

# OS PROJETOS PARA ALTERAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: CRISE AMBIENTAL

João Pedro Paris Kintschner, [kintschnerjoao@gmail.com](mailto:kintschnerjoao@gmail.com), PUC-Campinas

José Henrique Specie, [specie@puc-campinas.edu.br](mailto:specie@puc-campinas.edu.br), PUC-Campinas

## Resumo

O Licenciamento Ambiental como principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente possui papel fundamental na análise das Políticas Públicas Ambientais adotadas pelos entes federados, ainda que falhas, perante os mais diversos conflitos e interesses entre os atores sociais e políticos envolvidos. Desta forma, inúmeras iniciativas legislativas foram propostas buscando a modernização, a simplificação e a desburocratização do mecanismo; na análise dessas, se evidencia a crise ambiental encontrada no Brasil. Desta feita, o problema do trabalho tem como objetivo a demonstração da real necessidade de uma regulação ambiental do Licenciamento em volta a Administração Pública e a participação popular nesse processo iniciado com a promulgação da Lei 8.938/81. Através do Método Hipotético Dedutivo será proposto novas formas na implementação de uma Gestão Ambiental moderna, segura e efetiva do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, por meio da ampliação do poder dos Municípios nas decisões e fiscalizações.

**Palavras-chave:** Licenciamento Ambiental, Políticas Públicas, Conflitos

## 1.Introdução

O Meio Ambiente como direito fundamental, transindividual e intergeracional de terceira geração, ainda que seja uma obrigação dos governantes sua garantia e promoção, é também, um dever de cada cidadão, nos mais diversos setores. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972), foi o marco mais importante e relevante da história ambiental para construção de uma ordem ambiental, onde, pela primeira vez, ocorreu uma reunião entre líderes mundiais para debater as questões ambientais, cujo documento final suscitou múltiplos princípios norteadores de decisões e processos referentes ao Meio Ambiente, além de desencadear as mais diversas mudanças na temática, principalmente no avanço legislativo ambiental brasileiro. Como influência primeira e direta dos Estados Unidos da América (EUA) com a adoção de uma nova política ambiental, em 1969, sua *National Environmental Policy Act* (NEPA). O tema não é somente uma tendência global, mas deve ser uma perspectiva na adoção de

novos mecanismos, novas legislações e, principalmente novas políticas, que coadunam um desenvolvimento econômico e social com um equilíbrio ecológico, isto por meio, de tecnologia, direito e programas verdes, que propiciem um desenvolvimento sustentável dos espaços naturais, urbanos e culturais.

Neste sentido, o trabalho se dedica à abordagem do mais importante instrumento de gestão ambiental garantido na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que deve nortear as políticas públicas de todos os entes da federação, o Licenciamento Ambiental. Sendo, a licença ambiental, o resultado do procedimento administrativo, que é elemento decisivo para o fortalecimento e desenvolvimento da gestão e do controle ambiental, seja na implementação de uma economia verde e na transformação dos sistemas de produção.

As mais diversas propostas apresentadas e debatidas nos últimos anos, demonstram tamanha a importância do Licenciamento. Ainda que, as políticas públicas ambientais de boa parte dos entes da federação, Municípios, Estados, Distrito Federal e União, sejam omissas e imprecisas, o debate se acentuou nos últimos anos, no tocante aos interesses de atores sociais envolvidos, sendo um desafio coadunar os três pontos fundamentais que ancoram o desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental.

Este trabalho se dedicará à abordagem e entendimento pela desnecessidade das iniciativas legislativas que tramitam, principalmente, nas Câmara dos Deputados e Senado Federal, para reforma do mecanismo de tutela administrativa. Não pautar as mudanças no licenciamento propostas pelo Congresso Nacional, não necessariamente é uma omissão quanto as mudanças pleiteadas, mas sim, aguardar e intentar consenso, equilíbrio, transparência e responsabilidade, o que se mostrou escasso nos relatórios e discussões quanto ao tema.

Em contrapartida, o desenvolvimento de novas políticas públicas ambientais em âmbito local e a consolidação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) passam a ser propostas mais contundentes e até mesmo mais eficientes na construção e aplicação do Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado, garantido e elevado a nível constitucional. Para a adoção dessas propostas, deve ser considerado a relevância do papel da Administração Pública e dos governos locais, na implementação de políticas ambientais eficazes, junto a um arcabouço interno pautado em direitos ambientais, além da promoção de debates ambientais e jurídicos, em volta do instrumento, de forma a

garantir e desenvolver uma participação social contundente na concretização dos direitos fundamentais e da justiça ambiental.

## **2. Fundamentação teórica**

### **2.1. Licenciamento Ambiental como Políticas Públicas Ambientais**

O Licenciamento Ambiental como instrumento do Direito Ambiental foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro em 1981 com o decreto e sanção da Lei 6.938. Com natureza jurídica preventiva, típico procedimento administrativo de tutela, controle e gestão do meio ambiente, das atividades empreendidas efetiva ou potencialmente causadoras de dano ambiental, as quais estão listadas em um rol exemplificativo na Resolução 237/97 (art. 2º, §1º e Anexo 1). Como procedimento técnico trifásico (Licenciamento Ambiental Tríplice), o licenciamento resulta em um ato administrativo, a Licença Ambiental, que é concedida pelo órgão competente ambiental integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) que estabelece as condições, restrições e medidas de controle no espaço, que devem ser obedecidas pelos empreendedores, desempenhando um papel fundamental na concretização do direito ambiental e dos valores ambientais constitucionais. Previsto nas mais diversas normas infraconstitucionais, por exemplo na Lei 6.938/81 (arts. 9º e 10º), na Resolução CONAMA 01/1986, na Resolução CONAMA 237/1997, e na Lei Complementar nº 140/2011.

A intervenção do Poder Público através do Poder Executivo (Administração Pública) nessas atividades, sejam elas públicas ou privadas que possam causar dano ao meio ambiente, encontra-se fundamentada na própria Constituição Federal, conforme preconiza Machado (2013, p. 334):

No Brasil, a intervenção do Poder Público em relação ao meio ambiente tem seus fundamentos na própria Constituição, em seu art. 225, especialmente o §1º, onde está indicada a forma de intervenção, podendo-se ver a sua força nos verbos “preservar”, “restaurar”, “definir”, “exigir”, “controlar”, “promover” e “proteger”.

Dentre as principais críticas e centro dos debates pelas Iniciativas Legislativas apresentadas encontra-se o exame da simplificação e alteração das Licenças Ambientais bem como seus prazos para tramitação e validade do procedimento, sejam elas, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, dispostas no art. 8º, Resolução CONAMA 237/97 e art. 19, Decreto nº 99.274/90.

A Lei Complementar 140 de 2011 serviu como marco para a tutela administrativa, trazendo conceitos e distribuindo competências, de forma clara entre os entes da federação, além de permitir uma descentralização e municipalização do licenciamento,

efetivando o Princípio Federativo e respeitando a competência da matéria, legislativa ou administrativa. Em se tratando de competência legislativa é concorrente entre os entes federados, destaca-se em nível nacional o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão que elabora regras e preceitos em matéria ambiental integrante do SISNAMA. Já em competência administrativa ou material é comum a todos os entes, o poder de fiscalizar, controlar e licenciar. (STRUCHEL, 2016, p. 29-30).

O principal problema no procedimento administrativo encontra-se nos próprios órgãos institucionais atuantes diretamente no licenciamento ambiental, limitados em relação a pessoal, infraestrutura, organização, autonomia e até mesmo legitimidade. Desta forma, a implementação de Políticas Públicas Ambientais eficientes, como exemplo, o investimento em recursos humanos nas Secretarias Municipais de Meio Ambiente e ampliação na participação social, é uma das soluções encontradas para eventuais divergências, proporcionando uma regulação ambiental mais fortalecida, integrada e justa, conduzindo a efetivação do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, conciliando interesses econômicos e ambientais:

O novo modelo de desenvolvimento deve situar o ser humano como centro do processo de desenvolvimento e considerar o crescimento econômico como um meio e não como um fim. [...] O objetivo do desenvolvimento sustentável representa a experiência de buscar o equilíbrio e a harmonia entre os fatores sociais econômicos e ambientais, bem como a redefinição dos padrões de uso dos recursos naturais e do atendimento das necessidades básicas da população e da empresa. (BIZAWU e OLIVEIRA, 2017, p. 56-58).

Neste compasso, a implementação de uma gestão pautada em políticas públicas ambientais é imprescindível, pois tem como norte o equilíbrio ecológico, conforme disposto no art. 2º, I, da PNMA. Isto é, a adoção de ações governamentais pelo Estado, enquanto Poder Público, deve implementar programas, ações e um conjunto de atividades capazes de interferir no cotidiano do cidadão, assegurando um mínimo existencial ecológico, realizando direitos e garantias fundamentais na regulação de práticas ambientais (VIDAL e SANOMIYA, 2017, p. 381-407).

O licenciamento ambiental como parte da Política Pública Ambiental brasileira, previsto no art. 9º da PNMA, fez seguimento as políticas ambientais aplicadas nas últimas décadas que marcaram a condução, principalmente por parte do Poder Executivo Federal, com raras transformações e aperfeiçoamento, que colaboraram para uma crise ambiental nacional, corroborada com dificuldades de atuação e compatibilização de interesses com outros entes federativos (FERNANDES, 2008, p. 108-114).

Em suma, a escassa composição de reais e eficientes políticas públicas ambientais que procurassem coordenar programas e ações públicas por intermédio da formulação de uma Agenda Ambiental foi fator determinante na crise. Esta, intensificada na omissão governamental no campo das políticas públicas, sem um planejamento específico ou uma ação direcionada, o que têm se exigido, cada vez mais, uma atuação por parte do Poder Judiciário para sanar os problemas e anseios sociais.

Com o intuito de contornar a crise, o judiciário tem se amparado em princípios específicos que deveriam guiar as políticas ambientais, como o Princípio da Vedação do Retrocesso Ambiental, Princípio do Mínimo Existencial Ecológico, Princípio da Cooperação e Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público, este último assegurado na Declaração de Estocolmo (1972) : “Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”. Especialmente, o Princípio do Mínimo Existencial Ecológico sustenta um mínimo de defesa ambiental por parte dos chefes do executivo, ainda que o governo não disponha de uma secretaria específica ou não reúna qualquer plano em pretensão (STRUCHEL, 2016, p. 18).

Neste compasso, a Lei nº. 6.938/1981 admite que a execução de uma Política Nacional de Meio Ambiente tão somente é viável mediante a descentralização das ações ambientais no âmbito Federal com o estabelecimento de instrumentos variáveis, sobretudo nos Municípios. Para tanto, se mostra imprescindível que agências reguladoras, órgãos e entidades ambientais exerçam suas atividades com autonomia, respeitando os preceitos legais, como condição para efetivação de políticas públicas, por meio da elaboração de atos normativos, da fiscalização do seu cumprimento e da adoção de medidas administrativas, ainda que sejam sanções, como forma de exercício do Poder de Polícia Ambiental (LIMA e REI, 2017, p; 378-410).

Embora exista uma escassez de políticas ambientais no Brasil para superar a quantidade de empreendimentos licenciados, que necessitam da participação integral e predominante de todos os entes, é imprescindível uma integração e alinhamento governamental das novas políticas públicas federais, estaduais, distritais e municipais, conforme dispõe o art. 6º da Lei Complementar 140/11. Como conclui Vidal de Souza (2014, p. 171), a superação dos problemas (miséria, pobreza, fome) será por intermédio de programas de políticas públicas que assegurem um mínimo existencial ecológico para eliminar as privações e garantir a liberdade para todos.

## 2.2. Iniciativas Legislativas Federais de uma Lei Geral

O Licenciamento se deu como política e instrumento de gestão pública ambiental, no propósito maior de cumprir a Constituição Federal, em seu artigo 225, caput, estabelecendo e permitindo a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável. Porém, diante de um procedimento administrativo complexo que pode culminar ou não em seu ato administrativo, a licença ambiental, se depara entre seus principais desafios a qualidade técnica e a predominância de interesses políticos e econômicos.

A discussão no âmbito do licenciamento ambiental cativa significativos espaços na sociedade brasileira, como consequência da ausência de políticas públicas assertivas e sua margem de discricionariedade por ser um ato administrativo extremamente técnico e de difícil controle (2017, p. 392). Essa situação ocasiona insegurança jurídica, impedindo o exercício do poder de polícia ambiental e o prosseguimento do processo para concessão da licença. Desta forma, o que se visualiza é a intensificação de propostas, projetos e planos nas mais diversas origens, que foram traçadas com intento, quase unânime, de flexibilizar, modernizar e aprimorar o licenciamento ambiental, mas poucas são as que realmente prazam para uma preservação e proteção ambiental, sem ao menos alguma investida nos debates de novas políticas públicas ou até mesmo aprimoramento das já existentes.

O entendimento entre setores econômicos e movimentos ambientais ainda não se ajustou, predomina visões antagônicas quanto ao padrão de desenvolvimento existente, conquanto previsto constitucionalmente<sup>1</sup> uma compatibilização entre desenvolvimento econômico-social com preservação de qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Setores como do imobiliário, da indústria e, certa parcela, do agronegócio apoderam-se de algumas cidades, e atuam em pautas anti ambientais junto a governantes e parlamentares com o intuito de flexibilizar as licenças ambientais, exemplificando<sup>2</sup>.

Novas propostas de alteração da Política Ambiental Brasileira, em específico do Licenciamento, que se apresentam diante da não regulação ou aprovação de legislação específica sobre o tema após as Resoluções nº 001/1986 e nº 237/1997, aprovadas pelo CONAMA, assim como o entendimento de que o modelo trifásico encontra-se superado,

---

<sup>1</sup> Arts. 225 e 170, VI, ambos da Constituição Federal

<sup>2</sup> Live -Tendências e perspectivas para o Licenciamento ambiental. Frente Parlamentar Ambientalista. Youtube. 25 jul. 2020.

são importantes fatores que corroboram na justificativa de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, que traria uniformização, segurança jurídica, redução de custos, agilidade e controle na fiscalização ambiental. Entretanto, em análise a esses projetos, tão somente se evidencia a crise ambiental no Brasil e a falta de um planejamento estruturado e coordenado, isto é, de uma política pública ambiental eficiente e integrada entre os entes federados. Ainda, como justificativa para modernizar e atualizar o instrumento de concessão da licença ambiental, interesses políticos e empresariais se sobrepõem ao interesse público, indicando por diversas vezes, retrocessos na legislação ambiental.

Destaca-se algumas das principais proposições de alteração legislativa que serão tratadas abaixo, como é o caso do Projeto de Lei nº 3.729/04 e os 11 projetos apensados; da Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012; do Projeto de Lei do Senado nº 654/2015 e das propostas de alteração das Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97 .

Em âmbito Federal, evidencia o Projeto de Lei 3.729/2004 e o seu relatório que tramita desde 2004 e até a presente data não havia ainda sido votado em plenário, que procura regulamentar o art. 225, IV, da Carta Magna e aprovação de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, com a flexibilização na emissão de licenças, porém as negociações predominam na companhia de parlamentares do agronegócio, com excepcionais discussões que envolvam integrantes da Frente Ambientalista do Congresso Nacional. De acordo com Oliveira (2019), as discussões dos relatórios do projeto não abrangeram setores da sociedade organizada, caso de especialistas, órgãos públicos e associações científicas com vasta expertise sobre o tema; além do mais não há menção explícita ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), órgão federal que possui exclusividade na autorização e avaliação da pesquisa arqueológica no país; segundo, o licenciamento será restringido aos bens arqueológicos acautelados previamente identificados e registrados junto ao IPHAN; terceiro, restringe o direito à consulta livre, prévia e informada apenas a povos e a comunidades tradicionais estabelecidas em áreas regularizadas ou em processo de regularização, não incluindo todos afetados pelo empreendimento; quarto, propositura de uma hierarquia arbitrária entre a Área Diretamente Afetada (ADA) por empreendimentos e atividades na Amazônia Legal e em outras regiões e biomas sensíveis; quinto, autorização de serviços e obras em estradas que jamais passaram pelo procedimento de licenciamento.

A apreensão na esfera local é ainda maior, os Municípios apontam no PL, a retirada das oitivas quando o licenciamento estiver a cargo de outro ente (art. 14 do PL),

e a exclusão da obrigatoriedade na apresentação de documentos (art. 35 do PL) como Certidão de Uso e Ocupação do Solo (trata de questões urbanísticas do Município, como o Plano Diretor) e o Exame Técnico Municipal (trata de questões ambientais locais), como asseverou Struchel (2020)<sup>3</sup>.

À luz da Constituição Federal, outras duas iniciativas do Congresso Nacional se destacaram, para alteração do instrumento base de toda a PNMA, que se consolidou no país: PEC nº 65/2012 e PLS nº 654/2015.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65/2012, foi apresentada pelo Senador Acir Gurgacz (PDT - RO), porém no final da última legislatura (2018) foi arquivada pelo Plenário do Senado Federal por ser considerada um verdadeiro retrocesso ambiental. A proposta pretendia acrescentar ao §7º, do artigo 225 da Carta Magna, o seguinte teor: “a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”, com a finalidade de assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença. Em uma das críticas mais contundentes destaca-se (GUETTA, 2017, p. 229):

Pontue-se, por oportuno, que eventual aprovação da referida PEC geraria inúmeras consequências negativas para toda a sociedade brasileira, o poder público e os próprios setores produtivos. Citam-se o significativo aumento do risco de desastres socioambientais, a exemplo do verificado em decorrência do rompimento da barragem de rejeitos de mineração em Mariana (Minas Gerais); a ausência de prevenção, mitigação e compensação de impactos decorrentes de empreendimentos; a reiterada violação de direitos das populações atingidas; a ampliação dos conflitos sociais e ambientais; a absoluta insegurança jurídica aos empreendedores e ao poder público; e o inédito precedente e voltado a restringir a atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos.

Já, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654/2015, teve como autor o Senado Romero Jucá (PMDB - RR) e encontra-se em tramitação<sup>4</sup>, onde busca criar um procedimento com rito mais célere para licenciar determinados empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, prevendo a emissão de uma Licença Ambiental Integrada (LAI) com rito único e redução de prazos (LIMA e REI, 2017, p. 397-400).

---

<sup>3</sup> Debate realizado na rede Youtube no dia 24 de jul de 2020 na página da Frente Parlamentar Ambientalista, com Título “Tendências e perspectivas para o Licenciamento Ambiental”.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372> Acesso em: 05 ago. 2020.



Este PLS, também sofreu as mais variadas críticas, mas principalmente quanto à legitimidade diante da falta de debate público sobre a matéria, a redução do papel constitucional conferido aos órgãos envolvidos no licenciamento, e a excessiva discricionariedade do agente licenciador diante do estabelecimento de hipóteses que autorizam a supressão das fases procedimentais (GUETTA, 2017, p. 234-235):

[...] ao contrário do que se propõe, o PLS nº 654/2015 não vai agilizar a emissão de atos autorizativos de natureza socioambiental nem reduzir o tempo de instalação e operação dos empreendimentos. Os problemas estruturais do licenciamento ambiental para estes tipos de casos, principalmente aqueles relacionados à alegada falta de agilidade na emissão das licenças estão mais vinculadas aos seguintes aspectos: i) falta de profissionalização e de recursos humanos, institucionais e financeiros dos órgãos ambientais; ii) baixa qualidade dos projetos de engenharia e dos estudos de avaliação de impactos ambientais; iii) ausência de planejamento setorial e de avaliações ambientais estratégicas abrangentes; e iv) falta de concertação social sobre alternativas técnicas, conteúdo dos estudos ambientais e medidas de mitigação de impactos negativos das obras.

Em questão, está a ausência da atuação das entidades ambientais, órgãos ambientais e dos cidadãos, sobretudo de comunidades que enfrentam a interferência em suas terras, nas propostas, nos projetos e nas políticas públicas ambientais, premissa da cidadania ambiental para concretização de uma justiça ambiental. Enquanto isso, imperam os interesses de setores que detêm um único objetivo, desburocratizar os instrumentos de política ambiental, principalmente de licenciamento ambiental.

Para certos empresários e governantes brasileiro, a questão ambiental é um “empecilho” para o desenvolvimento do país, em contrapartida, legislações internacionais e regulamentos de multinacionais e empresas estrangeiras têm empregue, tecnologias sustentáveis e políticas ambientais no ambiente de trabalho. Desta forma, os conselhos gestores de grandes fundos e empresas preconizam uma agenda de sustentabilidade, estabelecendo práticas voltadas diretamente aos temas ambientais, sociais e de governança (ESG)<sup>5</sup>.

### **2.3. Propostas de solução da Crise Ambiental**

As tendências e movimentações para alterações nas diretrizes do licenciamento ambiental são inúmeras e continuarão por um bom tempo o centro das conversas ambientais. Uma vez que, a crise ambiental está presente, o instrumento encontra-se defasado; os órgãos, em sua grande parte, deficitários; e os profissionais, pouco experientes. Sem contar a carência da participação da Sociedade Civil nas discussões e

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,passivo-ambiental-de-empresas-se-torna-fator-de-risco-e-afasta-investidor,70003368523> Acesso em: 31 jul. 2020.

debates, além da ineficácia das audiências públicas e a falta de uma efetiva Política Nacional Ambiental, isto é, ausência de planejamento estratégico de governança territorial ambiental. Destarte, torna-se imperioso aprofundar nas experiências, nas políticas públicas ambientais e nos planos adotados por alguns entes federados. No presente estudo adota-se um modelo de perspectiva para aperfeiçoar não somente o instrumento de licença ambiental, mas outros da PNMA, utilizados e empreendidos como exemplo na Região Metropolitana de Campinas (Estado de São Paulo). Através de uma Política Ambiental Municipalizada, através da instituição do SISMUMA, que envolveu o conjunto dos órgãos e entidades do Município responsáveis pela preservação, conservação e controle ambiental, para que o processo de tomada de decisão local, abrangesse componentes ambientais.

Conforme entendimento de Tuna, Petroni, Barcelos e Stefanini (2014, p. 128-138), a descentralização ambiental, principalmente no que tange o licenciamento ambiental para a esfera municipal, procura gerir de forma adequada a eficiência dos recursos ambientais de interesse local, municípios passam a exercer maior poder de controle ambiental local e ampliam suas receitas através dos processos analisados, além de garantir um benefício aos empreendedores com a diminuição da burocracia e a agilidade em todo o procedimento. Em suma, a municipalização é de extrema importância. A população é beneficiada com melhorias da gestão ambiental pública e a ocorrência de uma maior proximidade do órgão gestor, afinal os problemas agora estão mais próximos dos municípios, o que facilita a implementação de interesses, a verificação de necessidades, a participação nas decisões ambientais e o desenvolvimento de uma melhor gestão ambiental.

Desta maneira, além dos instrumentos previstos no art. 9º da Lei nº 6.938/81, outros mecanismos foram utilizados por Campinas e alguns entes da Administração Públicas e servem de modelo para uma eficiente ampliação nas políticas públicas ambientais brasileiras. Destaca-se, o programa implantado pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) alinhado a defesa do meio ambiente, as Patentes Verdes, que pretende acelerar o exame de pedidos de patentes que contemplem inovações relacionadas ao meio ambiente, e identificar novidades tecnológicas para o desenvolvimento sustentável. Possibilitando evidenciar tecnologias verdes que não se atente somente ao processo produtivo, mas principalmente a destinação dos produtos, através da reciclagem e transformação. Um segundo caso, é a edição do Sistema de Gestão da Responsabilidade Social, pela Associação Brasileira de Normas e técnicas

(ABNT), o qual pretende indicar as empresas que seguem diretrizes e possuem um sistema de gestão de responsabilidade social ambiental.

Igualmente existem dispositivos no arcabouço jurídico capazes de estimular um ambiente mais propício para um desenvolvimento sustentável, ainda que ínfima a quantidade de políticas públicas, tal como o Plano de Manejo<sup>6</sup>, os Estudos de Impacto Ambientais (EIA/RIMA), as Unidades de Conservação e o Licenciamento Ambiental.

Importante ressaltar que, a desnecessidade na aprovação de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, não obsta o seu aperfeiçoamento e modernização. A tutela administrativa para o meio ambiente se manifesta oportuna e necessária para a concepção de uma sociedade equilibrada e sustentável. Neste caso, destaca-se a proposta de alteração das Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, pelo Processo MMA nº 02000.001845/2015-32, de iniciativa da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente (ABEMA).

A proposta foi resultado das discussões promovidas entre os associados da ABEMA, entidades estaduais e distrital e, seus respectivos representantes do meio ambiente, durante o Encontro Nacional de Governança e Licenciamento Ambiental realizado em junho de 2013, trazendo como enfoque a renovação do Sistema de Licenciamento Ambiental no Brasil e a atualização do normativo legal (Klug, 2017, p. 198-199).

O problema do Licenciamento não está na legislação ou na falta desta, até porque analisando todas as propostas e projetos não existem inovações, mas tão somente supressões de passagens, dando a impressão de uma suposta regulamentação. O procedimento requer efetividade das decisões, estrutura adequada dos órgãos, estudos adequados e clareza das normas e textos em vigor, sejam eles constitucionais ou infraconstitucionais, de todos os entes da federação. Alterar, modernizar e efetivar as Resoluções do CONAMA, mostram-se suficientes e muito mais eficazes para aperfeiçoar o procedimento de Licenciamento Ambiental Brasileiro.

Ainda assim, como Política Pública Ambiental primordial está a participação social na gestão das ações governamentais, por exemplo, na identificação dos objetos a serem submetidos ao Licenciamento Ambiental Municipal, realizando em um ato conjunto da Sociedade Civil com o Poder Público, por meio dos Conselhos de Políticas Públicas, vez que tal procedimento interfere nos direitos fundamentais do cidadão. A carência da participação popular no processo, é outro fator que contribui para crise

---

<sup>6</sup> Definido no art. 2º, XVII, da Lei 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

ambiental, por isso a imprescindibilidade na efetivação desses Conselhos, formando, assim, uma democracia mais representativa (FERNANDES, 2007, p. 309-332).

### **3. Metodologia**

A metodologia de pesquisa recorrida concentrou-se em pesquisas bibliográficas, as quais sejam, livros, textos acadêmicos, teses, revistas jurídicas, legislação brasileira e internacional, projetos de lei, jurisprudência, decisões judiciais; documentos e recursos internos do ordenamento pátrio, reunindo dados e planos municipais de entidades ambientais e políticas; ainda, consulta a profissionais da área e aos poderes da República.

O trabalho foi desenvolvido oriundo de pesquisa em andamento do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da PUC-Campinas a se apresentado no final de novembro, como requisito para obtenção do grau de bacharel.

O tema foi desenvolvido mediante o método hipotético dedutivo, segundo Karl R. Popper, isto é, iniciando pelo problema, após a Teoria-Tentativa, assim os prognósticos com a eliminação do erro e por fim novos problemas diante da correção das hipóteses, para se chegar à conclusão.

Os testes de falseamento foram propostos por meio de comparação do sistema federal atual com o sistema do Estado de São Paulo e Município de Campinas.

### **4. Resultados**

Os resultados pretendidos da pesquisa partem do entendimento da desnecessidade da aprovação de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental nas condições e cominações dispostas nos projetos de lei que correm no Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Acentuando-se a importância do Direito à informação e a Educação Ambiental, como garantia e aplicação de forma efetiva da participação da sociedade no processo de gestão política ambiental, através de uma nova ordem ambiental, diante da adoção de novos modelos econômicos no intento de efetivação do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

Por fim, a pesquisa resulta na garantia de uma Municipalização do Licenciamento Ambiental, com a adoção de formas simplificadas para a concessão da licença e centralizando o instrumento no âmbito das cidades, descentralizando as decisões por parte da União, proporcionando uma gestão pública ambiental mais próxima dos cidadãos.

Evidenciando, que o processo de licenciamento se encontra defasado junto à seus órgãos ambientais de gestão, carecendo de um aperfeiçoamento e modernização por parte dos entes locais, que podem garantir decisões e entendimentos mais justos e concernentes

com as peculiaridades de seus habitantes. De forma, a garantir uma qualidade de vida digna para as futuras gerações.

## **5. Conclusões**

O processo para concessão da licença, tornou-se o principal instrumento e procedimento administrativo para regulação ambiental inserida nas funções protetoras ou de polícia administrativa preventiva, através dele, órgãos e secretarias ambientais puderam colocar em prática as principais e mais eficientes políticas públicas ambientais.

Por conseguinte, situa-se os Municípios como melhor local para essa discussão na efetivação dos direitos sociais, aproximando poder público e cidadãos, e consolidando uma ideia de responsabilidade do cidadão na temática ambiental.

Seja no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, o Licenciamento é realidade e a principal forma para gestão sustentável das cidades, política do século XXI, que busca assegurar um ambiente não poluído ou desmatado por meio de uma restrição administrativa, controle prévio e continuado no acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente. Assim, a adoção de novos modelos de políticas ambientais eficazes entregues por alguns entes federados, por intermédio de seus arcabouços jurídicos internos que se mantêm próximos aos interesses em questão, principalmente em se tratando dos Municípios na adoção de novas políticas públicas se mostra fundamental.

No decorrer deste trabalho, se evidenciou que boa parte das políticas públicas ambientais existentes no Brasil são omissas e imprecisas, que demonstraram a crise ambiental no país, sendo fundamental uma análise da importância da implementação de novas políticas públicas, no caso não leis, mas planos, programas e projetos que implementem e concretizem o Direito ao Meio ambiente Ecologicamente Equilibrado.

Neste sentido, o trabalho se dedicou como exemplo à abordagem da política ambiental modelo adotada no Município de Campinas e sua organização municipal, que corrobora com o entendimento de serem desnecessárias as iniciativas legislativas tramitando no Congresso Nacional que intentam a reforma de tutela administrativa, exemplo de consolidação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) no trato e desenvolvimento de políticas públicas ambientais.

A dificuldade na compatibilização do tríade (meio ambiente, economia e direito social) é realidade brasileira e de outras países. Como forma de evolução para propiciar um desenvolvimento econômico sustentável são apresentados diversos resultados, como estudos e propostas de novas políticas públicas ambientais, inclusão de tecnologias,

extrativismo não exaustivo, economia verdes e bioeconomia, e adoção de mecanismos de reversão de regulação, não somente ambiental, mas de produção e mercado.

Conclui-se, os direitos fundamentais sociais, principalmente ambientais, serão promovidos por políticas públicas eficientes e eficazes na área ambiental, que obedeçam e sejam racionais, que valorizem práticas ecológicas, com equilíbrio na relação homem e natureza. Frisa-se que não somente o poder público pode colaborar com políticas públicas, mas qualquer setor da sociedade, seja ele privado, governamental ou até mesmo do terceiro setor, para assegurar os direitos constitucionalmente previstos.

## 6. Agradecimentos

Com grande honra, se pretende realizar um agradecimento específico a Secretaria do Verde e Desenvolvimento Sustentável do Município de Campinas/SP, em nome da Secretária Andrea Cristina de Oliveira Struchel que muito ajudou, colaborou e se empenhou para que este trabalho tivesse um referencial bibliográfico e conhecimento perspicaz do tema.

## 7. Referência bibliográficas

BARBOSA, Arthur Antônio Tavares Moreira. **A competência do município para legislar sobre meio ambiente**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI: 10.11606/D.2.2013.tde-08012014-083658. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-08012014-083658/pt-br.php>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Proposta de Revisão, Processo 02000.001845/2015-32**. Minuta de Resolução Conama que dispõe sobre critérios e diretrizes gerais para o licenciamento ambiental. Em sítio oficial. Disponível: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.001845/2015-32>. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei 3729/2004**. Atividade legislativa: Projetos de Lei e Outras Proposições. Brasília: Câmara dos deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASL. **Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015**: Atividade Legislativa: Brasília: Senado Federal., 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 18 jun.2020.

BRASL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012**: Atividade Legislativa: Brasília: Senado Federal., 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 18 jun.2020.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. A sociedade Civil na Identificação dos Objetos do Licenciamento Ambiental Municipal. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, RJ, ano VIII, n. 10, p. 309-334, jun. 2007. Disponível em: <http://www.uniflu.edu.br/arquivos/Revistas/Revista10/Discente/JefersonFernandes.pdf>. Acesso em 26 ago. 2020.

LEME, Taciana Neto. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. IPEA, n. 35, p. 25-52, jul./dez. 2010. ISSN: 2359-389X. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196>. Acesso em: 26 ago. 2020.

LIMA, Maria Isabel Leite Silva de; REI, Fernando. 40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, PR, v. 8, n. 2, p. 378-410, maio/ago. 2017. ISSN 2179-8214. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.16646>. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/16646>. Acesso em 26 ago. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAGELA, Júlio. **A participação popular no processo de licenciamento ambiental-legislação e licenciamento**. Disponível em: <https://www.matanativa.com.br/blog/processo-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 04 de abril de 2020.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de; Fonseca, Igor Ferraz da. Conselho Nacional de Meio Ambiente: Análise e recomendações de aperfeiçoamento. *In*: Organizadores: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança Ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 59-89.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. *In*: Organizadores: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança Ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43.

OLIVEIRA, Jorge Eremites de. A Nova Lei de Licenciamento Ambiental, mais uma tragédia anunciada? **O Cafezinho**, Artigo – Atualidades, Rio Grande do Sul, 07 ago. 2019. Disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2019/08/07/a-nova-lei-de-licenciamento-ambiental-mais-uma-tragedia-anunciada/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

STRUCHEL, Andrea Cristina de Oliveira. **Licenciamento ambiental municipal**. 1 ed. São Paulo: Oficina de textos, 2016.