que exige do gestor público a escolha da solução mais eficiente em cada diferente situação. Por meio de uma convincente e rigorosa argumentação, é possível distinguir a melhor decisão no caso concreto, estando a ela vinculado o administrador, para o real atendimento ao interesse público. Encontradas duas ou mais soluções com equivalente grau de eficiência na situação analisada, qualquer uma delas é plenamente válida, sendo esta a verdadeira discricionariedade administrativa, na qual é vedado o controle judicial. (ROCHA; ROTONDANO, 2011, p. 127)

Para os autores, a segurança jurídica decorre da motivação e do rigor da argumentação. Eles destacam que, na área ambiental, o administrador deve motivar seus atos seguindo a análise científica e esta análise limita a discricionariedade do administrador, por meio da discricionariedade técnica. Assim, eles defendem que a liberdade de escolha do administrador deve ser reduzida a aquelas situações em que não seja possível distinguir com clareza qual a “[...] decisão mais proveitosa, a “melhor solução” eficiente na área ambiental deve ser baseada na fundamentação técnica do laudo biológico, hidrológico, inventário de fauna e de flora, antropológico, plano de manejo” (ROCHA; ROTONDANO, 2011, p. 125).

A questão é que nos processos de licenciamento a discricionariedade dos órgãos ambientais deve ser pautada nos impactos previstos nos estudos de impactos ambientais e em outros documentos científicos. Não faz sentido impor condicionantes que não tenham relação direta com os impactos que ocorrerão ou que não sejam as mais eficientes para prevenir, mitigar ou compensar determinado impacto. Assim, para que seja estabelecida essa relação e a Administração possa motivar as suas escolhas, é essencial que bons estudos de impactos ambientais sejam elaborados nos casos em que eles são exigidos.

É certo que a discricionariedade das autoridades licenciadoras na imposição de condicionantes não pode ultrapassar os limites da lei, mas também se entende neste trabalho que ela deve buscar a concretização do interesse público e, conseqüentemente, a preservação do meio ambiente e a minimização de impactos sociais. Ademais, é fundamental, para garantir mais segurança jurídica aos empreendedores e à sociedade em geral, a justificativa da adequação da condicionante definida com os impactos decorrentes da atividade ou empreendimento que está sendo licenciado.

Após esse debate inicial, analisar-se-á como as condicionantes estão presentes nas duas principais propostas de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, destacando a margem de discricionariedade que a autoridade licenciadora possui na imposição delas.

3 DISCRICIONARIEDADE NA DEFINIÇÃO DE CONDICIONANTES NAS PROPOSTAS DE UMA LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O texto base da quarta versão apresentada por Kim Kataguiri do Projeto de Lei nº 3.729/2004 e o Projeto de Lei do Senado nº 168/2018 proposto pelo Senador Acir Gurgacz trazem uma maior regulamentação para as condicionantes na medida em que preveem a necessidade de justificativas técnicas para embasá-las; uma ordem de prioridade para serem fixadas; a necessidade das justificativas serem relacionadas com os estudos ambientais e das condicionantes serem proporcionais aos impactos previstos neles; a opção do empreendedor em pedir de modo fundamentado a revisão ou prorrogação das condicionantes presentes na licença; a possibilidade da autoridade licenciadora modificar as condicionantes ambientais e medidas de controle impostas; a manifestação de autoridades envolvidas com justificativa técnica sobre a necessidade de incluir certas condicionantes; e a criação de termos de referência para determinar como serão os estudos ambientais de cada tipo de empreendimento ou atividade.⁸

Entretanto, alguns aspectos das propostas ainda precisam ser melhor trabalhados de forma a minimizar a diferença de condicionantes impostas em relação a órgãos ambientais de locais distintos. Uma autoridade licenciadora de um município ou estado não pode ser mais

⁸ Essas regulamentações estão presentes nos artigos 13, 26 e 42, §§ 4º e 5º da quarta versão do Kim Kataguiri do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) e nos artigos 8º, 19, 31, §§ 3º e 4º do PLS nº 168/2018 (BRASI, 2018).

tolerável do que o de outro senão isso pode levar a um interesse do empreendedor pelo local mais flexível, levando a necessidade dos outros locais também flexibilizarem suas determinações para se tornarem atrativos.

Para responder se a nova versão do PL n° 3.729/2004 e o PLS n° 168/2018, que pretendem criar um marco geral do licenciamento ambiental, resolvem o problema da discricionariedade da autoridade licenciadora na definição das condicionantes, primeiro será exposto como tem se dado a tramitação dessas propostas e quais são as principais críticas sobre elas (3.1), para, posteriormente, mostrar como a previsão sobre condicionantes e estudos ambientais estão presentes nelas e, se elas contribuem de alguma forma para minimizar esse problema (3.2).

3.1 Aspectos gerais da tramitação do PL n° 3.729/2004 e do PLS n° 168/2018

O tema do licenciamento ambiental e da elaboração dos estudos ambientais vêm sendo discutidos na Câmara dos Deputados há mais de três décadas sem que algum projeto de lei tenha sido transformado em lei até o momento. A questão já havia sido abordada em 1988 no Projeto de Lei n° 710/1988, de autoria do Deputado Fábio Feldmann. O referido projeto teve substitutivos e proposições apensadas a ele e se encontra pronto para a Ordem do Dia no Plenário desde 1º/02/99, porém seu texto já se encontra ultrapassado conforme descrito pelo relator Ricardo Tripoli (PSDB-SP) em seu sexto parecer apresentado para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2015a).

Além desse projeto de lei, várias outras propostas sobre o tema foram apresentadas nas duas casas legislativas. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n° 6.938 (BRASIL, 1981), introduziu o tema do licenciamento ambiental na ordem jurídica interna, o artigo 9º dessa mesma lei instituiu como instrumentos dessa política o licenciamento ambiental (inciso IV) e a avaliação de impactos ambientais (inciso III). No entanto, por ser genérica, essa lei não avançou muito nos temas do licenciamento ambiental e estudos ambientais.

A Resolução do Conama n° 001/1986 estabeleceu critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, nela há previsões relacionadas a estudos ambientais e medidas mitigadoras, como pode ser visualizado no artigo 6º, III da Resolução Conama n° 001/1986 (BRASIL, 1986). Depois em 1988, a Constituição Federal em seu artigo 225, §1º, IV, CF (BRASIL, 1988) instituiu a obrigatoriedade dos estudos prévios de impacto ambiental

para obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

A Resolução Conama n° 237 (BRASIL, 1997) considerou a necessidade de uma maior regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente, nela foram definidas regras mais detalhadas sobre condicionantes, como em seu artigo 19 que fala quando a autoridade licenciadora poderá modificá-las. No entanto, não há uma lei federal regulamentando esse instrumento com detalhes, o que justifica a necessidade de uma lei geral de licenciamento.

Desde a década de 80, vários projetos de lei foram propostos para regular essa matéria, mas, atualmente, o PL n° 3.729/2004 e o PLS n° 168/2018 são os mais discutidos. O PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2004) foi inicialmente proposto por Luciano Zica, passou na mão de diversos relatores, vários processos foram apensados a ele e surgiram substitutivos dele. Em junho de 2019, o presidente da Câmara dos Deputados instituiu um grupo de trabalho com a finalidade de “analisar o marco legal concernente ao licenciamento ambiental brasileiro e apresentar propostas quanto ao seu aperfeiçoamento” (BRASIL, 2019a), coordenado pelo deputado Kim Kataguiri (DEM-SP).

A datar da criação desse grupo, foram elaboradas quatro versões de textos base, audiências públicas e consulta pública. Destaca-se que inclusive uma das audiências públicas foi sobre o tema de “condicionantes e garantias no licenciamento ambiental”, realizada no dia 09/07/2019⁹, o que mostra a importância do debate sobre essa questão, que é o foco deste artigo.

A quarta versão do texto base do relator Kim Kataguiri, subemenda substitutiva global de plenário, que “dispõe sobre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica, e dá outras providências” (BRASIL, 2019b) é a proposta que será analisada neste artigo como versão mais atual do PL n° 3.729/2004. Por mais que também tenha uma outra versão apresentada no grupo de trabalho pelos deputados Nilto Tatto, Rodrigo Agostinho e Talíria Petrone, optou-se por não a analisar.

⁹ Informações retiradas da página da Câmara dos Deputados, mais especificamente em: [Atividade Legislativa / Comissões / Grupos de trabalho / 56ª Legislatura \(2019-2023\) / Licenciamento Ambiental / Documentos / Audiências Públicas e Eventos](#). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020)

Com relação ao PLS nº 168/2018, a proposta a ser analisada neste trabalho será a original, de autoria do Senador Acir Gurgacz, já que o substitutivo apresentado pelo senador Sérgio Petecão (relator) ainda está em processo de votação, houve pedido de vistas sem o avanço de uma nova definição. Então utilizou-se a proposta original do Projeto de Lei do Senado nº 168, de 2018 (BRASIL, 2018).

Como visto, a necessidade de uma lei geral que regulamente o licenciamento ambiental vem sendo abordada há anos, as discussões sobre os projetos de lei que pareciam avançar pararam novamente agora com a pandemia do Covid-19. Antunes (2020, p. 137) destaca a importância de uma lei para disciplinar o licenciamento ambiental federal pois ele é relevante demais para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento da atividade econômica, não podendo ficar ao sabor de normas puramente administrativas.

Essa nova lei regulamentará o processo de licenciamento ambiental, que é um instrumento que visa proteger o meio ambiente, não podendo ter como foco a celeridade e o desenvolvimento da atividade econômica em detrimento dessa proteção. Antes de passar para a questão de como as condicionantes são regulamentadas nessas propostas e para a pergunta principal do artigo, é importante expor brevemente as principais críticas aos projetos de lei de quem é favorável a proteção do meio ambiente como forma de mostrar que eles ainda precisam ser melhor discutidos.

Ressalta-se que as duas propostas têm textos bem similares, mas no que se refere a participação social, transparência e consulta à sociedade em geral, o texto base da quarta versão da proposta do PL nº 3.729/2004 menciona mais vezes a necessidade de inseri-las durante o processo de licenciamento ambiental, o que é um ponto positivo para garantir um licenciamento inclusivo. Em geral, tirando essas questões de participação social, no que diz respeito a condicionantes e a discricionariedade na imposição delas e na formulação de estudos ambientais, as propostas são muito semelhantes.

Diante dessa semelhança, ao analisar os dispositivos das propostas, optou-se por focar no texto base da quarta versão apresentada por Kim Katagiri do PL nº 3.729/2004 ao invés do PLS nº 168/2018. Isso porque foi criado um grupo específico para discutir os ajustes do PL nº 3.729/2004 na Câmara dos Deputados, existindo notas técnicas sobre a terceira versão apresentada nesse grupo que auxiliarão a análise da proposta. Assim, serão transcritos os artigos da quarta versão do PL nº 3.729/2004 sempre que a redação for semelhante à da outra proposta

analisada e, caso haja alguma diferença pertinente ao foco deste estudo no PLS n° 168/2018, ela será mencionada. Essa semelhança entre os textos ocorreu porque o PLS n° 168/2018 foi embasado no PL n° 3.729/2004 em uma tentativa de acelerar a aprovação de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

Um ponto preocupante das duas propostas é que elas preveem a dispensa do licenciamento ambiental para diversas atividades reconhecidamente poluidoras¹⁰ que podem apresentar um significativo impacto ambiental. Medeiros (2018) aborda que a dispensa é preocupante, por exemplo, para atividades agropecuárias, porque elas geram uma série de impactos que incluem o uso de agrotóxicos. Isso merece atenção, pois sem o licenciamento ambiental não haveria a determinação da elaboração de um EIA cuidadoso, com previsão de condicionantes e posterior monitoramento para todas as atividades causadoras ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental. Outro problema é que as propostas não se atentam em definir o que seria considerado significativo impacto ambiental e saber isso é essencial para entender se é necessária a exigência do EIA e qual tipo de licença pode ser aplicada.

Outro ponto controverso é justamente a questão de tipos de licença, além do sistema trifásico, que é o mais comum atualmente, as propostas permitem o bifásico, o processo simplificado com licença ambiental única (LAU), a licença operacional corretiva (LOC) e a mais polêmica, licença por adesão e compromisso (LAC). Esta última, permite que os empreendedores por simples requerimento e declaração de que estão cumpridos os requisitos exigidos possam ter a licença concedida. Conforme o artigo 2°, XI do PLS n° 168/2018 (BRASIL, 2018):

Art. 2°, XI – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação;

Já o artigo 3°, XIV, da quarta versão do relator Kim Kataguiri do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) prevê que:

¹⁰ Artigo 7°, PLS n° 168/2018 (BRASIL, 2018) e artigo 8° da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b).

Art. 3º, XIV – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento de não significativo impacto ambiental e que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos estabelecidos pela autoridade licenciadora;

Nota-se que na nova versão do PL nº 3.729/2004, a LAC é permitida para empreendimento de não significativo impacto ambiental, conceito que como mencionado não é definido nas propostas. Já no PL nº 168/2018 permite-se a LAC quando houver conhecimento prévio dos impactos ambientais, das características ambientais do local e das condições de instalação e de operação. São duas redações que nos fazem pensar até que ponto é possível saber se esses empreendimentos ou atividades licenciadas pela LAC não estão impactando o meio ambiente e a sociedade. Essa licença precisa ser melhor definida e estabelecer de alguma forma um controle e monitoramento, senão somente a atividade econômica pode ser favorecida nesse processo, esquecendo-se da essencial preservação ambiental. O PLS nº 168/2018 prevê a necessidade do cumprimento de critérios, pré-condições e condicionantes, o que já não é enfatizado no texto da nova versão do PL nº 3.729/2004.

Também há críticas¹¹ em relação a determinação dos prazos das licenças nessas propostas, segundo o artigo 6º, da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b).

III – o prazo de validade da LAU, da LO, da LI aglutinada à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e da LOC considerará os planos de controle ambiental e será de no mínimo 5 (cinco) anos.

§ 1º Os prazos previstos no inciso III do caput deste artigo devem ser ajustados pela autoridade licenciadora se a atividade ou empreendimento tiver tempo de finalização inferior a eles.

§ 2º Os prazos máximos de validade das licenças referidas no inciso III do caput deste artigo devem ser estabelecidos pela autoridade licenciadora, de forma justificada, não podendo ser emitidas licenças por período indeterminado.

Conforme a proposta de alterações formulada pela Ascema Nacional (2019, p. 11) para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental seria interessante a inclusão do prazo de 10 anos como prazo máximo no parágrafo 2º desse artigo para que ele não fique em aberto sem definição em lei. Segundo essa proposta da Ascema Nacional (2019, p. 11-12):

[...] as mudanças dos contextos sociais, econômicos e ambientais, que geralmente ocorrem a cada 10 anos, implicam na necessidade de verificação

¹¹ As críticas sobre esses projetos de lei não foram esgotadas neste trabalho. Deixa-se registrado que as citadas aqui são uma pequena amostra de vários pontos que ainda precisam ser melhor discutidos sobre os projetos de lei que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional.

e eventual atualização da licença concedida e suas condicionantes (inclusive a retirada de condicionantes para o empreendimento). O estabelecimento de prazo máximo por cada entidade licenciadora poderá acarretar judicialização, pois estabelecerá uma discricionariedade muito ampla e incentivará uma guerra fiscal ambiental entre as unidades da federação e, no limite, casos de corrupção pela possibilidade de adoção de critérios muito elásticos entre empreendimentos similares.

Desse modo, nota-se a importância de reformular alguns pontos dos projetos de lei para que eles foquem cada vez mais na preservação ambiental e não na flexibilização. As propostas também trazem regulamentações sobre condicionantes e estudos de impacto ambiental que já estavam presentes de maneira mais simplificada, por exemplo, na Resolução Conama 01/86 e na 237/97. Esses temas nas propostas serão aprofundados no tópico a seguir.

3.2 Análise dos aspectos relacionados a condicionantes e da margem de discricionariedade das autoridades licenciadoras nos projetos de lei

As duas propostas começam no artigo 1º expondo que regulamentam a denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental e estabelecem normas para o licenciamento de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de gerar alguma degradação ambiental.¹² O parágrafo 2º desse mesmo artigo 1º da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) prevê que:

§ 2º O licenciamento ambiental deve prezar pela participação pública, transparência, pela preponderância do interesse público, pela celeridade e economia processual, pela prevenção do dano ambiental, pelo desenvolvimento sustentável e pela análise integrada dos impactos e riscos ambientais.

A redação do parágrafo 2º desse mesmo artigo 1º do PLS nº 168/2018 (BRASIL, 2018) é muito semelhante a já transcrita aqui da subemenda global analisada do PL nº 3.729/2004, o que vai se repetir com vários artigos ao longo deste tópico. Esse parágrafo nos mostra a preocupação do legislador em prevenir o dano ambiental e a necessidade de uma análise integrada dos impactos ambientais, ou seja, que considere não somente os impactos pontuais, mas também os gerais relacionados a várias áreas do conhecimento. Além disso, a participação

¹² Segundo o artigo 1º da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b): “Esta Lei, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica (AAE) de políticas, planos ou programas governamentais e o zoneamento ecológico-econômico”.

social, transparência e preponderância do interesse público são apresentados como importantes para o licenciamento ambiental, mas também há destaque para a celeridade e economia processual. Essas diretrizes se mostram durante o texto dos projetos de lei em diversos pontos, mas antes de mencioná-los, é interessante falar de algumas definições sobre termos que as propostas fazem.

As condicionantes ambientais são definidas no artigo 3º, VII, da quarta versão apresentada pelo relator Kim Kataguirí do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) da seguinte forma:

Art. 3º, VII – condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, de modo a evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos diretos identificados nos estudos ambientais, bem como maximizar os impactos positivos;

Ou seja, elas são estabelecidas para evitar, mitigar ou compensar impactos ambientais identificados nos estudos ambientais, tendo relação com os resultados expostos neles, por isso é grande a importância de eles serem bem formulados. O problema é que o termo “diretos”¹³ em impactos ambientais negativos diretos não é adequado, pois existem impactos indiretos que podem ser até mais danosos que os diretos, como o adensamento populacional desordenado. Nesse sentido, a nota-técnica jurídica do Instituto Socioambiental (2019, p. 4) defende que fazer essa restrição para impactos diretos fará com que os impactos socioambientais deixem de ser tratados adequadamente e solucionados, aumentando-se o ajuizamento de ações para que o empreendedor resolva essas questões o que poderia gerar uma maior insegurança jurídica para ele. No PLS n° 168/2018 esse termo foi suprimido do conceito de condicionantes assim como do conceito de área de influência.

Os projetos de lei apresentam uma pequena diferenciação entre estudos ambientais e estudo prévio de impacto ambiental, mas o importante aqui é entender a necessidade deles para que a autoridade licenciadora possa decidir quais condicionantes serão adequadas para cada caso e se a licença poderá ser concedida para aquele empreendimento ou atividade. Segundo o artigo 3º, X e XI, da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b):

¹³ Esse termo também está presente no conceito de áreas de influência da nova versão do PL n° 3.729/2014 (BRASIL, 2019b) em seu artigo 3º, II: “área de influência: área que sofre os impactos ambientais diretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental”.

X – estudo ambiental: estudo relativo aos aspectos, impactos ou riscos ambientais de atividade ou empreendimento;

XI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, realizado previamente à análise de sua viabilidade ambiental;

Um ponto interessante das propostas é a previsão de um termo de referência (TR) para estabelecer o conteúdo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para a avaliação dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento. Segundo o artigo 3º, XXVII, da última versão do PL n° 3.729/3004 (BRASIL, 2019b):

Termo de referência (TR): documento emitido pela autoridade licenciadora, ouvidas, quando couber, as autoridades envolvidas, que estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ou riscos ambientais decorrentes da atividade ou empreendimento.

Tais termos de referência serão elaborados pela autoridade licenciadora, estabelecendo para o EIA e demais estudos ambientais um padrão específico para cada tipologia de atividade ou empreendimento, conforme previsto no artigo 26, da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b)¹⁴. Esses termos poderão ser ajustados, ouvido o empreendedor, de acordo com as especificidades da atividade ou empreendimento e de sua área de influência (art. 26, §1º) e serão elaborados, nos moldes artigo 26, §3º desse mesmo PL (BRASIL, 2019b), “considerando o nexos de causalidade entre os elementos e atributos do meio ambiente e os potenciais impactos da atividade ou empreendimento”.

Isso mostra uma preocupação do legislador em padronizar a forma de elaboração dos estudos ambientais de acordo com cada tipo de atividade, empreendimento, o que teoricamente solucionaria algumas preocupações levantadas por Hofmann (2015). A autora destaca que, hoje, não há uma referência com os requisitos mínimos necessários para estabelecer qual a extensão e o grau de detalhe dos estudos que analisam os impactos e fundamentam a proposição de medidas de gestão. Com esses termos de referência pode ser que haja mais uniformidade nos estudos e que eles sejam mais direcionados e bem elaborados para aquele tipo de

¹⁴ O artigo 26 da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) também prevê que serão ouvidas as autoridades envolvidas do artigo 3º, inciso IV dessa mesma versão quando for necessária a estipulação dos termos de referência para os estudos ambientais de atividade ou empreendimento que gerem impactos sobre as populações indígenas ou quilombolas, o patrimônio cultural, ou as Unidades de Conservação da natureza. No artigo 2º, III do PLS n° 168/2018 (BRASIL, 2018) tais autoridades envolvidas são nomeadas, nele temos, por exemplo, a FUNAI, FCP, IPHAN e órgãos do SNUC.

empreendimento específico. No entanto, como essa padronização ficará a cargo da autoridade licenciadora competente, questiona-se neste trabalho se órgãos de competências distintas terão exigências em seus termos de referência muito díspares uns dos outros para um mesmo tipo de empreendimento inserido em circunstâncias parecidas.

Cumpra expor que as propostas definem a autoridade licenciadora como órgão ou entidade da administração pública, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e competente para promover o licenciamento ambiental na forma da Lei nº 140/2011, que possui o poder decisório e é responsável pela emissão e renovação das licenças ambientais (Artigo 3º, V, da nova versão do PL nº 3.729/2004). Ou seja, a autoridade licenciadora competente para promover o licenciamento ambiental daquela atividade ou empreendimento na forma da Lei nº 140/2011 que estipulará qual estudo ambiental será o adequado para o caso.

Assim, a determinação de qual estudo ambiental subsidiará o licenciamento ambiental será feita pela autoridade licenciadora o que pode ser visualizado em diversos pontos do texto das propostas, por exemplo, nos artigos 5º, §1º, I, 21, §2º e 22, §único da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b)¹⁵. Além disso, a critério da autoridade licenciadora por decisão motivada, poderão ser dispensados parcialmente do conteúdo do EIA, as atividades ou empreendimentos que tiverem análises realizadas no âmbito da avaliação ambiental estratégica (AAE)¹⁶ (art. 19, §4º, da nova versão do PL nº 3.729/2004).

Dessa forma, nota-se grande margem de discricionariedade para as autoridades licenciadoras na execução dos termos de referência, podendo ela ser positiva pois cada região possui características próprias, sendo necessária a determinação de alguns aspectos no estudo ambiental e de algumas condicionantes que não seriam interessantes para outros locais com empreendimentos ou atividades parecidas. Porém, ao mesmo tempo, ter essa discricionariedade

¹⁵ Art. 5º, § 1º: “São requisitos para a emissão da licença ambiental: I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP” (BRASIL, 2019b);

Art. 21, § 2º: “A autoridade licenciadora deve estabelecer o estudo ambiental a ser requerido no licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico, respeitados os casos de EIA” (BRASIL, 2019b);

Art. 22, parágrafo único: “A autoridade licenciadora deve definir o escopo do estudo ambiental que subsidia o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única” (BRASIL, 2019b).

¹⁶ A Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento que também possui uma demanda por uma maior regulamentação, ela visa um estudo integrado de longo prazo, principalmente sobre os aspectos ambientais, e está previsto no artigo 49 da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) da seguinte forma: “A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem como objetivo identificar as consequências, conflitos e oportunidades de propostas de políticas, planos e programas governamentais, considerando os aspectos ambientais e socioeconômicos, e assegurar, em tempo hábil, a interação entre as políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão”.

exacerbada na forma de definir o conteúdo dos estudos ambientais e quais empreendimentos estariam sujeitos a eles é um ponto negativo preocupante. Se alguns órgãos licenciadores não forem tão cuidadosos ao estabelecerem seus termos com foco na preservação ambiental e na vida humana eles se tornarão mais atrativos para o desenvolvimento da atividade econômica.

Como forma de prevenir exigências em termos de referência muito distintas, seria interessante, se ainda não proposto, ter um termo de referência nacional para cada tipo de empreendimento, podendo as autoridades licenciadoras competentes fazerem modificações pontuais de acordo com as características dos locais em que promovem o licenciamento ambiental. Dessa forma, exigências mínimas para os estudos ambientais estariam garantidas.

Ainda sobre estudos ambientais, o artigo 27 da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) dispõe sobre o que o EIA deve contemplar na sua elaboração:

Art. 27. O EIA deve contemplar:

[...]

VI – definição das medidas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, incluindo os decorrentes da sua desativação, conforme a hierarquia prevista no caput do art. 13 desta Lei, bem como das medidas de recuperação ambiental necessárias e as de maximização dos impactos positivos;

Pelo inciso VI desse artigo 27 da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b), nota-se que o EIA definirá medidas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade e maximizar os positivos, ou seja, servirá de parâmetro para estabelecer condicionantes. Nessa perspectiva, outra preocupação de Hofmann (2015) é sobre a falta de conexão entre o diagnóstico ambiental, a análise de impactos e as propostas de mitigação, ela diz que existem casos em que a obrigação de cada empreendedor de equacionar demandas não deriva do potencial impacto social ou ambiental direto do empreendimento. Além disso, ressalta que “de estudos ruins, extensos e focados no diagnóstico tem-se obtido, entre outros resultados, um número grande de condicionantes ambientais nas licenças, dificilmente fiscalizadas durante a vigência da licença” (HOFMANN, 2015, p. 20).

O artigo 13 da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) com seus incisos e parágrafos dispõe sobre medidas que diminuem esse problema ao estabelecerem que as condicionantes ambientais devem ter uma fundamentação técnica apontando a sua relação direta com os impactos ambientais identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental (art. 13, §1º), o que também já está previsto no artigo 7º, §12 da

Portaria Interministerial n° 60/2015 (BRASIL, 2015b). Além disso, o artigo 13, §1°, da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) também prevê que as condicionantes devem ser proporcionais à magnitude dos impactos identificados. Isso era uma das preocupações expostas por Bim (2015, p. 230), ele cita como exemplo de condicionante não razoável e proporcional o estabelecimento de um monitoramento com intervalo amostral muito curto em casos que não existe risco ambiental que justifique essa amostragem quase contínua, tornando muito onerosa a manutenção desse monitoramento.

Art. 13. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade:

I – evitar os impactos ambientais negativos;

II – minimizar os impactos ambientais negativos; e

III – compensar os impactos ambientais negativos, na impossibilidade de observância dos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 1° As condicionantes ambientais devem ter fundamentação técnica que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

§ 2° As atividades ou empreendimentos com áreas de influência total ou parcialmente sobrepostas podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas formalmente as responsabilidades por seu cumprimento.

§ 3° O disposto no § 2° deste artigo pode ser aplicado a atividades ou empreendimentos sob responsabilidade de autoridades licenciadoras distintas, desde que haja acordo de cooperação técnica firmado entre elas.

§ 4° As condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental não podem obrigar o empreendedor a manter ou operar serviços de responsabilidade do poder público.

§ 5° O empreendedor pode solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo, recurso que deve ser respondido no mesmo prazo, de forma motivada, pela autoridade licenciadora, que pode readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las, cancelá-las ou incluir outras condicionantes.

§ 6° A autoridade licenciadora pode conferir efeito suspensivo ao recurso previsto no § 5° deste artigo, ficando a condicionante objeto do recurso sobrestada até a sua manifestação final.

§ 7° O descumprimento de condicionantes da licença ambiental, sem a devida justificativa técnica, sujeita o empreendedor às sanções penais e administrativas previstas na Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento, ou na legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 2019b)

Nos incisos do artigo 13, caput, da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b), tem-se uma ordem de prioridade para a fixação de condicionantes das licenças ambientais, primeiro deve-se evitar os impactos negativos para depois pensar em minimizá-los e, por último em estabelecer condicionantes de compensação desses impactos não evitáveis ou não

mitigáveis. Há também no §2º desse artigo 13 a previsão de que atividades ou empreendimentos com áreas de influência sobrepostas podem ter as suas condicionantes executadas de forma integrada a critério da autoridade licenciadora. Essa previsão de atividades ou empreendimentos localizados na mesma área de influência também é utilizada para aproveitar o diagnóstico ambiental constante em estudo ambiental da área anterior desde que adequado para o caso (artigo 31, da nova versão do PL nº 3.729/2004).

É interessante também a previsão do §5º do artigo 13 da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b), pois ele permite que o empreendedor questione as condicionantes ambientais de forma fundamentada, devendo a autoridade licenciadora respondê-las de forma motivada e, caso queira, readequá-las, suspendê-las, cancelá-las ou incluir outras. Isso é um ponto positivo para garantir uma maior segurança jurídica para o empreendedor que terá seu direito de questionar condicionantes não proporcionais e sem relação com o diagnóstico ambiental dos estudos realizados garantido em lei.

No entanto, o prazo de 30 dias estabelecido no §5º do artigo 13 da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) para a resposta da autoridade licenciadora sobre o questionamento do empreendedor pode ser um problema. Conforme a proposta de alteração da Ascema (2019, p. 19), em situações mais complexas esse prazo pode ser insuficiente para a autoridade licenciadora que pode ter ainda que consultar outros atores sociais e órgãos públicos. No PLS nº 168/2018 não há uma determinação de prazo para esse questionamento no dispositivo¹⁷ análogo ao da nova versão do PL nº 3.729/2004. Ademais, a proposta de alteração da Ascema (2019, p. 19) expõe que não só o empreendedor, mas também o Ministério Público, a Defensoria Pública ou pessoa potencialmente impactada devem ter essa prerrogativa de pedir a revisão de condicionantes.

Por último, está claro no artigo 13, §7º da nova versão do PL nº 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) que o descumprimento de condicionantes das licenças ambientais sem a devida justificativa técnica fará com que o empreendedor fique sujeito a sanções penais, administrativas e de reparação dos danos causados. Espera-se que isso realmente aconteça na prática em todos os casos tendo em vista que o principal objetivo de fazer um processo de licenciamento e ter uma lei regulando isso é garantir um meio ambiente equilibrado para a coletividade (artigo 225, CF), além das condicionantes muitas vezes também assegurarem a

¹⁷ Artigo 8º, §4º, PLS nº 168/2018 (BRASIL, 2018).

segurança da população próxima. Assim, descumprimentos do que foi acordado não podem ser esquecidos ou simplesmente tolerados.

Nesse sentido, o artigo 16 da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) prevê que:

Art. 16. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exibibilidade das condicionantes ambientais, quando ocorrerem:
 I – omissão relevante ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;
 II – superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública; ou
 III – acidentes que efetiva ou potencialmente gerem dano ambiental significativo.

Isso porque as licenças ambientais não podem ser mantidas em casos de irregularidades e riscos ambientais. Destaca-se que além da possibilidade da modificação de condicionantes em decorrência de um pedido justificado do empreendedor na forma do artigo 13, §5°, da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b), os §§ 1° e 2°, do artigo 16 dessa mesma lei dispõem que:

§ 1° As condicionantes ambientais e as medidas de controle podem ser modificadas pela autoridade licenciadora, mediante decisão motivada:
 I – na ocorrência de impactos negativos imprevistos;
 II – quando caracterizada sua não efetividade técnica;
 III – na renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em razão de alterações na legislação ambiental, garantidos o direito adquirido e o ato jurídico perfeito; ou
 IV – a pedido do empreendedor, na forma do § 5° do art. 13 desta Lei, ou a qualquer tempo sem efeito suspensivo.
 § 2° O disposto no caput deste artigo deve ser aplicado sem prejuízo da possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença ambiental como sanção restritiva de direito, conforme previsto no § 7° do art. 13 desta Lei, respeitada a devida gradação das penalidades.

As condicionantes também poderão ser incluídas por propostas com as devidas justificativas técnicas de autoridades envolvidas que sejam necessárias no licenciamento ambiental de certas atividades ou empreendimentos quando na área de influência existir terra indígena, quilombola, Unidades de Conservação do grupo de proteção integral ou sua zona de amortecimento (art. 40, PL n° 3.729/2004)¹⁸. Isso ocorrerá da seguinte forma:

¹⁸ No PLS n° 168/2018 (BRASIL, 2018) temos a nomeação das autoridades envolvidas no artigo 30:
 “Art. 30. A participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

Art. 42. A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental ou dos planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental.

[...]

§ 4º No caso de a manifestação da autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, elas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, podendo a autoridade licenciadora, para aquelas que não atendam a esse requisito, solicitar à autoridade envolvida a apresentação da devida justificativa técnica ou rejeitá-las.

§ 5º A partir das informações e estudos apresentados pelo empreendedor e demais informações disponíveis, as autoridades envolvidas devem acompanhar a implementação das condicionantes ambientais incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade. (BRASIL, 2019b)

É positivo ter uma previsão da participação das autoridades envolvidas, porém o §4º desse artigo 42 da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) dispõe que mesmo as autoridades licenciadoras apresentando uma proposta de condicionante com a devida justificativa técnica, a autoridade licenciadora poderá rejeitá-las. A questão dos prazos para essa manifestação das autoridades envolvidas está presente nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 42 do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) e nos §§ 1º e 2º do artigo 31 do PLS n° 168/2018 (BRASIL, 2018), há uma distinção nas estipulações deles que não será abordada aqui, mas o que chama a atenção é o fato de que as duas propostas preveem que a ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos respectivos artigos não impede o andamento do licenciamento, nem a expedição da licença ambiental. Muitas vezes as autoridades envolvidas têm uma grande carga processual, a nota técnico-jurídica do Instituto Socioambiental (2019, p. 27) expõe que tendo em vista o contexto de sucateamento dos órgãos dessas autoridades envolvidas “o resultado provável é o não atendimento dos prazos e a consequente possibilidade de emissão de licenças sem qualquer avaliação sobre os impactos aos referidos bens jurídicos e áreas protegidas”.

I – Funai: quando na área de influência existir terra indígena homologada;

II – FCP: quando na área de influência existir terra quilombola delimitada por portaria de reconhecimento da INCRA; e

III – IPHAN e autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural: quando na área de influência existirem bens culturais formalmente identificados e formalmente acautelados.

IV – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: quando o empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento;

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental”.

Além disso, o artigo 40, §1º, da nova versão do PL n° 3.729/2004 (BRASIL, 2019b) cita que:

A manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula a decisão final quanto à licença ambiental, exceto no caso de que trata o inciso IV do caput deste artigo para atividade ou empreendimento cujo licenciamento requeira EIA.

Assim, nota-se uma certa desqualificação do papel dos órgãos gestores de unidades de conservação (MEDEIROS, 2018, p. 110), ficando a critério da discricionariedade da autoridade licenciadora impor ou não essas condicionantes. A nota técnico-jurídica do Instituto Socioambiental (2019, p. 27) afirma que isso permite que “[...] os órgãos licenciadores, sem competência legal para dispor sobre as temáticas referidas, desconsiderem conclusões dos órgãos públicos com competência legal para tanto”.

Após a análise desses artigos da quarta versão da subemenda global apresentada por Kim Kataguirí ao PL n° 3.729/2004 que possuem disposições bem semelhantes ao do PLS n° 168/2018, conclui-se que alguns pontos das propostas precisam ser revistos para garantir um processo de licenciamento ambiental mais focado em evitar impactos nas questões socioambientais de todo o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental tem como objetivo preservar o meio ambiente por meio de imposição de medidas preventivas, mitigadoras e compensadoras. É esse objetivo que uma lei geral de licenciamento ambiental deve seguir. Dessa forma, por mais que haja uma pressão pela flexibilização e celeridade dos processos de licenciamento ambiental, os projetos de lei que dispõem sobre a sua regulamentação não podem deixar de priorizar a busca por um meio ambiente equilibrado. Não adianta termos cada vez mais empreendimentos instalados sem o devido cuidado se tivermos cada vez menos recursos naturais com boa qualidade.

As autoridades licenciadoras são essenciais para o processo de licenciamento ambiental, são elas que detém o poder decisório e são responsáveis por avaliar a demanda dos empreendimentos, os estudos ambientais e emitir e renovar as licenças ambientais. Além disso, a margem de discricionariedade que elas têm para impor condicionantes é importante pois

permite a adaptação da racionalização da ação humana caso a caso, de acordo com as especificidades da região e da atividade. Entretanto, essa margem de discricionariedade deve ser limitada a lei e as suas decisões devem ser motivadas com base em justificativas técnicas e buscar atender ao interesse público, visando a preservação do meio ambiente e a minimização de impactos sociais.

Com a primeira parte do trabalho foi possível visualizar a importância do licenciamento ambiental, dos estudos ambientais e das condicionantes. Na segunda, passou-se a entender como a discricionariedade das autoridades licenciadoras se apresenta em processos de licenciamento ambiental e na imposição de condicionantes. Por último, na terceira parte, analisou-se os projetos de lei, as principais críticas sobre eles e alguns pontos das propostas que ainda precisam ser melhor abordados em relação a discricionariedade na determinação de condicionantes.

O PLS nº 168/2018 e a quarta versão apresentada por Kim Kataguirí de uma subemenda global ao PL nº 3.729/2004 preveem, para a imposição de condicionantes, a necessidade de justificativas técnicas que apontem para a relação direta das condicionantes com os estudos ambientais e a possibilidade do empreendedor contestar as que ele não considerar proporcionais ou adequadas. Esses são alguns pontos positivos para garantir uma maior segurança para o empreendedor, já que reduzem a margem de discricionariedade das autoridades licenciadoras na medida em que elas terão que vincular a sua decisão com o diagnóstico ambiental e poderão ser questionadas se não forem razoáveis.

Também é interessante a estipulação de termos de referência para padronizar os estudos ambientais de acordo com a tipologia do empreendimento ou atividade. Eles podem garantir uma uniformização nos estudos e gerar diagnósticos mais completos e direcionados, pois as autoridades licenciadoras provavelmente farão esses termos com cautela, tendo em vista que eles serão utilizados para mais de um caso. Isso possibilitará uma base melhor para a determinação de quais condicionantes serão necessárias para aquele empreendimento ou atividade.

No entanto, como a padronização ficará a cargo da autoridade licenciadora competente da região, cada órgão poderá fazer exigências em termos muito distintos uns dos outros mesmo para circunstâncias parecidas e igual tipo de empreendimento. Assim, com os estudos apresentando resultados diferentes algumas condicionantes poderão ser exigidas por um órgão

e por outro não, tornando um local mais atrativo do que o outro. Essa grande margem de discricionariedade para as autoridades licenciadoras na determinação dos termos de referência é um dos pontos das propostas que precisa ser revisto para garantir um processo de licenciamento ambiental mais protetivo em todo o país.

Seria interessante ter mais pesquisas passíveis de embasar futuras discussões, políticas públicas e definições sobre a priorização da preservação ambiental nos diversos instrumentos de licenciamento de atividades e de empreendimentos. A discussão sobre o tema e a demonstração em casos concretos é essencial para mudar a mentalidade da população e mostrar que mais empreendimentos e atividades econômicas no país não significa necessariamente desenvolvimento. Os impactos decorrentes de empreendimentos sem o devido processo de licenciamento e/ou monitoramento podem ser irreparáveis e extremamente prejudiciais, por isso a importância da cautela ao invés da flexibilização.

Por último, reforça-se que a margem de discricionariedade das autoridades licenciadores na imposição de condicionantes deve ser aproveitada por elas com muita sabedoria, utilizando-a para adaptar o estabelecido em lei para a realidade de acordo com as circunstâncias do caso. Além disso, é preciso atenção aos detalhes dos projetos de lei que correm nas duas casas do Congresso Nacional. A comunidade acadêmica e a sociedade civil devem participar e apresentar questionamentos sobre o que lá está sendo discutido para mostrar as implicações decorrentes das futuras leis.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ASCEMA NACIONAL. **Propostas da Ascema Nacional para a lei geral do licenciamento ambiental - 06/08/2019 – 3ª versão do relatório**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/manifestacoes-recebidas/2019-08-08-ascema-nacional-contribuicoes-3a-versao-do-texto-base-quadro-comparativo>. Acesso em: 20 ago. 2020.

AULER, Cylaine Maria das Neves; DOMINGOS, Clarissa. A polêmica doutrinária acerca do caráter discricionário da licença ambiental. **Revista dos Tribunais Sul**, v. 3, p. 15-38, jan./fev. 2014.

BENÍCIO, Márcio Lima. Natureza da licença ambiental, revisão e segurança jurídica. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 10, n. 1, p. 68-77, dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v10n1p68-77>. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/637>. Acesso em: 08 jun. 2020.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumes Juris, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato do presidente de 03 de junho de 2019**. Institui Grupo de Trabalho destinado a analisar o marco legal concernente ao licenciamento ambiental brasileiro e apresentar propostas quanto ao seu aperfeiçoamento. Brasília: Câmara dos deputados, 03 jun. 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/criacao-e-aditamento>. Acesso: 20 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Apresentação do Parecer do Relator n. 6 CMADS, pelo Deputado Ricardo Tripoli (PSDB-SP)**. Brasil: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 23 set. 2015a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1389995&filename=Tramitacao-PL+3.729/2004. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara do Deputados. **Projeto de Lei nº 3.729 de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e dá outras providências. 2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=45DA0DCA1FEDE44AEBD8ED8612419749.proposicoesWebExterno1?codteor=225810&filename=PL+3.729/2004. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado federal. **Projeto de Lei do Senado nº 168 de 2018**. Regulamenta o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica. 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7715983&ts=1576094176732&disposition=inline>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Subemenda substitutiva global de plenário**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica, e dá outras providências. Sala das Sessões: Congresso Nacional, 08 ago. 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-4a-versao-apresentado-em-08-08.2019>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

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. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015**. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. 2015b. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_26632223_portaria_interministerial_n_60_de_24_de_marco_de_2015.aspx. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4.^a Secretaria de Controle Externo, 2007.

BURGEL, Caroline Ferri; DANIELI, Gabriel da Silva; SOUZA, Leonardo da Rocha. Discricionariedade administrativa e licença ambiental. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 7, n. 2, p. 265-304, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Licenciamento Ambiental**. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Em evento da Frente Parlamentar Ambientalista, CNM destaca impactos da Lei Geral do Licenciamento Ambiental nos Municípios**. 20 fev. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/em-evento-da-frente-parlamentar-ambientalista-cnm-destaca-impactos-da-lei-geral-do-licenciamento-ambiental-nos-municipios>. Acesso em: 26 maio 2020.

COUTINHO, Ana Luísa Celina; FARIAS, Talden. Natureza jurídica da licença ambiental. **Prima Facie**, v. 4, n. 6, p. 86-107, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/4508/3393>. Acesso em: 04 jun. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

EGUES, Ana Luísa. Marco do licenciamento aguarda votação. **Petróleo hoje**, 30 dez. 2019. Disponível em: <https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/marco-do-licenciamento-aguarda-votacao-na-ccj/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; MORITA, Dioni Mari; FERREIRA, Paula. **Licenciamento ambiental**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalhos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Nota técnico-jurídica: 3.^a versão do texto-base Projeto de Lei nº 3.729/2004**. Brasília: Instituto Socioambiental, 06 ago. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/manifestacoes-recebidas/2019-08-06-instituto-socioambiental-nota-tecnico-juridica-3a-versao-do-texto-base>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEDEIROS, Alexsandro Bernardo. **Retrocesso ambiental**: o desmonte do licenciamento ambiental com o substitutivo ao projeto de lei nº 3.729/2004 que cria a lei geral do licenciamento ambiental. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Santos, João Pessoa, 2018. Disponível em: <http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/4841/1/Alexsandro%20Bernardo%20Medeiros.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

ROCHA, Júlio César de Sá da; ROTONDANO, Ricardo Oliveira. Uma Necessária Limitação ao Atual Conceito de Discricionariedade Administrativa: Fundamentos da Teoria da Discricionariedade Mínima. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 32, p. 101-132, dez. 2011. DOI:10.5007/2177-7055.2011v32n63p101. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v32n63p101/21057>. Acesso em: 20 jun. 2020.

STEIN, Tiago Ronei. **Licenciamento ambiental**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.