

# O licenciamento ambiental de infraestrutura na encruzilhada

MARCOS ABREU TORRES

*Advogado da Confederação Nacional da Indústria - CNI, mestre em Constituição e Sociedade pelo IDP e especialista em Direito Ambiental pela PUC/SP.*

## 1. Introdução

O *déficit* de infraestrutura impede o Brasil de galgar maiores degraus no desenvolvimento. É uma barreira para o setor produtivo e para a sociedade, atrasando o crescimento econômico e prejudicando a população.

A infraestrutura serve como base da economia, verdadeira estrutura a ser montada como suporte para alavancar o desenvolvimento social e econômico, atraindo investimentos e gerando externalidades positivas, como emprego, renda, tributos e bem-estar. Uma rede de infraestrutura adequada é fundamental para o desenvolvimento e a qualidade de vida, pois facilita a produção e a distribuição de bens e serviços à população.

Diferentemente das obras e atividades essencialmente particulares, cujo interesse principal pertence ao agente privado, as obras e atividades de infraestrutura transcendem essa esfera e alcançam o setor público e a população em geral. Por isso demandam atenção especial dos poderes público e privado.

É notório que, dentre outros fatores, o licenciamento ambiental representa uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo setor de infraestrutura, principalmente porque geralmente envolve grandes obras, demanda muitos recursos naturais e promove alterações no meio ambiente.

A opinião de que a infraestrutura deve ser destravada para que o país possa voltar a crescer e o nível de bem-estar social melhora é unânime, e um dos caminhos para esse destravamento passa pela racionalização do processo de licenciamento ambiental.

## 2. *Déficit* na infraestrutura

O *déficit* de infraestrutura no Brasil pode ser dimensionado pelo baixo nível de investimento no setor. Entre 2001 e 2012, a média dos investimentos foi de apenas 2,16% do PIB nacional, o que é considerado muito pouco.

Mesmo se o Brasil fosse uma economia madura e tivesse um sistema de infraestrutura relativamente denso, com necessidades atendidas, o percentual médio investido naquele período seria deficitário. Especialistas estimam que o investimento

total em infraestrutura para se compensar a depreciação do capital fixo *per capita* é da ordem de 3% do PIB (FRISCHTAK; DAVIES, 2014, p. 41).

Um dos setores mais carentes em investimento é o de transportes. De 2001 a 2012 a média investida (em relação ao PIB) para cada modal foi a seguinte: aeroportos 0,03%, hidroviário 0,01%, portuário 0,07%, ferroviário 0,13%, metroviário 0,06% e rodoviário 0,42%, totalizando 0,72%.

Os baixos números brasileiros colocam o país na 70.<sup>a</sup> posição no quesito infraestrutura no *ranking Global Competitiveness Report 2012-2013*, patamar abaixo da média dos países no mesmo estágio de desenvolvimento. No setor de transporte, o Brasil apresenta classificações ainda piores, a exemplo da qualidade dos portos (135.<sup>o</sup>), aeroportos (134.<sup>o</sup>), rodovias (123.<sup>o</sup>) e ferrovias (100.<sup>o</sup>).

Para que o Brasil possa melhorar no *ranking* da competitividade internacional, a Confederação Nacional da Indústria – CNI projeta que o investimento em infraestrutura suba para 5% em 2022. O setor de transportes é possivelmente o mais frágil e o que apresenta maior potencial de recuperação num horizonte de cinco a dez anos, e por isso foi o escolhido para liderar, assim dizendo, o processo de transformação da infraestrutura brasileira por meio dos planos de governo, com os PACs 1 e 2 (FRISCHTAK; DAVIES, 2014, p. 60). A ideia é ampliar a oferta e a eficiência dos diferentes modais, especialmente rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

Apesar de responder pelo transporte de 61% da carga total do país, a malha rodoviária brasileira está em péssimas condições. Dos 1.584.104 km de rodovias, a pavimentação abrange apenas 14%, sendo que desse percentual mais da metade está em condições desfavoráveis. Vale ressaltar que apenas 1/3 das rodovias sob gestão pública são consideradas ótimas ou boas, enquanto 87% sob a gestão privada obtiveram boa avaliação. Segundo a CNI (2013, p. 77), para que se alcance melhoria da qualidade e da trafegabilidade das rodovias brasileiras, é preciso expandir o sistema (duplicação, adequação, pavimentação e acessos a portos, contornos e travessias urbanas), bem como restaurar e conservar a malha existente, melhorar os serviços de sinalização e de controle de peso e velocidade nas rodovias.

As ferrovias ocupam o segundo modal mais relevante no transporte de cargas no Brasil, com 25% do total. Todavia, a oferta desse modal ainda está muito aquém quando comparada com outros países: enquanto o país tem cerca de 4 km de malha ferroviária para cada mil km<sup>2</sup> de território, a China tem mais de 8, a Índia quase 20 e o EUA 23. Os principais gargalos estão na necessidade de expansão da rede e na ampliação da velocidade dos trens em circulação (CNI, 2013, p. 76).

A situação dos portos no Brasil segue o padrão dos modais anteriores: enquanto possuem um elevado grau de importância, representando 80% da exportação brasileira em 2007, a infraestrutura portuária é deficiente. Dentre os gargalos identificados estão a deficiência de acesso (por rodovias e ferrovias) e a defasagem tecnológica de alguns terminais. Para a CNI (2013, p. 77), há ainda problemas de governança, caracterizados pela baixa articulação entre as autoridades intervenientes na atividade portuária que interferem na liberação de cargas e ampliam o custo de utilização deste modal. Com o aumento do volume de cargas previsto para os próximos anos, é necessário investir na manutenção, recuperação e ampliação da infraestrutura portuária, além de melhorar a eficiência da gestão dos portos públicos.

O setor de transporte aéreo de cargas é outro que sofre com o potencial subaproveitado. Caracterizado pela pequena tonelagem e alto valor agregado, representou somente 0,2% do volume transportado, mas 10,7% do valor transacionado em 2012. Estudo da CNI (2013, p. 78) identificou os principais problemas enfrentados pelo transporte aéreo de cargas: adequação dos aeroportos para que possam receber grandes aviões de carga, como o comprimento da pista, maior espaço para manobra das aeronaves, áreas e custos de armazenagem; instalações para produtos especiais (como câmaras frigoríficas); e funcionamento 24 horas dos órgãos responsáveis pela liberação das cargas, causa principal do atraso e do custo para a liberação de cargas aéreas. O tempo médio de liberação de cargas nos principais terminais cargueiros (Guarulhos, Viracopos, Galeão, Porto Alegre e Manaus), em horas corridas, foi de 175 horas, enquanto leva apenas 4 horas em Shanghai e Cingapura, 6 horas em Memphis e 8 horas em Heathrow.

A baixa qualidade dos serviços logísticos no Brasil repercute diretamente na competitividade do produto nacional e na atração de novos investimentos no país. Rodovias malconservadas, portos ineficientes, insuficiência da malha ferroviária, entre outros fatores, afetam a indústria e a sua capacidade de se integrar às cadeias globais de produção.

Neste sentido, a CNI (2014a, p. 11-12) fez um levantamento que indica a necessidade de expansão e melhoria nos sistemas intermodais nas diversas regiões do país. Na região Norte foram priorizados 71 projetos (17 rodoviários, 27 hidroviários, 9 ferroviários e 18 portuários), que totalizam recursos necessários de R\$ 30 bilhões até 2020 com retorno em até 6 anos. No Sul, serão necessários R\$ 15,2 bilhões para a execução dos 51 projetos prioritários (19 rodoviários, 14 ferroviários e 18 portuários), com retorno médio de apenas 4,5 anos. Já na região Nordeste os projetos ferroviários e rodoviários reúnem 68 dos 83 projetos prioritários e representam 90% dos recursos estimados. As obras preferenciais somam R\$ 25,8 bilhões, sendo 12 projetos rodoviários, 3 hidroviários, 18 ferroviários e 50 portuários, apresentando um *payback* médio de 4,4 anos. No Centro-Oeste, por fim, ainda há pelo menos 106 projetos prioritários: 21 rodoviários, 34 hidroviários, 26 ferroviários e 25 portuários.<sup>1</sup>

O Brasil tem pressa, e a infraestrutura é a base para o desenvolvimento. É preciso não apenas elevar a fatia do PIB destinada ao setor, mas principalmente superar os motivos para os atrasos nas obras. Análise realizada pela CNI (2014b, p. 15) identificou prejuízo de R\$ 28 bilhões gerado por atrasos em apenas seis obras,<sup>2</sup> e os principais fatores para tais atrasos decorrem de projetos mal elaborados, falhas nos processos licitatórios, má gestão das obras e falta de qualificação técnica das equipes, superestimativa de benefícios e subestimativa de custos e prazos, decisões políticas

---

<sup>1</sup> A estimativa sobre a região Sudeste ainda não havia sido concluída quando da publicação do estudo.

<sup>2</sup> As seis obras analisadas foram as do aeroporto de Vitória, o projeto de esgotamento sanitário da bacia do Cocó (Fortaleza), o projeto de transposição do rio São Francisco, a ferrovia de integração Oeste-Leste (Bahia), o trecho da BR-101 no sul de Santa Catarina e as linhas de transmissão ligando as usinas hidrelétricas do rio Madeira ao sistema interligado nacional.

em detrimento de critérios técnicos e entraves nos processos de desapropriação e de licenciamento ambiental.

Como apontado no estudo acima, são centenas de projetos de infraestrutura considerados prioritários pelo setor produtivo para que o país possa galgar novos passos rumo ao desenvolvimento sustentável. São projetos que demandarão licenças ambientais, por isso o desenvolvimento do país passa pelas mãos dos órgãos ambientais, em especial o Ibama. Com a publicação do Dec. 8.437/2015, o órgão federal passa a ser competente para o licenciamento das principais obras de infraestrutura do país, tais como rodovias, ferrovias e hidrovias federais; portos e terminais privados; exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; e sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, incluindo algumas hidrelétricas, termelétricas e eólicas; além das já previstas pela LC 140/2011 (art. 7.º, XIV).

### **3. Diagnóstico do licenciamento ambiental: estado crítico**

Não obstante a necessidade de se desenvolver a infraestrutura no país, o licenciamento ambiental tem sido apontado por unanimidade como um dos maiores entraves para o setor e, conseqüentemente, para os demais empreendimentos e atividades sujeitos ao aval dos órgãos ambientais. O *déficit* de infraestrutura encarece os produtos e serviços privados e prejudica a sua qualidade, gerando passivos de ordem logística e socioeconômica que acabam sendo transferido para o setor privado, mas quem paga a conta no fim é a sociedade.

Pensado no início para projetos industriais de grande porte, até hoje o licenciamento não conseguiu se aperfeiçoar; pior, é ineficiente até para projetos menos complexos. As críticas ao licenciamento ambiental chegam por meio de todos os setores: produtivo, sociedade civil, academia e até os governos têm admitido a sua situação crítica.

Uma boa parte dos problemas do licenciamento ambiental são conhecidos e discutidos, mas por motivos às vezes incompreensíveis não chegam a ser solucionados. Veja-se, por exemplo, o caso das concessões: o Tribunal de Contas da União já se posicionou inúmeras vezes pela impossibilidade de se licitar sem licença prévia. No entanto, o empreendedor segue com obrigação de obter a licença prévia após o resultado da licitação, podendo o órgão licenciador até mesmo negar a viabilidade ambiental do empreendimento.

Outro exemplo são as investidas, em especial do Ministério Público, para barrar iniciativas dos entes federativos periféricos em buscar novos modelos para o licenciamento ambiental, a exemplo das ADIns 4.615 e 5.014, em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Um dos trunfos dos sistemas federalistas é permitir que os entes subnacionais atuem como laboratórios da democracia e da gestão pública eficiente. Todavia, não há nenhum indicador confiável para medir a eficiência da gestão ambiental no Brasil. Como saber quais entes federativos possuem o melhor sistema de licenciamento ambiental, quais planejam e executam da melhor forma suas políticas ambientais, quais possuem os melhores instrumentos de gestão ambiental?

As dificuldades do licenciamento ambiental são, em grande parte, geradas pela ausência de uma lei aprovada pelo Congresso Nacional estabelecendo as normas gerais aplicáveis ao processo para todos os entes da Federação. Tais regras devem estabelecer direitos e deveres tanto para os órgãos licenciadores quanto para o particular.

Enquanto o Brasil pena há décadas à espera dessa lei, o vácuo tem sido preenchido pelo Poder Executivo por meio de medidas regulamentares às vezes de duvidosa legalidade, ou, pior, pelo Poder Judiciário, em litígios que se arrastam por anos e cujos aspectos estritamente técnicos acabam sendo decididos por autoridades sem representatividade democrática e muitas vezes sem o conhecimento da causa – o que de forma alguma torna o Judiciário vilão, mas sim vítima da omissão legislativa, na medida em que os juízes são obrigados a decidir quando demandados.

O principal ator a ocupar o espaço deixado pelo Congresso tem sido o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. O importante papel que o colegiado exerceu nas décadas de 1980 e 1990 deve ser reconhecido, especialmente para o licenciamento ambiental. Mas já passou da hora de o Legislativo conferir maior segurança jurídica ao tema. Além de desafiar por diversas vezes a Constituição com resoluções de duvidosa juridicidade, a composição do plenário do Conama garante ampla vantagem ao Governo Federal em comparação aos demais setores, desequilibrando uma relação que deveria pautar-se pela paridade inerente aos órgãos colegiados.

Recentemente a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema iniciou esforços para revisar as duas principais resoluções do Conama que disciplinam o licenciamento ambiental: a 1/1986 e a 237/1997. O texto que vem sendo preparado para ser apresentado ao Conama não estabelece muitas mudanças de mérito em relação ao que se tem vigente atualmente. Ademais, por mais que o texto seja aperfeiçoado, uma resolução do Conama disposta sobre normas gerais para o licenciamento ambiental no Brasil sempre gerará dúvidas de ordem jurídica. Mais do que nunca, é preciso que o Congresso assuma o protagonismo que lhe foi confiado pela Constituição Federal.

O momento para essa mudança é oportuno: o primeiro passo foi dado com a aprovação da LC 140/2011, estabelecendo quem faz o quê na gestão ambiental pública, inclusive no licenciamento. Agora cabe ao Congresso definir como fazer. Para isso, roga-se pela aprovação de uma lei fixando normas gerais para o licenciamento ambiental.

#### **4. Reformas pontuais**

A ausência de uma norma geral confiável, que deveria advir do Congresso Nacional, aumenta a insegurança jurídica e gera um quadro recheado de anseios ideológicos difíceis de superar, como a convicção que se criou em torno do licenciamento ambiental como “o instrumento” capaz de assegurar a sustentabilidade.

Duas premissas limitadoras ao poder legislativo central não poderão ser ignoradas na elaboração desta lei: a autonomia dos demais entes federados – que

impede a União de descer a minúcias que interfiram na organização político-administrativa estadual e municipal, embora possa dispor sobre maiores detalhes no licenciamento ambiental federal –, e a separação de poderes republicanos – que impede o Legislativo de invadir searas típicas de normas regulamentares e normas *interna corporis*.

Como se sabe, a competência para legislar sobre o processo de licenciamento ambiental está prevista no art. 24, VI e XI, da Constituição, cabendo à União fixar normas gerais e aos demais entes federativos suplementá-las de acordo com suas peculiaridades (parágrafos do art. 24). Ou seja, a União não poderá esgotar o assunto, de modo a inviabilizar toda e qualquer iniciativa dos Estados e Municípios. É da essência dos países federalistas permitir que os entes subnacionais funcionem como verdadeiros laboratórios da democracia e da gestão pública, gerando boas ideias que poderão ser copiadas pelos demais membros da Federação.

O outro limite refere-se à separação dos Poderes Executivo e Legislativo. O poder do legislador encontra limites somente na Constituição, e é de lá (precisamente no art. 84) que decorre a competência inerente do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como regulamentar as leis aprovadas pelo Congresso de modo a conferir-lhes fiel execução.

Ambos os limites atuam como sistemas de freios e contrapesos (*checks and balances*), impedindo a formação de superpoderes, seja de um dos entes da Federação, seja de um dos poderes da República.

O Congresso tem debatido timidamente uma proposta para o licenciamento ambiental. A que mais tem evoluído, até agora, é a do PL 3.729/2004. Parado desde a sua apresentação, no ano em que completou uma década o Projeto de Lei finalmente deu o primeiro passo importante: foi aprovado um substitutivo na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados - CAPADR, melhorando em muito o texto original. Um ano depois foi aprovado um novo substitutivo na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados - CMADS, mudando significativamente o anterior. Agora o projeto será apreciado na Comissão de Finanças e Tributação e em seguida na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, antes de seguir para a análise no Senado.

Apesar dos aperfeiçoamentos em relação à versão original do PL, os substitutivos aprovados na CAPADR e na CMADS pecam em não propor nada de novo para o licenciamento ambiental de obras de infraestrutura. Enquanto o segundo sequer faz menção às obras de infraestrutura, o primeiro substitutivo apenas prevê que o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades de interesse social ou de utilidade pública seja regulamentado por ato do Poder Executivo. Isso já ocorre: devido à ausência de uma lei robusta, a Administração Pública federal tem expedido inúmeros atos infralegais, a exemplo das já mencionadas Resoluções Conama, das Portarias 420, 421, 422, 423, 424 e 425, todas publicadas pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA em 2011, da Portaria Interministerial 60/2015 e da IN Ibama 184/2008.

Como se vê, a essência do *status quo* será mantida, com algumas mudanças pontuais a ser conquistadas, caso qualquer um dos substitutivos até agora aprovados nas Comissões seja mantido.

A negligência do legislador do passado empurrou o setor de infraestrutura para um buraco negro. Iniciativas atuais, como os substitutivos vistos acima, são urgentes e bem-vindas. Porém é necessário iniciar um debate mais profundo sobre o papel do licenciamento na gestão ambiental pública e privada. Se quisermos garantir a infraestrutura como alavanca para o desenvolvimento do país, será preciso promover reformas estruturantes no licenciamento ambiental.

## **5. Reformas estruturantes**

Com certeza uma lei aprovada no Congresso, na forma como está sendo proposta por meio dos substitutivos ao PL 3.729/2004, refletirá mudanças positivas para o licenciamento ambiental nas obras de infraestrutura e nos demais empreendimentos e atividades. Positivas, porém limitadas. Enxergando além, será preciso uma reforma muito mais profunda, uma proposta que mude radicalmente a estrutura do licenciamento ambiental como conhecido hoje.

A proposta que descrevemos a seguir visa conferir previsibilidade, racionalidade e segurança ao processo de licenciamento ambiental, focando em dois eixos: (a) a competência dos órgãos ambientais – estes não podem ser a autoridade responsável para resolver todos os problemas gerados por um empreendimento, mas tão apenas aqueles de natureza ambiental; e (b) a natureza jurídica das licenças ambientais – há que lhes conferir características de verdadeiro ato administrativo vinculado, previsível e juridicamente seguro.

### **5.1 Órgão ambiental, licença ambiental**

O processo de licenciamento ambiental atual, em especial quando envolve empreendimentos grandes e complexos como os de infraestrutura, tem sido um *locus* para onde problemas das mais variadas naturezas convergem.<sup>3</sup>

A análise por órgãos ambientais dos impactos sociais que os grandes empreendimentos causam sempre foi alvo de críticas e polêmicas. Há quem diga que não compete aos órgãos ambientais analisar e propor medidas mitigatórias ou compensatórias para os impactos sociais. A atual ministra do meio ambiente, Izabella Teixeira, é uma das que mais defendem a separação das questões sociais do licenciamento ambiental (ELETROSUL, 2013):

---

<sup>3</sup> “Causas trabalhistas, sociais e urbanas costumam ganhar espaço no processo de licenciamento ambiental por meio da pressão de agentes diversos. Em um país no qual, em muitas regiões, a presença do Estado é rala ou nula, a sociedade local enxerga no investidor uma das poucas – ou única – alternativas para melhorar as condições da infraestrutura social” (ABDIB e FGV, 2011, p. 5).

“Hoje, cerca de 80% dos problemas do licenciamento na área federal estão ligados às questões sociais e econômicas. Enquanto que as questões ecológicas são cerca de 20%. As pessoas estão jogando para dentro do licenciamento situações que poderiam ser resolvidas antes.”

Apesar das críticas, o fato é que a legislação vigente coloca dúvidas sobre esse papel dos órgãos ambientais: enquanto a Lei 6.938/1981 parece limitar o conceito de *meio ambiente* aos *aspectos naturais*, o conceito de *poluição* previsto no mesmo artigo engloba aspectos mais amplos, a exemplo das *adversidades às atividades sociais e econômicas*.<sup>4</sup>

Será que os órgãos ambientais estão preparados para essa tarefa? Será que a fala da ministra acima é coerente com as atribuições funcionais da pasta que ocupa? Vamos fazer essa análise especificamente com o Ibama, pois com o advento do Dec. 8.437/2015 a autarquia federal passa a ser o órgão ambiental competente para licenciar os principais projetos de infraestrutura.

O Ibama foi criado com as finalidades básicas de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente relativas ao licenciamento ambiental federal, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental.

Uma análise da Lei 10.410/2002, que criou e disciplina a carreira de especialista em meio ambiente na Administração Pública ambiental federal, revela como “atribuições do cargo de Analista Ambiental o planejamento ambiental, organizacional e estratégico afetos à execução das políticas nacionais de meio ambiente formuladas no âmbito da União, em especial as que se relacionem com as seguintes atividades: I – regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental; II – monitoramento ambiental; III – gestão, proteção e controle da qualidade ambiental; IV – ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros; V – conservação dos ecossistemas e das espécies neles inseridas, incluindo seu manejo e proteção; e VI – estímulo e difusão de tecnologias, informação e educação ambientais” (art. 4.º, Lei 10.410/2002).

---

<sup>4</sup> “Art. 3.º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – *meio ambiente*, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

(...)

III – *poluição*, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às *atividades sociais e econômicas*;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.

A exigência que a Lei faz para concorrer a este cargo é possuir diploma de graduação em nível superior ou habilitação legal equivalente, podendo, em tese, ser ocupado por graduados familiarizados às questões sociais, como antropólogos, sociólogos, assistentes sociais etc.

Analisando o Regimento Interno do Ibama, aprovado pela Portaria MMA 341/2011, a Diretoria de Licenciamento – Dilic do órgão é dividida em coordenadorias gerais, dentre as quais a de Infraestrutura de Energia Elétrica (hidrelétrica, dutos, linhas de transmissão, termoelétrica, nuclear, eólica e outras fontes) e a de Transporte, Mineração e Obras Cíveis (transporte terrestre, portos, aeroportos, hidrovias, mineração, obras cíveis, petróleo e gás). Pesquisando as normas internas que regem a atuação do Ibama sobre as questões sociais, em especial da Dilic, localizamos apenas a Portaria Ibama 21/2008,<sup>5</sup> que contém o seguinte dispositivo: "Art. 3.º As equipes técnicas dos NLAs deverão ser compostas por técnicos de nível superior com formação para atuar nos meios biótico, físico e *socioeconômico*" (destaques nossos).

No Plano Plurianual de 2015 do Ibama (IBAMA, 2015) consta o *Programa 2045*, relacionado ao *Licenciamento e Qualidade Ambiental*, que inclui a *Ação 6925 (Licenciamento Ambiental Federal)*, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento do licenciamento e da avaliação ambiental. A *Ação* sugere o aperfeiçoamento de normas e da gestão das informações, e o desenvolvimento institucional dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama responsáveis pelo licenciamento ambiental, assim descrita:

“Execução dos procedimentos de licenciamento ambiental federal necessários à realização de vistorias aos locais e/ou trajeto de empreendimentos, audiências públicas ou reuniões públicas com as comunidades a serem afetadas pela implantação do empreendimento e reuniões técnicas com empreendedores, consultorias e interessados, Ainda são necessários a elaboração de documentos administrativos, elaboração de documentos técnicos tais como pareceres, relatórios de vistorias, notas técnicas, notas informativas, bem a realização de análises, modelagem e processamento de dados ambientais relacionadas à avaliação de *impacto ambientais* e análise de risco” (destaques nossos).

Ou seja, muito pouco, ou quase nada, nesses documentos e normas oficiais revela uma atuação ou uma medida de capacitação institucional do Ibama e seus servidores, em especial da Dilic, no que tange às questões extra ambientais, a exemplo dos impactos sociais. Reforça essa ilação a reduzidíssima existência de publicações e estudos técnicos produzidos pelo órgão sobre os impactos sociais gerados por empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Trata-se de um reflexo inexorável da ausência de profissionais afeitos cientificamente às questões sociais nos órgãos de meio ambiente, bem como da própria estrutura arquitetada e montada para as agências ambientais, estranha às questões não ambientais.

Diante de tudo isso, nos parece que a avaliação dos impactos sociais não seja, de direito (embora seja de fato), uma incumbência dos órgãos ambientais. Não

---

<sup>5</sup> Cria os Núcleos de Licenciamento Ambiental, vinculados tecnicamente à Diretoria de Licenciamento Ambiental e instalados nas Superintendências Estaduais do Ibama.

obstante, seria temerário concluir que impactos dessa natureza não devam ser objeto de análise pelos órgãos do Sisnama, seja porque, como vimos, o conceito de poluição contempla as *adversidades às atividades sociais e econômicas*, seja porque os termos *socioambiental* e *socioeconômico* são incluídos (pelo próprio Regimento Interno do Ibama) em algumas atribuições transversais ou tangenciais ao licenciamento ambiental.<sup>6</sup>

Trata-se de uma opção política que poderá ser adotada no âmbito infralegal, não nos parecendo ser necessário (embora desejável) modificar a Política Nacional do Meio Ambiente para excluir das competências dos órgãos ambientais a análise dos impactos sociais no processo de licenciamento.

Mas o ponto principal da discussão não é se os órgãos ambientais têm ou não têm competência legal para proceder tal análise, e sim se estariam devidamente capacitados e aparelhados para tanto, principalmente quando constatamos que 80% dos problemas do licenciamento na área federal estão ligados às questões sociais e econômicas, enquanto que as questões ecológicas são cerca de 20%, como disse a ministra.

Se no Ibama não nos pareceu haver um comprometimento institucional de atenção e de capacitação dos servidores para com os impactos sociais, no MMA a situação aparenta ser a mesma. Apesar de legalmente lhe caber planejar, coordenar, supervisionar e controlar a Política Nacional do Meio Ambiente, não há uma agenda especificamente voltada a preparar os órgãos executores das políticas ambientais para a prevenção e o manejo dos impactos sociais. Ao menos pelo que consta no portal oficial do Ministério (MMA, sem data), as únicas informações sobre responsabilidade socioambiental se relacionam aos temas produção e consumo sustentável. O *Plano de Ação do MMA para Produção e Consumo Sustentáveis* tem o objetivo de fomentar políticas, programas e ações que promovam a produção e o consumo sustentáveis no país, focando em: educação para o consumo sustentável; varejo e consumo sustentável; aumento da reciclagem; compras públicas sustentáveis; construções sustentáveis e Agenda Ambiental na Administração Pública – esse último programa incentiva a incorporação de atitudes sustentáveis na rotina dos órgãos públicos do país.

---

<sup>6</sup> Portaria MMA 341/2011: “Art. 80. À Coordenação-Geral de Monitoramento Ambiental compete: (...) V – promover, coordenar, executar, difundir e apoiar estudos e pesquisas de caráter científico, tecnológico e *socioambiental*.

(...)

Art. 94. À Coordenação de Geração de Conhecimento dos Recursos Faunísticos e Pesqueiros compete: I – promover e apoiar estudos e pesquisas científicas, tecnológicas, ambientais e *socioeconômicas*, como suporte ao estabelecimento de normas, critérios e padrões para a autorização do uso sustentável e gestão dos recursos pesqueiros e faunísticos; (...) V – promover a avaliação dos impactos ambientais e *socioeconômicos* decorrentes das execuções de medidas de gestão para o uso sustentável dos recursos pesqueiros e faunísticos”.

Ou seja, os impactos sociais identificados nos estudos ambientais que embasam o licenciamento de grandes obras de infraestrutura serão analisados e tutelados por órgãos minimamente capacitados nesse mister. O prejuízo é geral: para o empreendedor, que muitas vezes será obrigado a arcar com passivos que não deu causa, além de se responsabilizar por questões que nunca chegarão a termo; para os próprios órgãos ambientais, obrigados a cumprir a lei e sufocados por pressões do Ministério Público e das comunidades afetadas; para essas comunidades, que terão seus direitos analisados por autoridades sem *expertise*; e também para o meio ambiente, que terá de dividir o tempo e a atenção dos analistas ambientais com outros temas. O saldo disso tudo é insegurança jurídica, aumento do *Custo Brasil* e atraso no desenvolvimento, sem que necessariamente resulte em melhoria das condições sociais e ambientais.

O caminho não é o Poder Público fechar os olhos para as questões sociais, mas sim indagar se essa tutela deve ficar a cargo dos órgãos ambientais e, se concluir que sim, se devem ser resolvidas no âmbito do licenciamento.

Preocupada com a sobrecarga de responsabilidades nos ombros dos órgãos ambientais, VULCANIS (2013, p. 7) opina que:

“Decidir o modelo de desenvolvimento do país, não é, de fato, a nosso ver, papel dos órgãos ambientais, exclusivamente. Com estes não pode remanescer a decisão sobre questões que envolvem a essência do Estado e sua proposta de futuro. Decidir como e de que forma irá ocorrer o desenvolvimento e a partir daí, onde acontecerão estradas, portos, usinas hidrelétricas, linhas de transmissão, financiamento da agricultura etc., é atribuição de Estado, como um todo considerado, incluído neste todo a variável ambiental. (...)”

A ausência de um planejamento integrado do desenvolvimento, com participação social, faz com que toda a carga de passivos, sejam sociais, sejam ambientais, deságuem no licenciamento ambiental de cada uma das atividades ou empreendimentos individualmente considerados, se colocando sobre os ombros deste instrumento problemas e situações que ele não tem aptidão para resolver.

Algumas propostas vêm sendo debatidas para se tentar reduzir essa concentração de responsabilidades nos órgãos ambientais. Uma delas trata da criação de um balcão único para o licenciamento, que seria vinculado a uma instância superior de governo, onde todos os órgãos envolvidos – ambientais e não ambientais – discutiriam e deliberariam conjuntamente os impactos de diversas ordens (ambientais, econômicos, sociais, culturais etc.). O BANCO MUNDIAL (2008, p. 44) apresentou um estudo expressando essa ideia para o caso das hidrelétricas:

“Com o objetivo de otimizar os trâmites do processo de instalação de empreendimentos hidrelétricos, examinou-se a potencial criação do Balcão Único, composto por representantes de todos os setores envolvidos, por intermédio de uma interface transparente, ágil e eficaz. Dessa forma, cada órgão, além do Ibama, Aneel, ANA, EPE, Funai, Incra, Iphan, entre outros, analisaria determinado aspecto do Projeto de Hidrelétrica, emitindo manifestações específicas de sua competência, formalizando documentos em um único processo de instalação em cadeia, onde a atuação de um deveria estar em consonância com a atuação do outro.

A integração da linguagem e a conciliação das informações entre os órgãos envolvidos no processo ampliariam a análise, prevalecendo não o aspecto pontual de cada técnico ou setor, mas o resultado da integração como produto final, objetivando uma melhor orientação aos empreendedores e, por consequência, proporcionando maior segurança ao investimento.

(...)

A justificativa para criação do Balcão Único para o licenciamento ambiental de projetos de geração de energia é a busca pela economia processual administrativa e a prevalência do interesse público na análise dos projetos. O Balcão Único representaria efetivamente a transversalidade por meio da abordagem integrada da variável ambiental pelos setores envolvidos no processo de licenciamento.”

Seja na mão dos órgãos ambientais ou em instâncias decisórias superiores, não se pode criar uma expectativa de que o licenciamento ambiental será capaz, por si só, de tutelar as questões extra ambientais, principalmente as sociais. Estas são, por essência, tão ou mais subjetivas do que aquelas (o ser humano e a sociedade são diversos e complexos),<sup>7-8</sup> principalmente em um país que negligencia o bem-estar social há séculos. De repente esse passivo social “cai no colo” dos empreendedores e dos órgãos ambientais, para que resolvam questões complexas por meio de um ato administrativo. Muitas são demandas sociais que emergem durante o licenciamento, mas que na realidade originaram-se muito antes do empreendimento, e não deveriam ser de responsabilidade do proponente do projeto. São exemplos desse tipo de demanda os investimentos para construção ou asfaltamento de rodovias em áreas distantes do empreendimento e ações sociais voltadas para as populações não atingidas pelo empreendimento, como cestas básicas para moradores carentes, instalação de postos de saúde e escolas, entre outras (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 36).

Na opinião do BANCO MUNDIAL (2008, 48-49), a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE poderia ser utilizada para antecipar e eventualmente atender essas questões mais amplas e sem conexão direta com o projeto. Faria (2011a, p. 14-15) compartilha da mesma opinião, afirmando que a AAE evitaria que as variáveis sociais acumuladas no passado não desembocassem no processo de licenciamento ambiental. Idem VULCANIS (2013, p. 7), para quem a AAE funcionaria como instrumento para decisão política anterior ao licenciamento ambiental, destinada à agregação da variável ambiental nas políticas e programas governamentais.

---

<sup>7</sup> VANCLAY et al (2015, p. 2) definem como impactos sociais tudo que acarrete mudanças nas sociedades em uma ou mais das seguintes situações: modo de vida, cultura, comunidade, sistema político, meio ambiente, saúde e bem-estar, direitos individuais e de propriedade e medos e aspirações pessoais.

<sup>8</sup> VANCLAY et al (2015, p. 2) enfatizam que os impactos ambientais são bem diferentes dos sociais, ilustrando que aqueles somente ocorrem quando se inicia a intervenção física no ambiente, enquanto estes podem ocorrer antes mesmo da intervenção, na fase de concepção do projeto (a exemplo da ansiedade decorrente dos rumores de uma futura desapropriação imobiliária ou das expectativas geradas com uma provável especulação imobiliária).

A ausência de *expertise* para tratar das questões extra ambientais, aliada à prática abusiva de se exigir compensações sem previsão em lei, surpreendendo o administrado com "medidas imediatas e desconectadas" (JUSTEN FILHO, 1986, p. 51), resulta na definição de condicionantes de cunho social impostas de forma inconstitucional à responsabilidade do empreendedor. Sobre a "farra das condicionantes", a ministra do meio ambiente (ABDIB; FGV, 2011, p. 7) diz haver:

*“muitos pedidos incluídos por prefeitos ou outras instituições, muitos pedidos não têm (sic) ligação com a compensação de um impacto ambiental. O que tem acontecido é que por pressão, empreendedores acabam, por exemplo, comprando ambulâncias como compensação ambiental. Esses são os arranjos que são colocados como condicionantes para o licenciamento.”*

A única previsão legal para imposição de medidas compensatórias é a compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000, para empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental. Para os demais empreendimentos não há previsão em lei para que os órgãos licenciadores imponham medidas compensatórias. Qualquer medida que seja imposta neste sentido é inconstitucional. Vale lembrar que o STF (BRASIL, 2008) rejeitou o argumento de ofensa ao princípio da legalidade da compensação ambiental criada pela Lei 9.985/2000 "dado haver sido *a própria lei que previu* o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza" (destaques nossos).

Tais propostas podem contribuir para superar a polêmica de os órgãos ambientais terem que analisar e deliberar os impactos não ambientais. Todavia, pouco adiantarão se não vierem acompanhadas do segundo eixo da reforma estruturante a que nos referimos, detalhado a seguir.

## **5.2 Licença com “cara” de licença**

A discussão acerca da natureza jurídica da licença ambiental sempre dividiu a doutrina, ora dizendo tratar-se de licença *stricto sensu*, ora de autorização, ou ainda de ato administrativo híbrido, que reúne características das duas categorias tradicionais (MILARÉ, 2013, p. 785).

Sem dúvida o Direito Ambiental, devido ao reconhecimento pacífico de sua autonomia científica, possui institutos próprios que não necessariamente precisam ser associados ou comparados a institutos de outras disciplinas jurídicas, como é o caso da licença tradicional do Direito Administrativo.

Essa autonomia, contudo, não dá ao Poder Público legitimidade para estabelecer um processo em que, independentemente da natureza jurídica do ato final (licença, autorização, permissão etc.), grassam a imprevisibilidade e o subjetivismo. O processo administrativo não é um instrumento de garantia das prerrogativas da Administração Pública, mas sim de garantias dos direitos do administrado. Daí porque deve observar com rigor o princípio constitucional do devido processo legal. Para MOREIRA (2007, p. 66-67):

“Através do processo administrativo não se pretende mera proteção a prazos, publicações, vistas, protocolos e demais perfis burocráticos da atividade estatal. O processo é instrumento de participação, proteção e garantia dos direitos individuais. Caso prestigiado, o cidadão terá convicção de que o ato administrativo é legítimo e perfeito.”

O licenciamento ambiental, em especial o de obras de grande apelo socioeconômico como as de infraestrutura, tem se caracterizado como um processo onde se sabe como começa, mas não se sabe como termina. Há uma nítida polarização de interesses quando se fala em meio ambiente. O erro é canalizar todas essas divergências para um processo que deveria se pautar em critérios técnicos e jurídicos, propiciando margem para que decisões políticas sejam adotadas por agentes que sequer foram eleitos. O meio ambiente não é bem público, mas sim bem de uso comum do povo, o que significa que é o povo, por meio de seus representantes eleitos democraticamente, e não a Administração Pública, que tem a primazia da opção política de decidir como conservar e usar os recursos naturais disponíveis.

A ausência de regras juridicamente seguras e confiáveis permite que um processo que deveria se pautar por critérios jurídicos e técnicos se transforme em um balcão de negociações, em um *locus* onde todos estão legitimados a pedir o que quiser, quedando o empreendedor com a pressão de aceitar para ter a licença deferida.<sup>9</sup> Some-se a isso um tema que desperta posicionamentos ideológicos radicais e temos um ambiente perfeito para o conflito – a ideologia desperta a irracionalidade, que por sua vez conduz a injustiças. Para VULCANIS (2013, p. 8), as normas ambientais

“Não trazem balizas para o gestor ambiental, dizendo a ele o que pode e o que não pode ser feito, o que faz com que as decisões sejam muito discricionárias.

A discricionariedade, num ambiente ideologizado, como passou a ser o licenciamento ambiental, acaba por gerar uma série de desvios e deturpações que poderiam ser resolvidas com comandos claros que limitassem e dirigissem a ação dos entes de governo da área ambiental.”

Para que um conflito que começa na esfera administrativa vá parar no judiciário é um “pisar de olhos”, ainda mais se tendo uma Justiça gratuita para a

---

<sup>9</sup> Para se ter uma ideia da visão distorcida do que o licenciamento ambiental representa para alguns, confira o que disse o ex-vice-governador do Pará, Helenilson Pontes, ao saber que o Ibama não iria fixar condicionantes sociais no licenciamento ambiental da UHE Belo Monte: "Nós temos a visão de que é no licenciamento, o lugar importante no processo de construção desses projetos onde se assegura algumas garantias sociais, normalmente denominadas condicionantes sociais" (VILARINS, 2013).

defesa de interesses difusos e sem quaisquer formas de controle, responsabilização ou sucumbência aos proponentes, em especial os membros do Ministério Público – MP.

Discutir limites à participação do MP no licenciamento virou tabu, embora a autonomia ilimitada dos seus membros seja reconhecida por muitos como uma questão que merece ser discutida. Estudo realizado pelo BANCO MUNDIAL (2008, p. 45) aponta que essa independência ilimitada do MP no Brasil não tem paralelo em outros países, sendo um fator determinante para o descumprimento dos prazos para análise das licenças e da imprevisibilidade do processo de licenciamento ambiental. O mesmo estudo (p. 44-45) indica que, no caso específico do licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, o MP tem tido influência sobre questões que não estão direta ou explicitamente sob sua competência legal, tais como: (a) definição da matriz energética nacional; (b) organização territorial do sistema de geração de energia; (c) estabelecimento de critérios e metas de desenvolvimento econômico regional e estruturação para atendimento dessas demandas; (d) estabelecimento de prioridades de interesses econômicos e ambientais; e (e) valoração ou não dos impactos decorrentes.

Por não se submeterem a um regime de hierarquia funcional mandatária (não há chefia no MP), os promotores podem agir com base apenas em sua própria consciência, discordando de posicionamentos adotados muitas vezes por um colegiado de técnicos do órgão ambiental.<sup>10</sup> Um maior engajamento do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, fixando diretrizes para a atuação dos seus membros, poderia harmonizar o diálogo entre os promotores e os órgãos ambientais, diminuindo os conflitos no licenciamento ambiental. A independência do MP é comemorada como uma conquista da democracia, e não deve ser restringida. Todavia, é preciso que a instituição exija dos seus membros uma atuação fundamentada mais em argumentos técnicos e jurídicos do que nas opiniões ou sentimentos pessoais de cada um.

Assim como o passivo social e os anseios da sociedade não podem afunilar para o licenciamento, devendo o Poder Público lançar mão de mais planejamento, todo e qualquer conflito ou opinião divergente não pode desaguar no Judiciário. Não pela sua morosidade, que não foge ao padrão dos demais Poderes da República, mas sim porque não é papel dos juízes decidir questões predominantemente técnicas, tanto que ainda há certa resistência do Judiciário em analisar o mérito dos atos administrativos. Da mesma forma que não é papel dos órgãos ambientais – que fazem parte do Poder Executivo – legislar ou interpretar normas, mas sim executar as que o Legislativo aprovar.

FARIA (2011b, p. 33) é da opinião de que a judicialização excessiva é um reflexo cada vez mais evidente do afastamento do licenciamento ambiental da ciência e da tecnologia: "À medida que o conhecimento científico foi sendo relegado a um segundo

---

<sup>10</sup> “Diferentemente dos demais membros dos Poderes Judiciário e Executivo, os procuradores não precisam submeter as decisões a superiores. Trata-se, portanto, de uma casta especial de funcionários públicos superpoderosos. Em todo o país há 823 procuradores na ativa, com idade média de apenas 29 anos, mas salário de gente grande: o piso é de 21.000 reais” (PAUL, 2007).

plano nos conflitos inerentes ao licenciamento ambiental, o processo foi sendo transformado em veículo para embates jurídicos, eivados de subjetividade."

Para mitigar a subjetividade no processo de licenciamento, duas medidas são imprescindíveis: (a) antecipar a solução dos conflitos para outras instâncias, para que todos os passivos e anseios da sociedade não desemboquem no licenciamento; e (b) prever e detalhar melhor os procedimentos, vinculando as decisões técnicas e jurídicas às normas ambientais. Tais medidas converterão um processo hoje caracterizado mais pela discricionariedade em algo mais previsível e linear, como devem ser todas as permissões, autorizações e licenças a cargo do Poder Público, independente da sua natureza.

O planejamento estatal é o melhor caminho para uma gestão ambiental eficiente. As decisões políticas devem ser tomadas antes, para que não sejam geradas expectativas que dificilmente serão atendidas no processo de licenciamento. Frustradas nessa fase, acabam resultando em demandas ao Judiciário, que tampouco será capaz de atendê-las. Em entrevista (ABDIB; FGV, 2011, p. 6-7), a Ministra IZABELLA TEIXEIRA assim tratou dessa questão:

"o processo de licenciamento avalia só o projeto, mas a questão ambiental é algo que tem de estar no processo de tomada de decisão, e isso vem antes do processo de licenciamento ambiental, está acima dele. Se na tomada de decisão foi acertado que o projeto será realizado, o processo de licenciamento vai apenas indicar como deve ser feito, com quais condicionantes."

A própria Política Nacional do Meio Ambiente oferece instrumentos para antecipar as decisões políticas, como o *zoneamento ambiental* e o estabelecimento de *padrões de qualidade ambiental*. Tais instrumentos podem ser utilizados como medidas para esgotar, ou no mínimo mitigar, a carga política envolvendo polêmicas nos impactos socioambientais, que acabaria escorrendo para o licenciamento ambiental. Essa também é a opinião de MOTTA e OUVENEY (2014, p. 71-72): é preciso trazer a preocupação ambiental para etapas anteriores de planejamento e reduzir as necessidades de ajustes quando da implantação dos empreendimentos.

Pesquisa realizada pela FGV (2014) demonstra a expectativa que se criou em torno do licenciamento ambiental, como se fosse capaz de substituir a atividade política do Poder Público. Com efeito, 45% dos entrevistados pela pesquisa disseram que a principal função do licenciamento ambiental de obras e atividades de significativo impacto é "servir como um instrumento estratégico de planejamento regional e gestão territorial", enquanto para outros 20% é "promover o desenvolvimento local sustentável".

Quando perguntados qual seria o principal problema político e estratégico que interfere no licenciamento ambiental, os entrevistados responderam da seguinte maneira: para 32% é a falta de avaliação ambiental estratégica prévia, que acaba transferindo todo o planejamento ambiental para a etapa de licenciamento; 27,5% acham que as decisões são mais políticas do que técnicas, faltando autonomia para os órgãos licenciadores, ainda muito sujeitos às interferências políticas; e 25% disseram que o espaço discricionário concedido aos órgãos e agentes responsáveis pelo licenciamento ainda não alcançou adequado equilíbrio, propiciando espaço para interferências políticas e decisões arbitrárias.

Além dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial, o licenciamento ambiental se tornaria um processo mais previsível e linear caso os órgãos competentes estabelecessem padrões de qualidade ambiental e *standards* de emissões por tipologia, além de parâmetros de resiliência e suporte dos ecossistemas. Neste sentido, o Conama já dispõe de competência para estabelecer normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, bem como normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

Tivesse o licenciamento ambiental bem lastreado nesses instrumentos prévios, a necessidade de se fixar condicionantes nas licenças seria diminuída. Há quem defenda as condicionantes justamente pelo fato de que se não fossem elas algumas licenças jamais poderiam ser aprovadas. Se esse argumento possui algum fundamento é devido à ausência de instrumentos de planejamento e ordenamento territorial, bem como de padrões de qualidade ambiental. O abuso de condicionantes significa improviso, "jeitinho" que se encontra para licenciar algo não licenciável ou algo sem regras previamente estabelecidas pelo Poder Público.

Diferentemente da licença ambiental, não há discussões acerca da natureza jurídica das licenças para construção expedidas pelos órgãos municipais de controle do uso e ocupação do solo urbano, reconhecida como uma licença *stricto sensu, i.e.*, ato administrativo vinculado. Isso se deve ao fato de que as licenças para construção são baseadas em instrumentos de planejamento e ordenamento territorial que não oferecem maiores margens a discricionariedades. São eles o zoneamento (definido nos planos diretores ou leis de uso e ocupação do solo) e as limitações urbanísticas (coeficientes de aproveitamento, normas edilícias, permeabilidade do solo, gabarito, recuo etc.).

Essa distinção entre as licenças de construção e ambiental se torna nítida quando, de um lado, não vemos maiores mobilizações ou críticas ao trabalho dos órgãos competentes para a emissão das primeiras, mas por outro lado chovem iniciativas e reclamações contrárias às licenças ambientais expedidas pelos órgãos do Sisnama. Quem se recorda de judicializações intentadas pelo Ministério Público, de mobilizações da sociedade civil ou de reportagens na imprensa contrárias a licenças de construção expedidas pelos órgãos de controle do uso e ocupação do solo?

Ora, se a licença de construção é um ato tão *sine qua nom* para o empreendimento quanto a licença ambiental, por que os problemas se concentram somente nesta? Fácil. Porque o caráter vinculado do processo para a sua obtenção não abre brechas para subjetivismos, para imposição de condicionantes extra urbanísticas,

para servir de palco para reivindicações sociais nem para transferir ao empreendedor passivos negligenciados pelo Poder Público.<sup>11</sup>

Diante de tudo que dissemos acima, é preciso reconhecer que a crise não é só do licenciamento, mas do Direito Ambiental, cada vez mais descolado da Constituição Federal, da racionalidade e da ciência jurídica, mas cada vez mais próximo da ideologia, da rebeldia e do desprezo ao formalismo jurídico. Vivemos uma crise de legalidade na legislação ambiental, com o Congresso escusando-se de decidir as grandes questões, fenômeno que não ocorre somente com o Direito Ambiental e nem apenas no Brasil. O perigo da omissão do dever do legislador, como disse DHAWAN (2007, p. 317), é que quanto mais nos aproximamos de soluções adotadas pelo Executivo mais nos afastamos da democracia.

## 6. Referências bibliográficas

ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE; FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Entrevista IZABELLA TEIXEIRA, Ministra do Meio Ambiente: Governo trabalha para melhorar o licenciamento ambiental. In: ABDIB; FGV (orgs.). *Conjuntura da Infraestrutura*. abr. 2011. p. 5-7.

BANCO MUNDIAL. *Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate*. (em três volumes): Relatório Principal. Brasília: Banco Mundial, 2008. vol. II. 109p.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIn 3.378/DF, Pleno. rel. Min. Carlos Britto. Brasília, 09.04.2008. *Diário da Justiça*, p. 00242, 20.06.2008.

---

<sup>11</sup> Com o advento do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), os órgãos de controle do uso e ocupação do solo passaram a contar com uma ferramenta com potencial para relativizar o caráter vinculado das licenças de construção. Trata-se do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Os urbanistas têm se perguntado se, com o EIV, ocorrerá uma “discricionarização” do processo para obtenção das licenças de construção, tal como se dá no licenciamento ambiental. Ainda é cedo para responder, apesar da idade debutante do Estatuto das Cidades, mas nos arriscamos a dizer que não, principalmente porque o direito de construção é solidamente aceito no Brasil como um direito subjetivo e porque é indiscutível o caráter vinculado das licenças de construção.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Mapa estratégico da indústria 2013-2022*. 2. ed. Brasília: CNI, 2013. 137p.

\_\_\_\_\_. *Eixos logísticos: os projetos prioritários da indústria*. Brasília: CNI, 2014a. 85p.

\_\_\_\_\_. *Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias*. Brasília: CNI, 2014b. 177p.

DHAWAN, RAJEEV. Federalism in Tension. In: WATTS, Ronald; CHATTOPADHYAY, RUPAK (ed.). *Unity in Diversity: “Learning from Each Other”*. New Delhi: Forum of Federations, 2007. p. 308-326.

ELETROSUL – CENTRAIS ELÉTRICAS S.A. Ministra defende separação de questões sociais de licenciamento ambiental – 21.10.2013. Disponível em: [www2.eletrosul.gov.br/gdi/gdi/cl\_pesquisa.php?pg=cl\_abre&cd=imiegZ3@%7BWckg] . Acesso em: 25.07.2015.

FARIA, IVAN DUTRA. *Ambiente e energia: crença e ciência no licenciamento ambiental – parte III: sobre alguns dos problemas que dificultam o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: Senado, 2011a. 33p.

\_\_\_\_\_. *Ambiente e energia: crença e ciência no licenciamento ambiental – parte II: ciência e crença na previsão de impactos ambientais*. Brasília: Senado, 2011b. 34p.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Seminário licenciamento ambiental e segurança jurídica: visão contemporânea da magistratura e do Ministério Público. 2014. Disponível em: [http://desafios-e-oportunidades-para-o-aprimoramento-dos-sistemas-de-licenciamento-ambiental-no-brasil--uma-analise-e-institucional.pdf]. Acesso em: 27.07.2015.

FRISCHTAK, CLÁUDIO; DAVIES, KATHARINA. O investimento privado em infraestrutura e seu financiamento. In: PINHEIRO, ARMANDO CASTELAR; FRISCHTAK, CLÁUDIO R. (orgs.). *Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. p. 39-64.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Plano Plurianual – PPA 2015. Disponível em: [www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/plano-plurianual-ppa-2015]. Acesso em: 26.07.2015.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Sujeição passiva tributária*. Belém: Cejup, 1986.

MILARÉ, ÉDIS. *Direito do ambiente*. 8 ed. São Paulo: Ed. RT, 2013. 1614p.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Responsabilidade socioambiental. Disponível em: [www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental]. Acesso em: 26.07.2015.

MOREIRA, EGON BOCKMANN. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 406p.

MOTTA, RONALDO SEROA DA; OUVENEY, ISAQUE REGIS. Infraestrutura e sustentabilidade ambiental. In: PINHEIRO, ARMANDO CASTELAR; FRISCHTAK, CLÁUDIO R. (orgs.). *Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. p. 65-86.

PAUL, GUSTAVO. *Os meninos superpoderosos*. 2007. Disponível em: [<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0894/noticias/os-meninos-superpoderosos-m0130147>]. Acesso em: 27.07.2015.

VANCLAY, FRANK; ESTEVES, ANA MARIA; AUCAMP, ILSE; FRANKS, DANIEL M. *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*. Fargo: International Association for Impact Assessment, 2015. 107p.

VILARINS, THIAGO. Meio Ambiente – Helenilson lamenta postura do Ibama sobre condicionantes sociais em novas hidrelétricas. 2013. Disponível em: [[www.museu-goeldi.br/portal/content/meio-ambiente-helenilson-lamenta-postura-do-ibama-sobre-condicionantes-sociais-em-novas-hidr](http://www.museu-goeldi.br/portal/content/meio-ambiente-helenilson-lamenta-postura-do-ibama-sobre-condicionantes-sociais-em-novas-hidr)]. Acesso em: 29.07.2015.

VULCANIS, ANDREA. Os problemas do licenciamento ambiental e a reforma do instrumento. 2013. Disponível em: [[www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20131031141015\\_4012.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131031141015_4012.pdf)]. Acesso em: 26.07.2015.