

Ao Excelentíssimo Senhor Kim Kataguirí

Deputado Federal

Assunto: Audiência Pública

Senhor Deputado,

Ao mesmo tempo que agradeço e aceito o honroso convite para participar do *Grupo de Trabalho destinado a analisar o marco legal concernente ao licenciamento ambiental brasileiro e apresentar propostas quanto ao seu aperfeiçoamento*, coordenado por Vossa Excelência, envio por escrito a minha manifestação sobre Entes Federativos no Licenciamento, tema da Audiência Pública que ocorrerá na Câmara dos Deputados, no dia 04 de julho, quinta-feira, às 14:30 min.

Introdução

Impossível qualquer manifestação sobre *Entes Federativos no Licenciamento* sem analisar o verdadeiro objeto da presente discussão. No ordenamento jurídico brasileiro o licenciamento ambiental está cumprindo a sua função de proteger o meio ambiente como direito fundamental? O atual modelo de licenciamento ambiental pode ser um entrave ao desenvolvimento sustentável do país, levando em consideração seus quatro pilares que devem estar em pleno equilíbrio (tutela ambiental, desenvolvimento econômico, inclusão social e boa governança)?

Para serem possíveis estas respostas o Brasil já deveria ter adotado, de modo amplo, o procedimento da análise do custo-benefício na sua legislação ou, via emenda constitucional, como um dos princípios da Administração Pública (Art. 37, da Constituição Federal de 1988). Portanto, antes da abordagem do mérito desta audiência pública, propriamente dito, imperiosa é a análise de uma questão preliminar. Como o procedimento da análise do custo-benefício pode auxiliar no processo de tomada de decisões (inclusive no âmbito do Poder Legislativo)?

## 1. Análise do Custo-benefício das Decisões no Âmbito dos Três Poderes

A análise do custo-benefício é utilizada pelo governo norte-americano, em sede de regulação, para que se evitem decisões equivocadas, enviesadas e causadoras de prejuízos. Trata-se de um poderoso antídoto contra *vieses* comportamentais que afetam o processo decisório. Decisões que visam à tutela do meio ambiente, da saúde pública, da segurança do Estado, entre outras, podem ter um custo imenso, causando mais prejuízos que benefícios, sacrificando os próprios valores que pretendem tutelar.

Exemplos dessas práticas nefastas ocorrem em decisões burocráticas, não apenas do Poder Executivo federal, estadual e municipal no Brasil, mas dos Poderes Judiciário e Legislativo. Enfim, cria-se, aplica-se a lei, ou executa-se a medida, sem que sejam considerados os seus custos. Clássico exemplo é a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção<sup>1</sup> para a tutela do meio ambiente e da saúde pública sem uma análise acurada do custo-benefício da medida, em especial quando grandes somas pecuniárias estão envolvidas.

A implementação da análise do custo-benefício foi iniciada pelo Governo Ronald Reagan com a criação da *White House Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA* e a publicação da Ordem Executiva 12291 de 1981. O procedimento de análise do custo-benefício no Governo Reagan, conforme Sunstein, apresentou efeitos positivos, com medidas regulatórias de proteção ao meio ambiente, segurança alimentar, redução de riscos nas rodovias, promoção de programas de saúde pública, facilitação do acesso à imigração, produção de energia e segurança interna contra atos terroristas.<sup>2</sup> Foi expedida pelo Presidente Bill Clinton a Ordem Executiva 12866, no ano de 1993, atualizando a regulamentação da matéria. Referido procedimento de análise do custo-benefício continuou a ser implementado em administrações do partido republicano e, também, do democrata, em matéria regulatória, invariavelmente.

Ganhou maior importância o referido procedimento na administração do Presidente Barak Obama, que nomeou como Diretor da OIRA o Professor da *Harvard Law School* Cass Sunstein, especialista em direito administrativo e práticas regulatórias, sendo um dos grandes

---

1 Para uma visão aprofundada sobre o princípio da precaução e a sua diferença em relação ao princípio da prevenção, ver: WEDY, Gabriel. *O princípio constitucional da precaução: como instrumento de tutela do meio ambiente e da saúde pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

2 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 157-158.

defensores da análise do custo-benefício. Orientado por Sunstein, o Presidente Barack Obama publicou a Ordem Executiva 13563, de 18 de janeiro de 2011, com premissas básicas de análise do custo-benefício para serem observadas pelas agências federais e pelos demais setores do governo.<sup>3</sup>

A análise do custo-benefício possui papel central no direito administrativo e na regulação. Sunstein defende o *compliance* dessa regra regulatória e o estímulo, o armazenamento e a circulação de informações dentro das agências federais norte-americanas nos processos decisórios. Agências federais não podem exercer o seu papel regulatório em causas que envolvem elevadas somas em dinheiro, a menos que os benefícios da medida superem os custos e, também, que a medida regulatória seja capaz de maximizar os benefícios líquidos.<sup>4</sup> Observa-se, todavia, preocupação em humanizar o Estado Regulatório, porquanto existem valores que o dinheiro não pode quantificar (o direito à vida, à saúde, à dignidade humana, entre outros), sendo essa, talvez, a maior e mais justa crítica que pesa sobre a análise do custo-benefício.<sup>5</sup>

Sunstein sugere quatro maneiras de humanizar o Estado regulatório. De acordo com a primeira, não se deve entender os custos e os benefícios como meras abstrações aritméticas, mas como um esforço para captar qualitativamente bens diversos e promover uma troca razoável entre eles. O uso dessa métrica unitária deve ser elaborado para assegurar um balanceamento razoável, não para anular diferenças qualitativas. Em exemplo elucidativo, o autor relembra a poderosa crítica de Mill sobre o pensamento de Bentham enfatizando as diferenças qualitativas de bens e valores diversos.<sup>6</sup>

---

3 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 105.

4 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make groups smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 140.

5 Uma boa e consistente crítica sobre valores e bens que não podem ser monetarizados pode ser verificada em: SANDEL, Michael. *What's Money Can't Buy? The Moral Limits of Market*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

6 SUNSTEIN, Cass. *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. Chicago: The Chicago University Press, 2014. p. 173.

A segunda maneira consiste no levar a sério valores que são difíceis ou impossíveis de quantificar. Tais valores incluem a dignidade humana, a qual possui um papel crucial na regulação elaborada para a proteção da privacidade.<sup>7</sup>

O terceiro modo indica proceder escolhas regulatórias e a análise do custo-benefício de maneira comportamentalmente informada, no sentido de que levem em conta as muitas diferenças entre o *Homo sapiens* e o *Homo economicus*. Cientistas comportamentais têm demonstrado que as pessoas usam heurísticas, ou atalhos mentais, na avaliação dos riscos, e os seus julgamentos intuitivos podem levar a graves erros. Uma disciplinada análise de riscos é sempre muito melhor que a utilização de meras intuições.<sup>8</sup>

Por fim, e em quarto lugar, as políticas e as regulações precisam beneficiar-se de informações dispersas de uma ampla variedade de seres humanos. Quando as coisas vão bem no governo, é, em grande parte, porque medidas de segurança institucional asseguram que as pessoas, nos setores público e privado, possam prestar informações acerca das prováveis consequências da regulação.<sup>9</sup>

As quatro maneiras de humanizar o estado regulatório e a análise do custo-benefício da medida estão estampadas na referida Ordem Executiva 13563 do Presidente Obama. Na Seção 1 da Ordem, na qual estão previstos os princípios gerais da regulação, fica claro que o sistema regulatório deve proteger a saúde pública, o bem-estar social, a segurança e o meio ambiente, enquanto promove o crescimento econômico, a inovação, a competitividade e a criação de empregos. Isso deve ser estabelecido com base na melhor tecnologia científica disponível. A regulação deve permitir a participação pública, a aberta troca de ideias e promover a previsibilidade, diminuindo as incertezas. Precisa identificar a melhor, mais inovadora e menos onerosa ferramenta para a obtenção dos fins regulatórios e avaliar os custos e os benefícios, tanto quantitativos quanto qualitativos. Regulações devem ser acessíveis, consistentes, escritas

---

7 Essa maneira, segundo o autor, seria relevante para a redução dos estupros e para impedir discriminações com base na raça, no sexo, na orientação sexual ou em relação aos portadores de necessidades físicas especiais. SUNSTEIN, Cass. *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. Chicago: The Chicago University Press, 2014. p. 174.

8 SUNSTEIN, Cass. *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. Chicago: The Chicago University Press, 2014. p. 174.

9 SUNSTEIN, Cass. *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. Chicago: The Chicago University Press, 2014. p. 174.

em linguagem clara e fácil de se entender. Precisam sempre buscar a melhoria dos resultados apresentados pelas agências federais<sup>10</sup>, visando a um futuro melhor para todos.

Na Seção 2, a ordem enfatiza a necessidade de participação pública. Regulações devem ser factíveis e consistentes com a lei, sempre embasadas em uma troca aberta de informações e perspectivas entre os servidores estatais, municipais, tribais, *experts*, acionistas afetados no setor privado e o público como um todo.<sup>11</sup>

Na Seção 3, está proposta a integração e a inovação. Alguns setores, entre os quais o industrial, enfrentam um grande número de exigências regulatórias redundantes, inconsistentes ou sobrepostas. Maior coordenação entre as agências federais pode reduzir tais exigências e, conseqüentemente, diminuir custos, desburocratizar e harmonizar as regras regulatórias existentes. Cada agência federal deve buscar identificar meios apropriados para alcançar objetivos regulatórios que são desenhados para promover a inovação.<sup>12</sup> A Seção 4 aborda a flexibilidade regulatória. Agências federais precisam identificar e considerar as abordagens regulatórias que reduzem dificuldades e mantêm a flexibilidade e a liberdade de escolha para o público. Essa abordagem inclui advertências, estabelece regras e requisitos de publicidade, assim como presta informações ao povo de modo claro e inteligível.<sup>13</sup>

A Seção 5 trata de regulação e ciência. Cada agência federal deve assegurar a objetividade no fornecimento de qualquer informação científica, tecnológica e do processo usado nas ações regulatórias das agências.<sup>14</sup> A Seção 6 regula a análise retrospectiva das regras existentes. As agências federais devem considerar a melhor maneira para promover a análise retrospectiva das regras que podem estar obsoletas, ser ineficientes, insuficientes e excessivamente onerosas. Ato contínuo, podem modificar, simplificar, ou expandir regulações de acordo com os objetivos da Administração. Tal análise retrospectiva, incluindo o suporte de

---

10 Ver Executive Order 13563 of January 18, 2011 nos Apêndices de: SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013.

11 Ver Executive Order 13563 of January 18, 2011 nos Apêndices de: SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013.

12 Ver Executive Order 13563 of January 18, 2011 nos Apêndices de: SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013.

13 Ver Executive Order 13563 of January 18, 2011 nos Apêndices de: SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013.

14 Ver Executive Order 13563 of January 18, 2011 nos Apêndices de: SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013.

dados, deve ser liberada *on-line* sempre que possível<sup>15</sup>, a fim de aumentar a publicidade e o consequente controle público sobre as agências.

Sunstein relata a sua experiência positiva no Governo Obama (2009-2012) à frente da OIRA, em que medidas regulatórias associadas à análise do custo-benefício permitiram avanços sem precedentes, como: o aumento da segurança nas rodovias, com campanhas de conscientização dos perigos relacionados à desatenção ao volante; a facilitação e a viabilização de imigração para os Estados Unidos de pessoas portadoras de HIV, com a adoção de novas regras; a eliminação de atrasos de mais de três horas dos aviões nas pistas dos aeroportos; benefícios aos consumidores gerados pela exigência de demonstração e especificação, pelas empresas aéreas, do preço das taxas embutido nas passagens; benefícios aos passageiros com fornecimento de comida e água pelas empresas aéreas, em virtude de atrasos de voos superiores a duas horas, quando da ocorrência de *overbooking*; a cominação de multas às empresas aéreas com a finalidade de abolir práticas nefastas ao consumidor.<sup>16</sup>

No mesmo sentido, foi possível: compelir a indústria a fabricar refrigeradores, máquinas de lavar louças, máquinas de lavar roupas e outros eletrodomésticos mais eficientes em termos energéticos; limitar as emissões de poluentes do ar pelas usinas de energia; melhorar o valor nutricional dos alimentos nas escolas; aumentar os impostos sobre o cigarro e exigir a colocação de advertências acerca dos malefícios do tabagismo estampadas nas carteiras; criar regras para combater a discriminação em virtude de desvantagens físicas, diferença de sexo e orientação sexual das pessoas.<sup>17</sup>

De outro lado, enquanto essas medidas regulatórias foram adotadas, outras medidas de regulação defendidas por grupos progressistas foram recusadas, porque não se justificavam, principalmente em tempos de dificuldades econômicas causadas pela crise de 2008. A intenção da OIRA, no período em que foi gerida por Sunstein, foi nitidamente promover uma regulação inteligente e também focar a desregulação, em especial para o combate à burocracia e aos prejuízos que ela acarreta ao setor privado e à sociedade como um todo.<sup>18</sup>

A Suprema Corte Norte-Americana, por sua vez, reconheceu recentemente a constitucionalidade e a necessidade da análise do custo-benefício em matéria de regulações por

---

15 Ver Executive Order 13563 of January 18, 2011 nos Apêndices de: SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013.

16 SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013. p. 7.

17 SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013. p. 7.

18 SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, 2013. p. 7.

parte da *Environmental Protection Agency* (EPA) no *leading case Administration of Environmental Protection Agency v. Eme Homer City Generation*<sup>19</sup> e, também, no caso *Michigan et al. v. Environmental Protection Agency et Al.*<sup>20</sup>

No último caso, a Corte entendeu que, embora o *Clean Air Act* determine que a *Environmental Protection Agency* (EPA) regule as emissões de poluentes do ar emitidos pelas usinas energéticas, essa regulação deve ser procedida desde que *apropriada e necessária*. A Suprema Corte considerou a conclusão da análise do estudo de impacto regulatório no sentido de que a estimativa do custo da regulação pretendida por parte das usinas de energia seria de 9,6 bilhões de dólares por ano e os benefícios da redução das emissões ficariam entre 4 e 6 milhões de dólares anuais. Os custos das usinas energéticas, desse modo, seriam 1.600 a 2.400 vezes maiores que os benefícios quantificáveis com a redução das emissões dos poluentes do ar. Com base no resultado da análise do impacto regulatório, a Suprema Corte, por escassa maioria de 5 a 4, entendeu que a regulação não era *apropriada e necessária*.<sup>21</sup>

Importante, com prudência e viés crítico, importar para o direito brasileiro a ideia da análise do custo-benefício nas decisões regulatórias ambientais: legislativas, judiciais ou administrativas. É de se grifar que a importação desavisada da aplicação da análise do custo-benefício na antiga moldura desenvolvimentista construída pelo Banco Mundial, nos anos 1970 e 1980, no modelo do *one-size-fits-all*<sup>22</sup>, não serve à realidade brasileira, em que as políticas

---

19 UNITED STATES. *Supreme Court*. EPA-Environmental Protection Agency v. Eme Homer City Generation, U.S. 12- 182, 2014. Disponível em: <www. supremecourt.gov>. Acesso em: 01 nov. 2014. Ver, também sobre o leading case: EPA v. Eme homer city generation. Harvard Law Review. Cambridge, MA, v. 128, n. 1, Nov. 2014 Disponível: <http://harvardlawreview. org/2014/11/epa-v-eme-homer-city-generation-l-p/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

20 UNITED STATES. *Supreme Court*. Michigan et al. v. Environmental Protection Agency et All., U.S., p. 14-46, 2015. Disponível em: <www.supreme court.gov>. Acesso em: 30 jun. 2019.

21 UNITED STATES. *Supreme Court*. Michigan et Al. v. Environmental Protection Agency et All., U.S., p. 14-46, 2015. Disponível em: <www. supremecourt.gov>. Acesso em: 30 jun. 2019.

22 Ver a originária e atual crítica de David Trubek, no sentido de que as realidades locais devem ser consideradas nas políticas públicas e que os meros transplantes de modelos de países ricos para nações em desenvolvimento estão fadados ao fracasso. TRUBEK, David; GALANTER, Mark. Scholars In Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States. *Wisconsin Law Review*, Madison, n. 4, p. 1062-1102, 1974. E, também, em sentido complementar: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. Introduction: the third moment in law and development theory and the emergence of a new critical practice. In: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro (Ed.). *The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

públicas ambientais carecem de recursos financeiros, humanos, científicos e de maior transparência e democratização. Outra dificuldade para se proceder à análise do custo-benefício é a falta de dados e números para que se possa avaliar quantitativamente custos e benefícios, em especial em matéria ambiental.

Extrema dificuldade que precisa ser superada, contudo, é que, ainda com dados suficientes, existem direitos fundamentais que não possuem valoração econômica – em que pese a grita utilitarista pós moderna –, como a vida, a saúde, o meio ambiente equilibrado e a própria dignidade da pessoa humana.<sup>23</sup> Afastada a abordagem utilitária radical, tais valores não podem ser quantificados pecuniariamente. Nesse sentido, está presente no direito norte-americano a figura do *cost-oblivious*, nos casos em que a proteção ao ambiente é tão importante que a regulação é realizada sem considerar o custo de sua implementação.<sup>24</sup>

Feitas as críticas ao procedimento da análise do custo-benefício, em relação à promoção do desenvolvimento sustentável, não nos é dado o direito de ignorá-lo, sob pena de tomarmos decisões enviesadas<sup>25</sup> “pró-ambiente”, “pró-desenvolvimento econômico” e “*pro misero*”, que por certo fogem da definição de desenvolvimento sustentável<sup>26</sup> construída, para além dos

---

23 Sobre valores fundamentais que não podem ser avaliados economicamente, ver: SANDEL, Michael. *What's Money Can't Buy? The Moral Limits of Market*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012. p. 203.

24 MALONE, Linda. *Environmental Law*. 4th ed. New York: Wolters Kluwer, 2014. p. 3. De acordo com Adler e Posner, por sua vez, deve ser rejeitada a justificação tradicional da análise do custo-benefício atrelada aos critérios Pareto potencial e Kaldor-Hicks e aceita a possibilidade da realização de comparações interpessoais de bem-estar. O teste Pareto teria suas limitações por não se prestar a responder as escolhas governamentais com perdedores e ganhadores. Já o critério Kaldor-Hicks seria falho para a análise de princípios morais. Entendem os autores que deve prevalecer o welfarismo fraco, como uma versão modificada e mais adequada do custo-benefício, segundo o qual o bem-estar geral é relevante moralmente, mas não é decisivo na medida em que questões distributivas devem ser consideradas. (ADLER, Matthew; POSNER, Eric. *New Foundations of Cost-Benefit Analysis*. Cambridge: Harvard University Press, 2006. p. 26.). Mais recentemente, Adler passou a defender que a classificação dos resultados em termos de benefícios agregados monetarizados não precisa seguir a classificação dos resultados referentes ao bem-estar geral, a qual pode ser elaborada mediante a aplicação da equação da função social do bem-estar (Social Welfare Function). ADLER, Matthew. *Well-Being and Fair Distribution: Beyond Cost-Benefit Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 111.

25 Ver: FREITAS, Juarez. Hermenêutica jurídica e a ciência do cérebro: como lidar com automatismos mentais. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 40, n. 130, p. 223-244, jun. 2013.

26 Sobre o desenvolvimento sustentável como um direito e um dever constitucional fundamental, ver: WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. E, também: WEDY, Gabriel. *O desenvolvimento sustentável: meio ambiente, governança, economia e dignidade da pessoa humana*. Curitiba: Editora Prismas, 2017.

diplomas internacionais, pelo próprio Poder Constituinte de 1988, nos artigos 170 e 225. Importante que o Estado, talvez via Ministérios do Meio Ambiente, da Fazenda, IBGE, IPEA e, por que não?, CNJ (quando a regulação depender de decisões judiciais), com participação da sociedade, faça a apuração desses números e os três Poderes passem a contar com dados ambientais, sociais e econômicos robustos para um procedimento informado de tomada de decisão mais seguro e, acima de tudo, sustentável. Este, talvez, seja o grande desafio para o futuro: preparar servidores públicos e agentes políticos do Estado para a realização de uma análise do custo-benefício ambientalmente responsável e que respeite os direitos fundamentais no processo decisório, sem causar paralisia e estagnação econômica.<sup>27</sup> Melhor governança, como dimensão do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável, precisa ser praticada pelo Estado brasileiro.

## 2.Desenvolvimento Sustentável e o Processo de Tomada de Decisão: evitando erros causados por vieses

São inúmeras iniciativas legislativas, planos e os planejamentos estatais, decisões públicas em geral, que podem gerar prejuízos ao Tesouro e levar o Estado a pagar indenizações, o que vulnerabiliza cada vez mais a capacidade de investimento estatal. É dever do Estado brasileiro promover o planejamento estatal no sentido de concretizar o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. As políticas públicas brasileiras, quando planejadas, são extremamente burocratizadas e não consideram as mais modernas técnicas adotadas em processos de tomada de decisão em todo o mundo para evitar *vieses*. Tais *vieses* podem, igualmente, afetar as decisões individuais dos agentes políticos e ampliar erros nas decisões coletivas e violarem o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável.

No Direito brasileiro, existe certo preconceito na discussão e na incorporação de técnicas de *Behavior and Economics*, o que é um corolário da ausência da previsão de *Law and Economics* na maioria de nossos cursos jurídicos e, mais do que isso, herança do modelo jurídico formalista. Nos Estados Unidos, isso não ocorre, sendo nítido o significado das obras

---

<sup>27</sup> Sobre os nefastos efeitos paralisantes de decisões, em especial na aplicação do princípio da precaução, ver: SUNSTEIN, Cass. The Paralyzing Principle. *Chicago Law Review*, Chicago, Regulation p. 3237, 2002-2003. Disponível em: <<http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2002/12/v25n4-9.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

de Sunstein<sup>28</sup> e Posner, que procuram explicar por que os juízes, legisladores e os administradores públicos cometem erros repetitivos ao decidir.

É de se observar que, nos últimos anos, cinco prêmios Nobel em economia foram atribuídos a cientistas pesquisadores na área de *Behavior and Economics*. São eles: Danel MacFadden (2000), George Akerlof (2001), Daniel Kahneman (2002), Thomas Schelling (2005) e Robert Schiller (2013).<sup>29</sup> De fato, a análise e o conhecimento de como funciona o cérebro caracterizado pelos sistemas 1 (intuitivo) e sistema 2 (reflexivo) podem auxiliar na prevenção de equívocos no processo de tomada de decisão individual, seja nas políticas públicas, seja em decisões judiciais.<sup>30</sup> Ambos os sistemas são importantes, o primeiro para reações rápidas e necessárias e o segundo para decisões mais ponderadas e refletidas. Ocorre que, não raras vezes, esses sistemas podem funcionar de modo desordenado se não houver atenção por parte daquele que está decidindo.<sup>31</sup>

É necessária a adoção de certas medidas para evitar que *vieses* levem a decisões equivocadas e açodadas do sistema 1, que podem causar grandes danos ao processo de desenvolvimento em sentido amplo e à sustentabilidade. Esse é um dos motivos pelos quais muitas vezes são tomadas decisões equivocadas nas esferas legislativa, administrativa e judicial no tocante ao desenvolvimento. A ansiedade por tomar uma decisão judicial em regime de plantão ou, no caso do administrador ou do legislador, por finalizar uma política pública que envolva o desenvolvimento em período pré-eleitoral, poderão levar a graves erros e a nefastas consequências.

Decisões de órgãos legislativos, judiciais ou administrativos, no aspecto coletivo, podem ser catastróficos quando o grupo não compartilha informações, não é propenso a

---

28 Recentemente, de acordo com Cass Sunstein, foram criados times de insights comportamentais e unidades de nudge nos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e outras nações por órgãos estatais. O objetivo é utilizar as ciências comportamentais para defender o meio ambiente, promover o emprego, o crescimento econômico, reduzir a pobreza e aumentar a segurança nacional. Ver: SUNSTEIN, Cass. *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. New York: Cambridge University Press, 2016.

29 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 43.

30 Sobre o tema, ver: FREITAS, Juarez. Hermenêutica jurídica e a ciência do cérebro: como lidar com automatismos mentais. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 40, n. 130, p. 223-244, jun. 2013.

31 Sobre o tema, ver: KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Strauss e Giroux, 2011. E, especificamente sobre vieses, verificar: NICKERSON, Raymond. Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. *Review of General Psychology*, Washington, v. 2, n. 2, p. 175-220, 1998.

respeitar o dissenso de posições individuais ou não está disposto a ouvir aquele indivíduo que possui menor autoridade (seja legal, política, moral ou intelectual). É bastante comum, em especial nos órgãos administrativos, os membros do grupo não quererem discordar de determinada proposta de um chefe acerca de determinada política pública, ou um magistrado membro de um painel de juízes<sup>32</sup> não querer discordar daquele magistrado mais experiente, com fama de bom juiz e com várias obras publicadas. Esses fenômenos que ocorrem dentro de um grupo levam a violações aos pilares econômico, humano, de governança e ambiental do desenvolvimento sustentável. Os indivíduos temem ser ridicularizados em sua carreira, menosprezados ou tachados de geradores de confusão por apresentarem dissensos, os quais, porém, são fundamentais para o processo de tomada de decisão em um órgão colegiado. Informações novas não podem ser desprezadas para se bem decidir.

Um grupo que atua no Ministério do Meio Ambiente e está elaborando uma política de combate ao desmatamento, para a diminuição das emissões de gases de efeito estufa ou para diminuir a poluição da água precisa do maior número de informações disponíveis a fim de que possa deliberar. Dentro desse grupo, é importante que não existam apenas ambientalistas extremados, mas que também participem representantes da indústria, do comércio e dos cidadãos afetados pela poluição nas mais diversas regiões do país. Todos devem trazer as suas visões para o processo decisório, o qual deve ser aberto, via *internet*, por exemplo, à sociedade para sugestões e comentários.

O grande risco de se montar grupos de pessoas que pensam do mesmo modo para formular políticas públicas é a tomada de decisões radicais e equivocadas, ainda que bem intencionadas. Decisões colegiadas tendem a ser ainda mais radicais que a posição individual dos participantes individualmente, em especial pela aversão ao dissenso. É provável que um grupo formado apenas por ambientalistas extremados tome decisões que são nefastas para o desenvolvimento humano e econômico, gerando desequilíbrio na promoção do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável.<sup>33</sup> De outro lado, se um grupo é composto por

---

32 Sobre vieses dos juízes federais e sobre o fenômeno da polarização nas Cortes Federais norte-americanas, ver especificamente: POSNER, Richard. *The Behavior of Federal Judges: a Theoretical & Empirical Study of Rational Choice*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

33 Sobre por que decisões coletivas equivocadas, radicais e extremadas são tomadas, em especial por falta de dissenso e informações externas, ver: SUNSTEIN, Cass. *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*. New York: Oxford University Press, 2009. E, mais especificamente, sobre a importância dos dissensos para um acertado processo de tomada de decisão pela sociedade, por governos e até por empresas, ver: SUNSTEIN, Cass. *Why Societies Need Dissent*. Cambridge: Harvard University Press, 2005. Sobre como evitar que boatos e cascatas

industriais ou representantes do agronegócio em sua maioria, é provável que o resultado do processo decisório seja no sentido da desregulamentação da atividade poluente visando ao aumento dos lucros, acarretando o aumento da poluição e os riscos de catástrofes<sup>34</sup>, com prejuízos ao meio ambiente e à saúde humana. Isso é o que se chama de polarização de grupos e que deve ser combatido com o compartilhamento de visões diversas em um procedimento aberto à sociedade. Ou seja, os grupos devem ser, dentro do possível, heterogêneos, a fim de se evitar que equívocos nas decisões aconteçam, ou, o que é pior, ampliem-se.

Sunstein e Hastie elencam quatro falhas comuns nas deliberações de grupos: 1. os erros individuais são amplificados e não meramente propagados, como resultado da deliberação; 2. grupos tornam-se vítimas dos efeitos cascatas – aqueles primeiros que se utilizam da palavra ou têm autoridade sobre o grupo fazem os demais membros acreditarem que não possuem o conhecimento que eles possuem; 3. em virtude da polarização do grupo, os membros deliberam no sentido de posições extremas mais radicais do que as posições individuais deles próprios; 4. nas deliberações de grupos, não existe total circulação e compartilhamento das informações que os indivíduos possuem, levando ao óbvio resultado de que o grupo não possui o conhecimento total das informações que os indivíduos possuem individualmente e não compartilham por receio, comodidade, interesse pessoal e por diversas outras razões.<sup>35</sup>

Importante grifar que as decisões coletivas nos órgãos legislativos, administrativos e judiciais devem ser bem debatidas por seus membros, que devem expor não apenas as suas posições sobre determinado tema, mas os motivos pelo qual chegaram àquela posição individual. As informações devem ser levadas individualmente pelos membros do grupo para o conhecimento de todos a fim de que, com ampla e variada informação relativa a determinado processo judicial, legislativo ou administrativo, a decisão possa ser tomada com maior propensão de acerto.

---

informativos afetem negativamente os processos decisórios, ver: SUNSTEIN, Cass. *On Rumors: How Falsehoods Spread, why believe them, and what can be done*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

34 Sobre a importância dos litígios climáticos para se evitar desastres e catástrofes ambientais, ver: WEDY, Gabriel. *Litígios climáticos: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão*. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. E, também, WEDY, Gabriel. *Climate Legislation and Litigation in Brazil*. New York: Columbia Law School, 2017. Disponível em: <<http://columbiaclimatelaw.com/files/2017/10/Wedy-2017-10-Climate-Legislation-and-Litigation-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

35 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 99.

Os autores sugerem oito abordagens para a redução de falhas nas decisões dos grupos pelos líderes: 1. os líderes do grupo devem ser curiosos em relação às informações dos indivíduos (mesmo aquelas provenientes dos menos graduados) e exercer a capacidade de silenciar para ouvirem os demais membros do grupo. Líderes inteligentes e de sucesso emitem por último a sua opinião, como demonstra o caso de vários presidentes norte-americanos<sup>36</sup>; 2. estimular o pensamento crítico; 3. recompensar o sucesso do grupo; 4. atribuir tarefas; 5. oferecer perspectivas de mudanças; 6. nomear um membro para que seja um crítico, como um advogado do diabo; 7. formar um *red team* para criticar o projeto e outro para defendê-lo, tal qual se utiliza no exército, nos negócios e no governo dos Estados Unidos; 8. a aplicação do Método *Delphi* que é um processo formal de agregação de informações dos membros do grupo que expressam preliminar e anonimamente a sua posição sobre o tema, processo que se repete após, com discussão. Esse processo foi desenvolvido com sucesso para análises militares e diplomáticas na Guerra Fria e hoje é utilizado com sucesso para previsões políticas, na indústria e no mercado.<sup>37</sup>

É norma nos Estados Unidos que as agências federais divulguem as regras de regulação, e os cidadãos, dentro de um prazo de pelo menos 60 dias, enviem, via eletrônica, seus comentários sobre elas. Após esse procedimento, a regra de regulação ou desregulamentação é expedida pelas agências em um procedimento chamado *notice-and-comment rule making*.<sup>38</sup> Seria salutar que tal prática de governança fosse adotada e aprofundada pelo direito administrativo brasileiro.

Os projetos de regras envolvem questões como segurança interna, poluição do ar, imigração e segurança alimentar. Esse procedimento é criticado por muitos professores de direito administrativo dos Estados Unidos que o entendem como fraude ou teatro.<sup>39</sup> O que é rechaçado, com razão, por Sunstein e Hastie, sob o lúcido argumento de que as pessoas trazem sérias sugestões e preocupações no que concerne às normas regulamentadoras que afetam as suas vidas. As agências adotam com acerto esse procedimento, porquanto a sociedade na

---

36 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 37.

37 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 103-124.

38 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 196.

39 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 196.

maioria das vezes traz informações ignoradas pelo corpo técnico daquelas e que serão relevantes na elaboração da melhor regra regulatória.<sup>40</sup>

Muitas vezes, as regras de regulação propostas pelo governo são alteradas e melhoradas em virtude das críticas, dos comentários e das sugestões dos cidadãos consultados.<sup>41</sup> Dentro do governo federal, a análise do custo-benefício acaba como sendo indispensável para resguardar as decisões de *vieses* comportamentais<sup>42</sup>. A análise do custo-benefício não apenas resguarda o administrador de *vieses* individuais, mas também de erros do grupo no processo de tomada de decisões. Esse mecanismo opera como um freio para os erros nas decisões individuais e para o potencial aumento de trágicos equívocos em decisões coletivas.<sup>43</sup>

Nos processos de tomada de decisão, a opinião de grandes *experts* sobre o assunto é importante, mas não dispensa a participação da sociedade e, especialmente, da população afetada, ou potencialmente atingida, pela decisão do Poder Público. *Experts* são menos preparados do que a população pensa e, muitas vezes, embalados pelo *biase* do otimismo excessivo, não têm o pleno conhecimento científico que julgam ter.<sup>44</sup> Por isso, *sites* de consulta para o grande público têm sido utilizados por agências do governo americano para que as pessoas sejam consultadas acerca de determinadas políticas públicas a serem adotadas. Não se trata de um referendo ou um plebiscito, mas da mera colheita de informações pelas agências governamentais na regulamentação de atividades e na elaboração de políticas públicas pelo Estado.

Figura que parece inusitada para o direito administrativo brasileiro, o *Tournament* não o é na América. No Brasil, por certo, o preconceito talvez caísse sobre esse instrumento. Os *Tournaments* organizados pelo governo norte-americano oferecem prêmios em dinheiro para competidores que trouxerem as melhores ideias em determinadas políticas públicas. Por exemplo, a *National Aeronautics and Space Administration's* (NASA) abriu concursos para

---

40 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 196.

41 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 196.

42 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 140-141.

43 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 141-142.

44 SUNSTEIN, Cass; HASTIE, Reid. *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2015. p. 157-158.

estudantes, cientistas e empresas para a criação de lentes lunares, elevadores espaciais, criação de combustível eficiente para espaçonaves e para a confecção de luvas para astronautas. O Departamento de Energia tem conferido um prêmio em dinheiro a ser entregue no que se refere ao desenvolvimento de produtos altamente eficientes para a iluminação que substitua a ineficiente luz das lâmpadas elétricas<sup>45</sup>. A *Environmental Protection Agency* (EPA) tem utilizado prêmios para estimular estudantes no desenvolvimento de vídeos e assim promover a proteção e a administração dos bens ambientais<sup>46</sup>. O Departamento de Estado<sup>47</sup> tem patrocinado concursos de vídeos e de textos sobre diplomacia, os quais têm atraído concorrentes de todo o mundo, e isso tem estimulado novas missões diplomáticas norte-americanas.<sup>48</sup>

O Governo Obama criou um guia formal para concursos desse tipo, à disposição de toda a sociedade pelo *site Challenge.gov*, em que ficam previstas as regras e a lista de prêmios em dinheiro oferecidos pelo governo e pelas agências federais. Tal iniciativa logicamente é amparada em lei e obedece ao princípio da legalidade, que norteia o direito administrativo americano. Esses concursos ocorrem nos termos do *Competes Reauthorization Act*, que autoriza o pagamento em dinheiro e a competição no seio da sociedade para novas ideias que venham a melhorar políticas públicas e de regulação nos Estados Unidos.<sup>49</sup>

---

45 DORGELO, Cristin. *Challenge.gov: Two Years and 200 Prizes Later*. [S.l.], 2012. Disponível em: <[www.whitehouse.gov/blog/2012/09/05/challengegov-two-years-and-200-prizes-later](http://www.whitehouse.gov/blog/2012/09/05/challengegov-two-years-and-200-prizes-later)>. Acesso em: 29 jun. 2019.

46 Para novas alternativas de controle da poluição do ar, foi promovido concurso com um prêmio de US\$ 160,000 para a criação de monitores portáteis capazes de produzir relatórios instantâneos sobre os índices de poluição. Ver: ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *The My Air, My Health HHS/EPA Challenge*. Washington, 2015. Disponível em: <<http://epa.gov/research/challenges>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

47 O Departamento de Estado abriu concurso incentivando a criação de novas práticas para aperfeiçoar a segurança interna do país no controle de armas e de sua não proliferação, com pagamento de prêmio de US\$ 10.000. Ver: GOTTEMOELER, Rose. *Mobilizing American Ingenuity to Strengthen National Security: a Challenge to Public*. [S.l.], 28 Aug. 2012. Disponível em: <<http://blogs.state.gov/stories/2012/08/28/mobilizing-american-ingenuity-strengthen-national-security-challenge-public>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

48 ZIENTS, Jeffrey. *Guidance on the Use of Challenges and Prizes to Promote Open Government*. Washington, 2010. Disponível em: <[www.whitehouse.gov/sites/default/files/oms/assets/memoranda\\_2010/m10-11.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/oms/assets/memoranda_2010/m10-11.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

49 UNITED STATES. *America Competes Reauthorization Act of 2010*. *Public Law*, n. 111-358, 124 Stat. 3982, 4 Jan. 2011.

Outra questão que merece atenção: o Estado brasileiro precisa preparar seus servidores e agentes políticos para lidar com inevitáveis *vieses*, desde o processo de seleção no concurso público, no caso dos concursados, até o período posterior, durante a carreira funcional. Para além disso, a democratização da informação e a formação de grupos que pratiquem e tenham o dissenso encorajado favorece as decisões em grupo na seara administrativa, judicial e legislativa.

Na seara jurisdicional, por exemplo, é importante o dissenso<sup>50</sup> para que sejam debatidos diferentes pontos de vista entre os julgadores, que não podem apresentar receios em discrepar, o que já deveria ser encorajado na própria formação do juiz. De outro lado, estímulos para a participação de todos no grupo debaterem noções ainda que empíricas de meio ambiente, sociedade e economia certamente agregarão muito às decisões coletivas que trazem conteúdo apenas técnico e científico, em tempos de incertezas e de uma sociedade de risco.

Nas decisões judiciais<sup>51</sup>, estão presentes em algumas espécies de ações coletivas as audiências públicas, ou a figura do *amicus curiae*, figuras jurídicas que poderiam ser estimuladas e amplificadas em novas reformas processuais que, para além de democratizar o processo judicial, tenham a capacidade de agregar mais informações ao processo decisório. Por fim, o estímulo com prêmios pode ser uma alternativa para o serviço público brasileiro, em especial na esfera administrativa, mas precisa observar os princípios que regem a Administração Pública, estampados no art. 37 da Constituição Federal, em especial da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.

Em suma, processos administrativos, legislativos e judiciais com maiores informações técnicas e empíricas sobre o meio ambiente, a economia e a sociedade, dentro dos quais seja estimulada a mais ampla discussão no âmbito decisório, são alternativas fundamentais para a concretização do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável.

---

50 No sentido da importância dos dissensos nas Cortes para a construção do direito, ver: TUSHNET, Mark. *I Dissent: Great Opposing Opinions in Landmark Supreme Court cases*. Boston: Beacon Press, 2008. Sobre o perfil dos intérpretes do direito constitucional americano com análise dos precedentes da Suprema Corte, ver: SUNSTEIN, Cass. *Constitutional Personae*. New York: Oxford University Press, 2015.

51 Sobre a importância do papel do juiz brasileiro na tomada de decisões sustentáveis em todas as suas dimensões, ver: WEDY, Gabriel. *Sustainable Development and the Brazilian Judge*. New York: Columbia University, 2015. Disponível em: <[https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/wedy\\_-\\_sustainable\\_development\\_and\\_brazilian\\_judges.pdf](https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/wedy_-_sustainable_development_and_brazilian_judges.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2019. No mesmo sentido, ver: WEDY, Gabriel. The Judiciary and Sustainable Development: Perspectives of a Brazilian Federal Judge. *The Journal of Sustainable Development Law and Policy*, Ado Ekiti, v. 7, p. 204-207, 2016.

Feitas as referidas considerações, se fará uma investigação aprofundada sobre o tema da presente audiência pública, *Entes federativos no licenciamento*, embora se faça a advertência que o debate, embora de grande importância, está prejudicado em face da ausência de uma normativa que regulamente o procedimento da análise do custo-benefício no Brasil. As decisões na esfera pública, até mesmo nos processos legislativos, passam a ser intuitivas e influenciadas por heurísticas e vieses comportamentais.

### 3. Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental, acompanhado do estudo de impacto ambiental, quando for o caso, retrata um dos mais importantes instrumentos de regulação e gestão ambiental, bem como do respectivo poder de polícia, dada sua vocação preventiva e precautória. Também concretiza os princípios do poluidor-pagador, da sustentabilidade e da função socioambiental da propriedade.<sup>52</sup>

Na linha do que decidiu o STF, o licenciamento representa uma das formas de desempenho do poder de polícia, de competência do Poder Executivo, motivo pelo qual se considerou inconstitucional preceito da Constituição do Estado que submete o Relatório de Impacto Ambiental ao crivo da Assembleia Legislativa.<sup>53</sup>

Efetivamente, por meio desse procedimento, a Administração Pública poderá, antecipadamente, decidir sobre a viabilidade socioambiental e a sustentabilidade de determinado projeto de obra ou atividade que cause impactos na natureza. Em caso de

---

52 Para uma completa análise do procedimento de licenciamento ambiental no Brasil com doutrina e jurisprudência atualizada, ver: WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael. *Manual de Direito Ambiental*: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

53 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 187 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. APROVAÇÃO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. VÍCIO MATERIAL. AFRONTA AOS ARTIGOS 58, §2º, E 225, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. 2. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do Poder de Polícia – ato da Administração Pública – entenda-se ato do Poder Executivo. 3. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o trecho final do artigo §3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. (STF, Pleno, ADI 1505, Rel. Min. Eros Grau, j. 24.11.2004, DJ 04.03.2005).

concessão da licença, deverá o Poder Público impor condicionantes ao exercício da atividade econômica e fiscalizar o cumprimento das determinações.

O licenciamento foi previsto como instrumento da PNMA, na forma do art. 9º, inc. IV, da Lei nº 6.938/81.<sup>54</sup> Já o art. 10 desse diploma normativo estabelece que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

O licenciamento é disciplinado principalmente pela LC nº 110/2011<sup>55</sup> e por resoluções do CONAMA, cuja expedição é autorizada pelo art. 8º, inc. I,<sup>56</sup> da Lei nº 6.938/81, notadamente a Resolução nº 237/1997.<sup>57</sup>

#### 4. Licença e licenciamento

A licença não se confunde com o licenciamento. Nos termos do art. 1º, inc. II, da Resolução nº 237/97 do CONAMA, a *licença ambiental* é

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

---

54 Lei nº 6.938/81, art. 9º: São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

55 A Lei Complementar nº 110, de 08.12.2011, foi editada para solucionar conflitos de competência entre os entes federativos no campo das ações administrativas ambientais. Ao regulamentar os incs. III, VI e VII do caput e o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

56 Lei nº 6.938/81, art. 8º: Compete ao CONAMA: I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.

57 A Resolução do CONAMA nº 237, de 19.12.1997, disciplina procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, considerado o ato normativo mais importante sobre o assunto.

Assim, na dicção de Farias, ao “se falar em licença ambiental, está-se referindo ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, que é o ato de concessão do pedido feito ao Poder Público”.<sup>58</sup> É dizer, a licença corresponde ao ato administrativo pelo qual o órgão competente anui com a realização do empreendimento solicitado e estabelece condicionantes para tanto.

Já o *licenciamento ambiental* é conceituado no art. 2º, inc. I, da LC nº 140/2011, como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Conceito semelhante ao que foi positivado no art. 1º, inc. I, da Resolução do CONAMA nº 237/1997.<sup>59</sup>

O licenciamento, pois, é o procedimento que culmina na prática do ato administrativo da licença. Como referiu Farias, o “licenciamento ambiental deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida”.<sup>60</sup> Portanto, o licenciamento é o processo ou procedimento; a licença, o ato decorrente deste processo.

## 5. Outras autorizações

O licenciamento ambiental não exclui nem substitui outras autorizações necessárias para que determinado empreendimento possa ser implementado e desempenhado. O art. 10, §1º, da Resolução nº 237/97<sup>61</sup> exige não apenas que o projeto guarde compatibilidade com o

---

58 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 27.

59 Resolução CONAMA nº 237/1997, art. 1º. Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: inc. I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

60 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 26.

61 Resolução CONAMA nº 237/1997, art. 10, §1º – No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou

uso e a ocupação do solo, disciplinados pela legislação municipal, como também que, se for o caso, conte com autorização para supressão de vegetação e outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes. Assim, a concessão da licença ambiental não afasta a necessidade de obtenção, por exemplo, de outorga de recursos hídricos pela autoridade competente, *ex vi* do art. 12 da Lei nº 9.433/97,<sup>62</sup> ou de autorização para exploração mineral.<sup>63</sup>

## 6. Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental

Não é qualquer atividade econômica que exige prévio licenciamento ambiental para a sua prática. Apenas se for efetiva ou potencialmente poluidora ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental é que a licença será necessária, como se deduz da leitura do art. 10, §1º, da Lei nº 6.938/81, art. 1º, inc. I da Resolução do CONAMA nº 237/1997 e art. 2º, inc. da LC nº 140/2011.

Nesse sentido, Farias esclarece que:

O licenciamento ambiental é um instrumento de controle das atividades econômicas, tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, de maneira que as atividades que não ameçarem esse direito não têm motivo para se sujeitar a esse mecanismo. Sendo assim, não é toda

---

atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

62 Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos: I – derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; II – extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; III – lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; IV – aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; V – outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água. §1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento: I – o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; II – as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; III – as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes. §2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

63 O art. 7º do DL nº 227/67 (Código de Minas) estatuiu que o aproveitamento das jazidas depende de alvará de autorização de pesquisa, do Diretor-Geral do DNPM, e de concessão de lavra, outorgada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia. Contudo, com o advento da Lei nº 13.575/17, a novel Agência Nacional de Mineração passa a deter as atribuições do extinto DNPM.

atividade econômica que está sujeita ao licenciamento, e sim apenas aquelas capazes de causar algum tipo de poluição que não seja insignificante.<sup>64</sup>

Todavia, a dificuldade reside justamente em definir, em cada caso, o que se pode considerar como “atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Trata-se de conceito jurídico indeterminado, que demanda interpretação nas situações individuais.

A Resolução do CONAMA nº 237/1997 já arrola, em seu anexo, diversos casos sujeitos ao licenciamento. Discute-se se estas atividades devem, obrigatoriamente, submeter-se ao licenciamento, ou se tratam de mera recomendação ao administrador, ou ainda se conferem uma presunção relativa de poluição e degradação, que poderia ser afastada no caso concreto. Predomina o entendimento no sentido de que o licenciamento é obrigatório para as atividades inseridas no anexo da Resolução nº 237/1997,<sup>65</sup> pois, como sustenta Farias (2017):

A resolução citada não deixa dúvidas quanto a isso ao determinar no §1º do art. 2º que “estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução”. Dessa forma, parece mais correto o entendimento de que todas as atividades elencadas no Anexo 1 da resolução em comento estão sujeitas ao mesmo, não existindo margem para a discricionariedade administrativa em relação a esse fato.<sup>66</sup>

De qualquer sorte, está solidificada a orientação no sentido de que a lista de atividades prevista na Resolução do CONAMA nº 237/1997 é meramente exemplificativa. Desse modo, em outros empreendimentos ou atividades não arrolados nessa tipologia o licenciamento poderá ser obrigatório se demonstrada a efetiva ou potencial degradação ambiental.

---

64 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 26.

65 Defendem a obrigatoriedade de realização de licenciamento ambiental para os empreendimentos e atividades mencionados no anexo da Resolução do CONAMA nº 237/1997, v.g.: CAPPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Direito Ambiental*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 91; FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 46; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 209.

66 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 42.

A legislação utiliza, pois, um conceito jurídico indeterminado. A literatura administrativista controverte se a presença de conceitos vagos e imprecisos, como “atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais”, “efetiva ou potencialmente poluidores” ou “capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, ensejam discricionariedade do administrador ou, ao invés, se trata de interpretação sempre sujeita ao controle.<sup>67</sup> De todo modo, é importante ressaltar que, independentemente de se reconhecer alguma discricionariedade da Administração Pública para dispensar ou impor a realização de licenciamento para determinado projeto, não afasta o controle jurisdicional, está superada a ideia de discricionariedade ou vinculação pura, porquanto os princípios constitucionais e os direitos fundamentais irradiam sua eficácia e aplicabilidade a todos os ramos do Direito.<sup>68</sup>

Logo, o controle judicial incide tanto no caso de dispensa indevida de licenciamento como também para questionar a sua qualidade e, inclusive, a decisão de concessão da licença do ponto de vista da viabilidade socioambiental de uma obra ou atividade. A respeito, decidiu o STJ que não há licença ou autorização ambiental tácita, nem pode o Poder Público dispensar

---

<sup>67</sup> Existem duas grandes correntes a respeito da discricionariedade diante dos conceitos jurídicos indeterminados. Para a posição predominante, os conceitos imprecisos possuem algum conteúdo determinável, uma densidade mínima indiscutível, na qual não há espaço para a discricionariedade. Compreendem uma zona de certeza positiva, dentro da qual é inafastável sua aplicação, e uma zona de certeza negativa, em que o conceito não incidiria. A dúvida remanesceria na zona de incerteza ou penumbra, residindo aí a discricionariedade. Nesse sentido: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Judicial*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 22-32; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 224-5; OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 94-97. Em sentido contrário, Enterría e Fernández defendem que os conceitos imprecisos não ensejam discricionariedade ou pluralidade de escolhas, mas apenas dificuldade de definição das expressões vagas, que é reduzida no caso concreto mediante interpretação (In: *Curso de Direito Administrativo*. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 392-99). No mesmo sentido: PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 91-122.

<sup>68</sup> Para Freitas, no contemporâneo Direito Administrativo “tende a minguar a crença no mito da discricionariedade administrativa solta (substituída, a pouco e pouco, pela noção de discricionariedade vinculada, motivada e justificável racionalmente), sem sucumbir aos particularismos contrários à universalização, de sorte que toda discricionariedade (no plano dos mandamentos – Tatbestand – ou na eleição das consequências) está, por força da Constituição, direta e imediatamente vinculada aos princípios, objetivos e direitos fundamentais: daí se extrai a inaceitabilidade de discricionariedade pura ou inteiramente imune a controle” (FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 31).

exigências legais, sob pena de invalidade *ex tunc*.<sup>69</sup> Ademais, entendeu aquela Corte Superior que, na hipótese de licenciamento irregular, mantém-se a responsabilidade por danos ambientais.<sup>70</sup>

---

69 ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CASAS DE VERANEIO (“RANCHOS”). LEIS 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL DE 1965), 6.766/79 (LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO) E 6.938/81 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). DESMEMBRAMENTO E LOTEAMENTO IRREGULAR. VEGETAÇÃO CILIAR OU RIPÁRIA. CORREDORES ECOLÓGICOS. RIO IVINHEMA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NULIDADE DA AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL. SILÊNCIO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA, NO DIREITO BRASILEIRO, DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL TÁCITA. PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE OFÍCIO DE LICENÇA E DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRECEDENTES DO STJ. 1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública ambiental movida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra proprietários de 54 casas de veraneio (“ranchos”), bar e restaurante construídos em Área de Preservação Permanente – APP, um conjunto de aproximadamente 60 lotes e com extensão de quase um quilômetro e meio de ocupação da margem esquerda do Rio Ivinhema, curso de água com mais de 200 metros de largura. Pediu-se a desocupação da APP, a demolição das construções, o reflorestamento da região afetada e o pagamento de indenização, além da emissão de ordem cominatória de proibição de novas intervenções. A sentença de procedência parcial foi reformada pelo Tribunal de Justiça, com decretação de improcedência do pedido. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CILIAR 2. Primigênio e mais categórico instrumento de expressão e densificação da “efetividade” do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, a Área de Preservação Permanente ciliar (= APP ripária, ripícola ou ribeirinha), pelo seu prestígio ético e indubitável mérito ecológico, corporifica verdadeira trincheira inicial e última – a bandeira mais reluzente, por assim dizer – do comando maior de “preservar e restaurar as funções ecológicas essenciais”, prescrito no art. 225, caput e §1º, I, da Constituição Federal. 3. Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao status de peça fundamental na formação de corredores ecológicos, elos de conexão da biodiversidade, genuínas veias bióticas do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal. 4. Compreensível que, com base nessa ratio ético-ambiental, o legislador caucione a APP ripária de maneira quase absoluta, colocando-a no ápice do complexo e numeroso panteão dos espaços protegidos, ao prevê-la na forma de superfície intocável, elemento cardeal e estruturante no esquema maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por tudo isso, a APP ciliar qualifica-se como território non aedificandi. Não poderia ser diferente,

---

hostil que se acha à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas previstas em lei, de caráter totalmente excepcional e em numerus clausus, v.g., utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto). 5. Causa dano ecológico in re ipsa, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação propter rem de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. Precedentes do STJ. LICENCIAMENTO AMBIENTAL 6. Se é certo que em licença, autorização ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao Administrador, quando implementa a legislação ambiental, incumbe agregar condicionantes, coarções e formas de mitigação do uso e exploração dos recursos naturais – o que amiúde acontece, efeito de peculiaridades concretas da biota, projeto, atividade ou empreendimento –, não é menos certo que o mesmo ordenamento jurídico não lhe faculta, em sentido inverso, ignorar, abrandar ou fantasiar prescrições legais referentes aos usos restritivos que, por exceção, sejam admitidos nos espaços protegidos, acima de tudo em APP. 7. Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir. 8. Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles – de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis – dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado. HIPÓTESE DOS AUTOS 9. O Recurso Especial em questão debate, entre outros pontos, os efeitos da suspensão de ofício da Licença de Operação 12.2008, emitida pelo órgão ambiental do Estado de Mato Grosso do Sul e incorporada às razões de decidir do acórdão recorrido. Nos Embargos de Declaração, o Parquet suscita, de maneira expressa, a suspensão de ofício da licença concedida, bem como diversas outras omissões. Em resposta, o respectivo acórdão limita-se a apontar pretensão supostamente infringente, sem examinar as impugnações, todas pertinentes para o deslinde da controvérsia. Por essa razão, vislumbro ofensa ao art. 535 do CPC. Precedentes do STJ em situações análogas. 10. Recurso Especial parcialmente provido para anular o acórdão dos Embargos de Declaração (STJ, 2ª T., REsp 1245149/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09.10.2012, DJe 13.06.2013).

70 AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. CASAS DE VERANEIO. MARGENS DO RIO IVINHEMA/MS. SUPRESSÃO DE MATA CILIAR. DESCABIMENTO. ART. 8º DA LEI 12.651.2012. NÃO ENQUADRAMENTO. DIREITO ADQUIRIDO AO POLUIDOR. FATO CONSUMADO. DESCABIMENTO.

## 7. Publicidade do licenciamento ambiental

Consoante consigna o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, o acesso à informação, juntamente com a participação e o acesso à justiça, representam os pilares fundamentais para tratar dos problemas ambientais.<sup>71</sup> O acesso à informação ambiental, nas palavras de Fensterseifer e Sarlet,

(...) constitui componente essencial do exercício pleno da *democracia* participativa ecológica e, portanto, além de um dos pilares do princípio da participação pública, assume também a condição

---

DESAPROPRIAÇÃO NÃO CONFIGURADA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. DANO AMBIENTAL E NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. 1. Descabida a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP que não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 8º do Código Florestal (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental). 2. Conquanto não se possa conferir ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado a característica de direito absoluto, certo é que ele se insere entre os direitos indisponíveis, devendo-se acentuar a imprescritibilidade de sua reparação, e a sua inalienabilidade, já que se trata de bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF/1988). 3. Em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado. Precedentes do STJ e STF. 4. A proteção legal às áreas de preservação permanente não importa em vedação absoluta ao direito de propriedade e, por consequência, não resulta em hipótese de desapropriação, mas configura mera limitação administrativa. Precedente do STJ. 5. Violado o art. 14, §1º, da Lei 6.938/1981, pois o Tribunal de origem reconheceu a ocorrência do dano ambiental e o nexo causal (ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora), mas afastou o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes. 6. Em que pese ao loteamento em questão haver sido concedido licenciamento ambiental, tal fato, por si só, não elide a responsabilidade pela reparação do dano causado ao meio ambiente, uma vez afastada a legalidade da autorização administrativa. 7. É inadmissível o recurso especial quanto à questão não decidida pelo Tribunal de origem, por falta de prequestionamento (Súmula 211/STJ). 8. Recurso especial parcialmente conhecido e provido (STJ, 2ª T., REsp 1394025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 08.10.2013, DJe 18.10.2013).

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

de direito fundamental, que, ademais de assegurado em caráter geral pelo art. 5º, XIV, da CF/88, apresenta uma dimensão particularmente relevante na esfera da proteção ambiental.<sup>72</sup>

O §1º do art. 10 da Lei nº 6.938/81 concretiza a transparência ao dispor que os “pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente”.

Já o Decreto nº 99.274/90, que regulamenta a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece, nos §§3º e 4º do art. 17,<sup>73</sup> a publicidade do Relatório de Impacto Ambiental e do licenciamento ambiental, ressalvado o sigilo industrial. O desrespeito à publicidade pode conduzir à anulação do licenciamento, em virtude de afronta às disposições legais mencionadas e ao próprio princípio constitucional da publicidade (CF, art. 37).

## 8. Competência para o licenciamento ambiental

A divisão da competência para condução do licenciamento ambiental entre os entes políticos, apesar dos esforços na sua sistematização, sobretudo após o advento da LC nº 140/11, ainda é fonte de conflitos e insegurança jurídica. Neste tópico serão analisadas as principais regras que estipulam as diferentes atribuições das esferas federativas e a interpretação doutrinária e jurisprudencial predominante em temas polêmicos.

## 9. Competência comum e federalismo cooperativo

A competência para o licenciamento ambiental, expressão que é do próprio dever estatal de proteção do meio ambiente, é comum a todos os entes políticos da Federação, na forma do art. 23, incs. III, IV, VI e VII, da Constituição Federal. Ademais, como dispõe o art.

---

72 FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 134-135.

73 Decreto nº 99.274/90, art. 17, §3º. Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público. §4º Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo CONAMA.

17-L da Lei nº 6.938/81, as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Cuida-se, pois, de atividade desempenhada em regime de federalismo cooperativo, o que, embora, por um lado, amplie os entes responsáveis pela proteção ambiental, por outro gera muitos conflitos de competência, sobreposição e duplicidade de trabalho. Efetivamente, como esclarece Farias,

(...) por vezes dois entes federativos entram em litígio porque um se achava competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontrava sob a responsabilidade do outro, ou porque um achava que o outro é competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontra sob a sua responsabilidade. É claro que os conflitos envolviam também a competência para estabelecer os padrões de qualidade em matéria ambiental e para legislar sobre meio ambiente, tema que interfere diretamente na forma como o licenciamento ambiental é feito. Às vezes os Municípios ou os Estados são acusados de estabelecerem regras mais flexíveis do que as da União, ou a União de tentar interferir no interesse local dos Municípios.<sup>74</sup>

Por isso, o parágrafo único do art. 23 da Carta da República estabeleceu que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Assim, para minimizar os conflitos inevitáveis dessa sobreposição de competências, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, a qual fixou normas para a cooperação entre entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

O art. 4º da LC nº 140/2011 veicula relevantes instrumentos de cooperação federativa, nomeadamente os consórcios públicos, os convênios, as comissões tripartite, os fundos públicos ou privados e outros instrumentos econômicos, a delegação de atribuições e delegação da execução de ações administrativas.<sup>75</sup>

---

74 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 103.

75 LC nº 140/11, art. 4º. Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: I – consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor; II – convênios, acordos de

Pela redação do art. 5º, o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nessa lei complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. De acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, considera-se órgão ambiental capacitado aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

O art. 6º da LC nº 140/11 estabelece que as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º<sup>76</sup> e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

A fim de resguardar a segurança jurídica e evitar a sobreposição de atuação de entes federativos, a legislação adotou o regime da unicidade do licenciamento. Nessa linha, o art. 13

---

cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal; III – Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; IV – fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; V – delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar; VI – delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar. §1º Os instrumentos mencionados no inciso II do caput podem ser firmados com prazo indeterminado. §2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. §3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. §4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos. §5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.

76 LC nº 140/11, art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

da LC nº 140/11, ao corroborar o que já constava no art. 7º da Resolução CONAMA nº 237/97, prevê que os “empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo”. Outrossim, os “demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental” (LC nº 140/11, art. 13, §1º).

#### 10. Competência para autorizar a supressão da vegetação nativa

Primeiramente, é de se ressaltar que, de acordo com o Código Florestal e a Lei nº 6.938/81, em consonância com entendimento do STJ, “a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária)”.<sup>77</sup> Sendo assim, a autorização para supressão da vegetação nativa não necessariamente está relacionada a licenciamento ambiental, tampouco é exigida quando afetar espaços protegidos – como áreas de preservação permanente, reserva legal, unidades de conservação, etc.

Como dispõe o art. 13, §2º, da LC nº 140/11, a “supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador”. Porém, a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como privado, que venha a ocorrer *fora do contexto de um licenciamento*, dependerá do cadastramento do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e de prévia autorização do órgão estadual competente do SISNAMA, *ex vi* do art. 26 do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12).

---

<sup>77</sup> “No âmbito específico da responsabilidade civil do agente por desmatamento ilegal, irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental, mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes. 12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária)” (STJ, 2ª T., REsp 1198727/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012, DJe 09.05.2013).

Em se tratando de supressão de vegetação em Mata Atlântica, devem ser obedecidas as regras do art. 14 e §§1º e 2º<sup>78</sup> da Lei nº 11.428/06, e dependerá de autorização do órgão estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente. Ressalva-se a hipótese de supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana, que dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

### 11. Competência prevista na LC nº 140/11

A competência para o licenciamento vinha definida na Resolução CONAMA nº 237/97. A LC nº 140/11 foi publicada com o objetivo de racionalizar e elucidar as competências dos entes federativos, mitigar os conflitos e estabelecer instrumentos de cooperação, embora, como nota Farias, “tenha mantido e até criado outros problemas”.<sup>79</sup>

A LC nº 140/11 revogou a competência do IBAMA, prevista na antiga versão do art. 10 e em seu revogado §4º, da Lei nº 6.938/81.<sup>80</sup> Assim, restaram superadas tanto a competência

---

78 Lei nº 11.428/06, art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§1º e 2º do art. 31 desta Lei. §1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no §2º deste artigo. §2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

79 FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 113.

80 Lei nº 6.938/81, art. 10 (redação anterior): A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem

originária do IBAMA, que era baseada no significativo impacto ambiental de âmbito nacional e regional, como a supletiva, decorrente da inexistência, inércia ou inépcia do licenciamento estadual. Ficou suplantado o critério da abrangência dos impactos, trazido pelo art. 4º, inc. III da Resolução nº 237/97, substituído pela tipologia proposta por uma comissão tripartite e pela localização da atividade, como será analisado a seguir.

Na expressão de Farias:

(...) a alteração mais significativa foi a troca do critério da extensão geográfica dos impactos ambientais diretos pelo critério da localização de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, dado que, de uma maneira geral prevaleceram os parâmetros da Resolução nº 237/97 do CONAMA. O objetivo foi promover maior segurança, porque, muitas vezes, a delimitação dos impactos ambientais diretos só pode ser feita no curso do licenciamento.<sup>81</sup>

Assim, os critérios utilizados pela LC nº 140/11 para definir a competência para o licenciamento são: a) a dominialidade do local onde realizado o empreendimento, como mar territorial e terras indígenas; b) o monopólio do exercício da atividade, que se verifica para atividades envolvendo energia nuclear; c) a segurança nacional, para atividades militares; d) em razão do órgão instituidor da unidade de conservação, exceto área de proteção ambiental; e) localização e desenvolvimento da atividade; f) tipologia proposta por uma comissão tripartite.

Importante ressaltar que o art. 12 da LC nº 140/11<sup>82</sup> inovou ao excluir como critério definidor da competência para licenciamento o órgão instituidor de área de proteção ambiental (APA). Todavia, não se deve confundir a competência para o licenciamento com a competência

---

prejuízo de outras licenças exigíveis. (...) §4º (revogado pela LC nº 140/11): Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

81 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 114.

82 LC nº 140/11, art. 12. Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o caput, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º.

jurisdicional. Assim, como decidiu o STJ, se o crime ambiental for cometido em unidade de conservação federal, ainda que seja APA, a competência para julgar será da Justiça Federal.<sup>83</sup> Ademais a Justiça Federal detém competência para processar e julgar ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal, quando presente interesse federal, a exemplo de demanda intentada para proteção de zona de amortecimento de parque nacional, ainda que a referida área não seja de domínio da União.<sup>84</sup>

O art. 7º, inc. XIV, da LC nº 140/11 confere à *União Federal* a competência para promover o licenciamento de empreendimentos e atividades nos seguintes casos: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de

---

83 CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL X JUSTIÇA ESTADUAL. AÇÃO PENAL. CRIME AMBIENTAL: EXTRAÇÃO DE MADEIRA DE LEI, SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE, EM ÁREA PARTICULAR, LOCALIZADA EM PROJETO DE ASSENTAMENTO DO INCRA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. A preservação do meio ambiente é matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal. 2. A competência do foro criminal federal não advém apenas do interesse genérico que tenha a União na preservação do meio ambiente. É necessário que a ofensa atinja interesse direto e específico da União, de suas entidades autárquicas ou de empresas públicas federais. 3. A mera presença de um órgão federal, seja como agente executor-fiscalizador de normas fixadas para o meio ambiente, seja como agente responsável pelo licenciamento de atividades que efetiva ou potencialmente, possam causar dano ao meio ambiente, por si só, não tem o condão de definir a competência da Justiça Federal. Precedentes desta 3ª Seção. 4. A jurisprudência predominante nesta Corte tem se orientado no sentido de que, se o crime ambiental foi cometido em unidade de conservação (área de preservação permanente, parque nacional, área de proteção ambiental etc.) criada por decreto federal, evidencia-se o interesse federal na manutenção e preservação da região, ante a possível lesão a bens, serviços ou interesses da União, nos termos do artigo 109, inciso IV, da Constituição Federal. 5. Situação em que a extração de madeira apontada como ilegal ocorreu, na verdade, em área particular que corresponde a imóvel cujo título de domínio foi outorgado pelo INCRA a um dos réus na ação penal, o que afasta a competência da Justiça Federal. 6. Ainda que assim não fosse, é de se ver que, mesmo que a extração de madeira tivesse ocorrido fora da gleba do réu, toda a área que a circunda corresponde ao Projeto de Assentamento Munguba, do INCRA, no Amapá. Não se tem notícia de que tal projeto de assentamento contemple área de preservação permanente, parque nacional ou área de proteção ambiental delimitada por decreto federal que justifique o interesse direto e específico da União, de suas entidades autárquicas ou de empresas públicas federais, na preservação da fauna e da flora locais. 7. Conflito conhecido, para declarar a competência do Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Porto Grande/AP, o suscitante, para o julgamento da ação penal. (STJ, 3ª S., CC 133.475/AP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 26/08.2015, DJe 04.09.2015).

84 STJ, AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Min. Humberto Martins, j. 11.6.2013.

conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na LC nº 97/99; “g”) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear; ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do CONAMA, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

O art. 8º, inc. XIV, da LC nº 140/11 atribui a competência *residual* aos *Estados*, ao estipular que lhes cabe o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º (competência da União e municípios). Como aludiu Farias, essa regra “segue a sistemática do federalismo tradicional, que outorga as competências expressas à União e as residuais aos Estados para evitar o excesso de poder daquela sobre estes”.<sup>85</sup> É também da competência dos Estados, nos termos do inc. XV, promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.

Em recente decisão, o STJ entendeu que, “como regra, a competência para o licenciamento ambiental para atividades com impacto no meio ambiente é dos Estados Membros, sendo supletiva a intervenção do IBAMA”.<sup>86</sup> A redação empregada pela Corte, porém, não é coerente com o sistema da LC nº 140/11, a qual reputa como presente a competência supletiva nos casos do art. 15.

Em relação aos *Municípios*, nos termos do art. 9º, inc. XIV, ostentam competência para promover o licenciamento das atividades e empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza

---

85 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 123.

86 STJ, 1ª T., AgInt no REsp 1660813/SC, Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 19.09.2017, DJe 27.09.2017.

da atividade;<sup>87</sup> ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.

As competências do Distrito Federal, obviamente, abrangem as dos Estados e Municípios (LC nº 140/11, art. 10).

O art. 18 da LC nº 140/11 traz uma norma de transição, ao estabelecer que esta lei complementar se aplica apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência. Ademais, nos casos que dependem de ato do Poder Executivo, deliberação da Comissão Tripartite Nacional ou dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente (LC nº 140/11, art. 7º, inc. XIV, al. “h”; art. 9º, inc. XIV, al. “a”), a aplicação do novel diploma dar-se-á a partir da entrada em vigor do ato ou da edição da decisão do Conselho Estadual (LC nº 140/11, art. 18, §§1º e 2º). Enquanto não forem estabelecidas as tipologias de que tratam os §§1º e 2º do art. 18, os processos de licenciamento e autorização ambiental serão conduzidos conforme a legislação em vigor (LC nº 140/11, art. 18, §3º).

Pertinente mencionar que a previsão do art. 7º, inc. XIV, al. “h” e parágrafo único da LC nº 140/11 restou regulamentada pelo Decreto nº 8.437, de 22.04.2015, que vem a estabelecer a tipologia de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União Federal, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.<sup>88</sup> De notar que é cabível a delegação de competência

---

87 Parte importante da doutrina ambientalista entende que a restrição do art. 9º, inc. XIV, al. “a”, da LC nº 140/11, que sujeita a competência municipal à observância de tipologia a ser definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, é inconstitucional porque representa invasão do Estado na autonomia municipal, em afronta aos arts. 2º, 18, 23, inc. VI, da Constituição Federal. Vide: MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 795-796; FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 131; MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, nov./dez. 2011. Já Machado questiona a constitucionalidade de todos os casos em que se remete a uma tipologia estabelecida pelo Poder Executivo ou por Conselho do Meio Ambiente para definir competência para o licenciamento (LC nº 140/11, art. 7º, inc. XIV; art. 9º, inc. XIV, al. “a”), por afronta ao art. 170 da Carta Política, que condiciona a autorização ao exercício de atividade econômica à previsão em lei (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 195-197).

88 Decreto nº 8.437/15, art. 3º. Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas “a” a “g”, da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades: I – rodovias federais: a) implantação; b) pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros; c) regularização ambiental de rodovias

mediante convênio, conforme já analisado anteriormente, como prevê o art. 5º da LC nº 140/11, desde que o ente delegatário tenha órgão capacitado.

## 12. Competência supletiva e subsidiária

A competência supletiva, na forma do art. 2º, inc. II, da LC nº 140/11, é a “ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições”, nas hipóteses definidas no referido diploma complementar. Conforme determina o art. 14, §3º: “O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão

---

pavimentadas, podendo ser contemplada a autorização para as atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração, ampliação de capacidade e melhoramento; e d) atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas; II – ferrovias federais: a) implantação; b) ampliação de capacidade; e c) regularização ambiental de ferrovias federais; III – hidrovias federais: a) implantação; e b) ampliação de capacidade cujo somatório dos trechos de intervenções seja igual ou superior a duzentos quilômetros de extensão; IV – portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano; V – terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano; VI – exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas seguintes hipóteses: a) exploração e avaliação de jazidas, compreendendo as atividades de aquisição sísmica, coleta de dados de fundo (piston core), perfuração de poços e teste de longa duração quando realizadas no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore); b) produção, compreendendo as atividades de perfuração de poços, implantação de sistemas de produção e escoamento, quando realizada no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore); e c) produção, quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural, em ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore) ou terrestre (onshore), compreendendo as atividades de perfuração de poços, fraturamento hidráulico e implantação de sistemas de produção e escoamento; e VII – sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam: a) usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; b) usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; e c) usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades offshore e zona de transição terra-mar. §1º O disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do caput, em qualquer extensão, não se aplica nos casos de contornos e acessos rodoviários, anéis viários e travessias urbanas. §2º O disposto no inciso II do caput não se aplica nos casos de implantação e ampliação de pátios ferroviários, melhoramentos de ferrovias, implantação e ampliação de estruturas de apoio de ferrovias, ramais e contornos ferroviários. §3º A competência para o licenciamento será da União quando caracterizadas situações que comprometam a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, reconhecidas pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, ou a necessidade de sistemas de transmissão de energia elétrica associados a empreendimentos estratégicos, indicada pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15”.

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

Por outro lado, a competência subsidiária é considerada a “ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas” na LC nº 140/11 (art. 2º, inc. III). A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação (art. 16), e deve ser *solicitada* pelo ente originariamente detentor da atribuição (parágrafo único).

De conseguinte, no sistema da LC nº 140/11, não podem ser confundidas essas duas situações. A competência *supletiva* substitui a do ente originariamente competente, é obrigatória e implementada em caso de incapacidade ou inobservância das normas por este ente. Já a competência *subsidiária* tem como escopo auxiliar o ente político com atribuição para o licenciamento e deriva do federalismo cooperativo.

### 13. Competência para fiscalização x competência para licenciamento

O art. 17 da LC nº 140/2011 estabelece que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Contudo, o §2º do art. 17 traz a primeira exceção, ao prescrever que, nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver

conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Outrossim, pelo §3º, o disposto no *caput* do art. 17 não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

Pela disciplina da LC nº 140/2011, a competência para fiscalização, em regra, é conferida ao ente político com atribuição para o licenciamento, sem prejuízo de determinação de medidas cautelares por outro ente em caso de iminência ou ocorrência de degradação. Isso, contudo, não afasta a competência comum para o exercício do poder de polícia ambiental, prevalecendo o auto de infração lavrado pelo órgão com atribuição para o licenciamento, de acordo com as regras da referida lei complementar.

O STJ, a respeito, firmou orientação no sentido de que não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar, e não há falar em competência exclusiva de determinado ente da federação para promover medidas protetivas. Assim, o poder de polícia ambiental deve ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento. Por isso, tem-se entendido que a fiscalização das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado. São copiosos os precedentes nesse sentido:

(...) É pacífico nessa Corte que havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.<sup>89</sup>

(...) 1. O Superior Tribunal de Justiça entende que não há falar em competência exclusiva de ente da federação para promover medidas protetivas, impondo-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento. É certo ainda que a fiscalização das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao Ibama interesse jurídico suficiente para exercer

---

89 STJ, 1ª T., AgInt no REsp 1484933/CE, Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 21.03.2017, DJe 29.03.2017.

poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado.<sup>90</sup>

De notar que, na forma do §1º do art. 17, qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o *caput*, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

#### 14. Atividade ou empreendimento que impacta unidade de conservação

Inicialmente, convém não confundir o licenciamento que causa impactos à unidade de conservação com aquele relacionado à atividade realizada no interior da própria unidade. Recorde-se que, para os empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação, o licenciamento compete ao ente instituidor, salvo quando de tratar de Área de Proteção Ambiental.<sup>91</sup> Porém, a legislação ambiental traça regras especiais para o licenciamento quando o empreendimento, conquanto não realizado dentro da unidade de conservação, possa causar impactos a esta. Até porque a proteção ambiental de um espaço territorial pode ser insuficiente ou inexistente se uma atividade vizinha a este trazer consequências nefastas ao equilíbrio ecológico que se pretendeu tutelar, sobretudo pelo caráter transfronteiriço dos danos ambientais.

O art. 36, *caput* e §3º da Lei nº 9.985/2000<sup>92</sup> veicula a primeira regra, voltada para o caso de licenciamento ambiental de empreendimentos de *significativo impacto ambiental* que possam *afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento*, ao dispor

---

90 STJ, 2ª T., AgInt no REsp 1530546/AL, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 07.02.2017, DJe 06.03.2017.

91 LC nº 140/11, art. 7º, inc. XIV, al. “d”; art. 8º, inc. XV; art. 9º, inc. XIV, al. “b”; art. 12, *caput* e parágrafo único.

92 Lei nº 9.985.2000, art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (...) §3º. Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

que o licenciamento só poderá ser concedido mediante *autorização do órgão responsável por sua administração*. Contudo, deve-se atentar que *este dispositivo apenas se aplica para empreendimentos com significativo impacto ambiental, e que, por isso, exigem EIA/RIMA, e não para qualquer licenciamento*.

Os demais casos são regulados pela Resolução CONAMA nº 428/2010 (que revogou a Resolução nº 13/90). O art. 1º da citada resolução praticamente repete a previsão do art. 36, §3º, da Lei nº 9.985/2000, ao condicionar o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento à autorização do órgão responsável pela administração da unidade ou, acrescenta, no caso de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, pelo órgão responsável pela sua criação.

Para a hipótese de zona de amortecimento ainda não estabelecida, o art. 1º, §2º, da mencionada resolução determina que, durante o *prazo de cinco anos desde a publicação daquele ato normativo*, o licenciamento de empreendimento de *significativo impacto ambiental*, localizado numa faixa de *três mil metros a partir do limite da unidade de conservação*, cuja *zona de amortecimento não esteja estabelecida*, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no *caput* do art. 1º, com *exceção de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Áreas de Proteção Ambiental e Áreas Urbanas Consolidadas*.

A exceção decorre, primeiro, da inexistência de zona de amortecimento em Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, *ex vi* do art. 25 da Lei nº 9.985/2000. Ao depois, consideradas as peculiaridades das áreas urbanas consolidadas, já amplamente antropizadas, houve por bem o CONAMA em trazer regra mais flexível em situação de ausência de zona de amortecimento.

A autorização referida deverá ser solicitada pelo órgão ambiental licenciador, antes da emissão da primeira licença prevista, ao órgão responsável pela administração da unidade de conservação, que se manifestará conclusivamente após avaliação dos estudos ambientais exigidos dentro do procedimento de licenciamento ambiental, no prazo de até 60 dias, a partir do recebimento da solicitação (art. 2º da Resolução CONAMA nº 428/2000). Demais disso, o órgão ambiental licenciador deverá, antes de emitir os termos de referência do EIA/RIMA, consultar formalmente o órgão responsável pela administração da unidade de conservação quanto à necessidade e ao conteúdo exigido de estudos específicos relativos a impactos do empreendimento na unidade e na respectiva zona de amortecimento, o qual se manifestará no prazo máximo de 15 dias úteis, contados do recebimento da consulta (art. 2º, §2º). Na existência

de Plano de Manejo da unidade de conservação, devidamente publicado, este deverá ser observado para orientar a avaliação dos impactos nesta ou na sua zona de amortecimento (art. 2º, §5º).

O art. 3º da aludida Resolução estabelece que o órgão responsável pela administração da unidade de conservação decidirá, de forma motivada: I – pela emissão da autorização; II – pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência; III – pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a unidade de conservação; IV – pelo indeferimento da solicitação. Já o §1º prescreve que a autorização integra o processo de licenciamento ambiental e especificará, caso necessário, as condições técnicas que deverão ser consideradas nas licenças. Portanto, para o licenciamento ambiental de empreendimento com significativo impacto ambiental que possa afetar o referido espaço territorial ou sua zona de amortecimento, a manifestação do órgão responsável pela administração da unidade é vinculante, com a possibilidade, inclusive, de impedir a concessão da licença ambiental.

Porém, nas hipóteses de licenciamento ambiental para empreendimentos que *não causem significativo* impacto ambiental e, portanto, *não sujeitos a EIA/RIMA*, a regra é diversa: o órgão ambiental licenciador deverá *dar ciência* ao órgão responsável pela administração da unidade de conservação, quando o empreendimento: I – puder causar impacto direto em unidade de conservação; II – estiver localizado na sua zona de amortecimento; III – estiver localizado no limite de até dois mil metros da unidade de conservação, cuja zona de amortecimento não tenha sido estabelecida no prazo de até cinco anos a partir da data da publicação da citada Resolução (art. 5º).

## 15. Espécies de licença ambiental

De acordo com o art. 19 do Decreto nº 99.247/90, que regulamenta a Lei nº 6.938/81, e art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/97, existem basicamente três espécies de licença: I – Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; II – Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; III – Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o

início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévias e de Instalação.

Convém frisar que a concessão da licença prévia não autoriza a construção e o funcionamento do empreendimento, tampouco enseja a emissão automática das demais licenças. O interessado não tem direito adquirido, mas mera expectativa de direito em relação ao deferimento das licenças ulteriores (de instalação e de operação).

## 16. Prazos relacionados com a licença ambiental

As licenças ambientais não são perenes, conferindo apenas uma estabilidade provisória, motivo por que estão sujeitas a prazos de validade. Na lição de Milaré, a Lei nº 6.938/81, ao prever a revisão do licenciamento (art. 9º, inc. IV) e ao falar em sua renovação (art. 10, §1º), “pôs em relevo uma das características da licença ambiental – a sua eficácia temporal –, visando a impedir a perenização de padrões que, não raro, são ultrapassados tecnologicamente”.<sup>93</sup>

Assim, pelo art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/97, o órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes parâmetros: I – O prazo de validade da Licença Prévia deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a cinco anos; II – O prazo de validade da Licença de Instalação deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a seis anos; III – O prazo de validade da Licença de Operação deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, quatro anos e, no máximo, dez anos.

A Licença Prévia e a Licença de Instalação poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incs. I e II do art. 8º da Resolução em questão (art. 8º, §1º).

O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores (art. 8º, §2º).

---

93 MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 802-803.

Na renovação da Licença de Operação de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inc. III do art. 8º (art. 8º, §3º).

Os Estados, Distrito Federal e Municípios podem fixar prazos específicos para essas licenças, mas não superiores aos parâmetros da Resolução CONAMA nº 237/97. Quanto aos prazos de análise e tramitação dos pedidos de licença, o art. 14 da LC nº 140/2011 determina que os “órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento”. A regra, que, aliás, sequer seria necessária, pois é evidente que há obrigação de observância dos prazos sob pena de ilícita inércia administrativa, nem sempre é cumprida na prática, até porque muitos órgãos ambientais não dispõem de recursos humanos e materiais suficientes.

Todavia, como referido anteriormente, o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva (LC nº 140/2011, art. 14, §3º).

Diversa é a situação, porém, do pedido de renovação de licença já concedida. Neste caso, conforme estabelece o art. 14, §4º, da LC nº 140/2011, a renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. Para se valer da renovação automática, o empreendedor deve formular o requerimento antes de expirado o prazo da licença anterior.<sup>94</sup>

Portanto, é mister diferenciar duas situações: a) para o *pedido inicial de emissão de licença ambiental*, a omissão do órgão competente em analisar o requerimento não implica emissão tácita ou automática da licença, mas instaura a competência supletiva; b) para o *pedido de renovação de licença que estava vigente*, desde que formulado com antecedência mínima de 120 dias da expiração do prazo de validade, a ausência de manifestação da Administração Pública em tempo hábil resulta na prorrogação automática da licença até a decisão do órgão competente. Em suma, não há emissão tácita ou automática de licença, mas há prorrogação automática.

---

94 STJ, 2ª T., AgRg no REsp 1284558/PB, Rel. Min. Humberto Martins, j. 28.02.2012, DJe 05.03.2012.

Milaré ressalta que não há limite temporal à prorrogação automática, por “reconhecer o legislador não ser justo que o empreendedor diligente, que cumpre com suas obrigações e atua em conformidade com a legislação ambiental, seja penalizado com a morosidade da Administração Pública”.<sup>95</sup>

O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença, em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 meses (Resolução CONAMA nº 237/97, art. 18, §4º).

Os arts. 15 a 17 da Resolução CONAMA nº 237/97 estabelecem prazos para o empreendedor. O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de quatro meses, a contar do recebimento da respectiva notificação (art. 15), o qual poderá ser prorrogado, justificadamente e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente (art. 15, parágrafo único). O descumprimento desse prazo resultará no arquivamento do pedido de licença (art. 16), o que, conquanto não obste a apresentação de novo requerimento de licença, deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no art. 10, mediante novo pagamento de custo de análise (art. 17).

## 17. Licenciamentos simplificados

O art. 12 da Resolução CONAMA nº 237/1997 reza que o órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. Os procedimentos diferenciados previstos nessa resolução são: licenciamento simplificado; licenciamento único para múltiplos empreendimentos e atividades; gestão ambiental voluntária.

O art. 12, §1º, da Resolução nº 237 dispõe sobre a possibilidade de procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto

---

95 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 803-804.

ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. São exemplos de licenciamento simplificado: a) o previsto na Resolução CONAMA nº 279/2001, para empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental; b) na Resolução nº 312/2002, sobre carcinicultura na zona costeira; c) na Resolução nº 377/2006, para sistemas de esgotamento sanitário; d) na Resolução nº 385/2006 para agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental; e) na Resolução nº 412/2009, para novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social, em área urbana ou de expansão urbana; f) na Resolução nº 413/2009, sobre aquicultura; e g) na Resolução nº 479/2017, sobre empreendimentos ferroviários de baixo potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação.

O art. 12, §2º, da Resolução nº 237 consigna que poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

Já o art. 12, §3º, prevê que deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental. Esse dispositivo reconhece “a iniciativa voluntária para o aperfeiçoamento da gestão ambiental na empresa devendo, por isso, ser tratada de maneira diferenciada, em licenciamento simplificado”.<sup>96</sup> Trata-se de importante medida de regulação ambiental baseada em incentivo, ao invés do emprego das tradicionais medidas sancionatórias ou de “comando-e-controle”.

## 18. Licenciamento corretivo

Outra espécie diferenciada e objeto de controvérsias é o “licenciamento corretivo”. De regra, o licenciamento deve ser prévio à implantação do projeto, em virtude de sua vocação preventiva e precautória, bem como por se cuidar de instrumento indispensável para o planejamento ambiental e para se aquilatar antecipadamente a sustentabilidade do

---

96 CAPPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Direito Ambiental*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 108.

empreendimento. Todavia, como sublinhou Farias, embora “o licenciamento ambiental preventivo seja a regra, a fase em que se encontra o empreendimento é que definirá a modalidade de licenciamento a ser adotada”.<sup>97</sup> Para o doutrinador, portanto:

Para os empreendimentos a serem implantados, o modelo de licenciamento adotado é o preventivo, que em regra é dividido em licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Se o empreendimento já estiver instalado ou estiver em operação, o modelo a ser adotado é o licenciamento ambiental corretivo, que consiste em uma licença ambiental capaz de englobar, na medida do possível, os três tipos de licença existentes, visto que as exigências que deveriam ter sido feitas ao tempo da licença prévia e da licença de instalação deverão ser supridas, na medida do possível. É claro que para ser verdadeiramente efetivo na defesa do meio ambiente o licenciamento ambiental deve ser feito previamente à instalação da atividade, só que nem sempre isso é possível. De qualquer maneira, não sendo isso motivo para se inviabilizar o funcionamento das atividades econômicas, deve o órgão ambiental competente procurar viabilizar a adequação do empreendimento a ser licenciado, a não ser naqueles casos em que isso efetivamente não for possível.<sup>98</sup>

Assim, discute-se se é viável a realização de licenciamento ambiental ou mesmo de EIA/RIMA após instalado o empreendimento e iniciada a atividade. Duas situações devem ser diferenciadas: primeiro é o caso em que, quando as regras sobre licenciamento foram criadas ou alteradas, o empreendimento já estava em funcionamento segundo a disciplina então vigente. Segundo, é a hipótese em que o empreendimento foi implantado de forma irregular, sem obedecer às normas em vigor.

Considerando que não há de se falar em direito adquirido a poluir ou a regime jurídico de regulação ambiental, pode ser exigida a adequação ao novo regramento quando da renovação da licença de operação, que, como foi referido, confere apenas estabilidade temporal ao empreendedor. Se a atividade for considerada incompatível com a nova configuração legal, é possível cogitar de desapropriação e indenização. O importante é esclarecer, por ora, que a mudança nos parâmetros para o licenciamento gera a necessidade de ajustamento. Foi o que se verificou, por exemplo, com a publicação da Resolução do CONAMA nº 312/2002, que traçou nova disciplina para o licenciamento de carcinicultura na zona costeira e, no art. 13, previu que

---

97 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 82.

98 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 82.

a resolução se aplica também aos empreendimentos já licenciados, que a ela deverão se ajustar. Igualmente, o art. 34 do Decreto nº 4.340/2002 estatui que os empreendimentos implantados antes da sua edição e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de 12 meses a partir da publicação do aludido Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

No entanto, a solução é diversa se o empreendimento foi implantado ao arrepio da previsão legal e regulamentar. Aqui, também, duas situações devem ser consideradas, de acordo com a intensidade da afronta à legislação e a viabilidade de adequação, como destaca Farias:

*A primeira* é a do empreendimento cujo licenciamento, por afrontar tão diretamente a legislação ambiental, não pode ser viabilizado, devendo por isso a atividade ser imediatamente paralisada. É a situação das empresas que operam dentro de unidades de conservação de regime integral ou que operem em desacordo com o zoneamento urbanístico ambiental já anteriormente estabelecido. Nesses casos, além de terem de arcar com a responsabilidade nos campos civil, penal e administrativo, os responsáveis não poderão dar continuidade à atividade. *A segunda* é a daquelas atividades que, apesar da ausência do licenciamento, apresentam condições de se regularizar desde que cumpram determinadas medidas mitigadoras ou compensatórias. Em tais casos o embargo da atividade não se faz obrigatório, já que além de não haver prejuízo efetivo para o meio ambiente, a sociedade sairia perdendo com a paralisação ou fechamento do empreendimento em termos de geração de empregos e de renda, desde que não haja riscos ambientais e que o responsável se comprometa formalmente a se regularizar. É óbvio que existem situações em que pela natureza da própria atividade, mesmo que não exista qualquer compromisso de regularização, é difícil ou mesmo impossível aplicar o embargo, a exemplo de um hospital ou de um presídio.<sup>99</sup>

Dessa forma, a solução a ser adotada depende de uma ponderação entre, de um lado, determinar o encerramento da atividade ilegal e arcar com os custos socioeconômicos dessa opção e, de outro lado, proporcionar ao empreendedor adequar-se às regras vigentes e manter a continuidade da atividade econômica.

## 19. Natureza jurídica da licença

---

99 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 63.

A doutrina discute a respeito da natureza jurídica da licença ambiental: seria propriamente uma licença administrativa ou, ao contrário, se trataria de autorização administrativa?

A distinção é baseada na classificação do Direito Administrativo. Costuma-se dizer que a licença é “ato vinculado por meio do qual a Administração confere ao interessado consentimento para o desempenho de certa atividade”, de modo que o “agente não possui qualquer liberdade quanto à avaliação de sua conduta”. Assim, “se o interessado preenche os requisitos legais para a concessão da licença, tem ele direito a obtê-la”.<sup>100</sup> A licença, de conseguinte, seria ato declaratório de direito preexistente,<sup>101</sup> definitivo e resulta de um direito subjetivo do interessado.<sup>102</sup>

A autorização administrativa, por sua vez, é normalmente caracterizada como “ato discricionário e precário”,<sup>103</sup> em que caberá à Administração “avaliar os critérios de conveniência e oportunidade para a outorga”, ainda que cumpridos os requisitos pelo interessado.<sup>104</sup>

Para uma corrente, a licença ambiental ostentaria, em verdade, a natureza de autorização administrativa, uma vez que o termo licença “pressupõe ato administrativo definitivo e, pelo menos para a Licença Prévia e para a de Instalação, o ato é precário”. Assim, mais adequado seria “usarmos a denominação autorização, esta sim, de caráter discricionário e precário”.<sup>105</sup>

Outros doutrinadores sustentam, porém, que se trata de autêntica licença administrativa ou, ao menos, que não se confunde com autorização, pois, como afirma Antunes, “grande parte dos empreendimentos submetidos ao regime de licenciamento ambiental demanda investimentos elevados, os quais nem sempre possuem retorno rápido”.<sup>106</sup> Ademais, na visão

---

100 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 142-143.

101 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 240.

102 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros. 2010. p. 191.

103 *Ibid.*, p. 191.

104 CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 148.

105 FREITAS, Mariana Almeida Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 96. No mesmo sentido: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 329-330.

106 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 195.

de Oliveira, a Constituição assegura o direito de propriedade e o livre exercício da atividade econômica, razão por que a licença ambiental não é autorização, pois pode gerar direitos subjetivos ao seu titular.<sup>107</sup> Em sentido similar, Rodrigues entende que “a licença ambiental é realmente uma licença administrativa, especialmente por seu caráter definitivo, cujo cancelamento pode gerar direito do particular a receber uma indenização”, embora ostente uma “enorme carga de discricionariedade, densificada na necessidade de o órgão ambiental contemplar o equilíbrio entre o direito ao desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente”.<sup>108</sup>

Contudo, tem razão Machado ao advertir que os termos “licença” e “autorização” não têm sido utilizados em matéria ambiental com rigor técnico, seja pela legislação, seja pela doutrina.<sup>109</sup> Assim, na percepção de Farias, o tema se localiza em uma zona de conhecimento comum ao Direito Ambiental e ao Direito Administrativo,<sup>110</sup> sendo essa interdisciplinaridade a principal causa da controvérsia.

A terceira posição parece ser a mais adequada, no sentido de que a licença ambiental é ato *sui generis*, com características próprias. É o que defende Milaré, ao frisar que a licença ambiental seria uma “nova espécie de ato administrativo, que reúne características das duas categorias tradicionais”. Assim, para o jusambientalista, apesar de ter prazo de validade, goza de estabilidade e não pode ser suspensa ou revogada por simples discricionariedade. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade, mas está sujeita à revisão, podendo ser suspensa ou cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade superveniente ou, ainda, quando houver descumprimento de requisitos.<sup>111</sup>

Krell considera de pouca utilidade insistir na indagação genérica sobre a natureza da licença ambiental “uma vez que existem vários tipos diferentes de licenças ambientais, com graus de vinculação altamente variáveis”, dependendo da respectiva área setorial (águas, ar,

---

107 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 308-309.

108 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito ambiental esquematizado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 615.

109 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 329.

110 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 181.

111 MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 785.

florestas, biossegurança, biodiversidade etc.) e da sua específica função (LP, LI, LO)”.<sup>112</sup> Do mesmo sentir é Farias, pois

(...) o licenciamento é pautado por princípios específicos, como o da prevenção, o da precaução, o do poluidor-pagador e o do desenvolvimento sustentável, e é por isso que as licenças não são definitivas e são passíveis de revisão quando o interesse público justifique. Ao se pautar pelos princípios do Direito Ambiental, passando a poder ser modificado e revisto pelo órgão ambiental competente, o licenciamento adquire autonomia enquanto instituto jurídico.<sup>113</sup>

A discussão a respeito da natureza jurídica da licença ambiental tem relação com a possibilidade e os efeitos da alteração e desfazimento, tema do próximo tópico.

## 20. Alteração e desfazimento da licença

A alteração e o desfazimento da licença ambiental encontram previsão no art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/97, que apresenta a seguinte redação:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

- I – Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.
- II – Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.
- III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

A licença ambiental, na condição de ato administrativo, está sujeita às diversas formas de extinção. Entre elas, pode ocorrer, na dicção de Mello, a “retirada” do ato, que sucede quando “o Poder Público emite um ato concreto com efeito extintivo sobre o anterior”. Para o administrativista, a retirada decorre da revogação, invalidação, cassação, caducidade e contraposição.<sup>114</sup> Interessa para este estudo os três primeiros casos.

---

112 KRELL, Andreas. Licença ou autorização ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema. *Revista de Direito Ambiental*, v. 49, p. 56-72, jan./mar. 2008.

113 FARIAS, *op. cit.*, p. 181.

114 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 455-457.

A revogação do ato é o seu desfazimento por razões de conveniência e oportunidade, sem que tenha se verificado qualquer irregularidade na sua formação, tampouco descumprimento de requisitos pelo interessado. A invalidação ou anulação decorre da prática de ato em desconformidade com a ordem jurídica. E a cassação se justifica quando o destinatário do ato “descumpriu condições que deveriam permanecer atendidas a fim de poder continuar desfrutando da situação jurídica”.<sup>115</sup>

O art. 19 da Resolução nº 237/97 traz casos de revogação (incs. I e III), anulação (incs. I e II) e cassação (inc. I). A possibilidade de retirada da licença ambiental expedida de forma irregular ou com base em informações falsas (caso de invalidação), ou, ainda, porque o empreendedor descumpriu as condicionantes impostas (caso de cassação), é inegável, e não gera direito à indenização se o desfazimento decorreu de conduta atribuída ao empreendedor.

A revogação da licença é possível quando se constatar pela insustentabilidade das atividades licenciadas, desconformidade com as novas regras ou novo zoneamento, ou, ainda, em caso de superveniência de graves riscos ambientais e à saúde pública. Cabe recordar que, em Direito Ambiental, não há direito adquirido à devastação, nem incidência de fato consumado.<sup>116</sup> Na lição de Milaré, a “licença ambiental, validamente outorgada, assegura ao seu titular uma estabilidade meramente temporal, não um direito adquirido a operar *ad aeternum*”.<sup>117</sup>

A licença ambiental é concedida *rebus sic stantibus*, ou seja, conforme as circunstâncias fáticas constatadas por ocasião de sua emissão. Isso em razão da dinamicidade do equilíbrio ambiental, do rápido desenvolvimento tecnológico e da interação da natureza com o homem, a demandar constante adaptação às mudanças das características dos impactos ambientais e da relação custo-benefício do empreendimento. Milaré, a propósito, escreve que

(...) a dinâmica da natureza nem sempre permite ao órgão licenciador entrever, à exaustão, todas as condicionantes e medidas de controle necessárias para cada caso. Nem se há de descartar as indefectíveis injunções de ordem política e econômica a influir no livre convencimento do agente público. Muito menos, ainda, se desconsiderará a possível fundamentação do ato licenciatório em

---

115 Ibid., p. 455-456.

116 Súmula 613 do STJ: “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. STJ, 2ª T., REsp 1394025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 08.10.2013, DJe 18.10.2013; 2ª T., AgRg no AREsp 739.253/SC, Rel. Min. Humberto Martins, j. 03.09.2015, DJe 14.09.2015.

117 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 804.

dados técnico-científicos inconsistentes ou enganosos, em falsa descrição de informações relevantes etc.<sup>118</sup>

Assim, na hipótese de alteração dos pressupostos fáticos e técnicos que embasaram a concessão da licença, esta pode ser revista, seja para exigir readequação por parte do interessado, seja para conduzir à sua revogação.

Se a possibilidade de alteração e desfazimento da licença ambiental concedida, por motivos concomitantes ou supervenientes à sua emissão, é indiscutível, por outro lado, grassa controvérsia sobre a existência do direito à indenização em favor do empreendedor, assunto do tópico a seguir.

## 21. Direito à indenização em caso de desfazimento da licença ambiental

Evidentemente, se o interessado provocou a nulidade da licença ou descumpriu as condicionantes, não fará jus à indenização se o ato for invalidado ou cassado. Contudo, conforme adverte Milaré, “questiona-se a pertinência de pleito indenizatório em favor do titular inocente, em caso de retirada do ato”.<sup>119</sup>

Parcela da doutrina entende que, diante da aplicação dos princípios específicos do Direito Ambiental, notadamente o princípio do poluidor-pagador e da precaução, bem como em razão da adoção responsabilidade objetiva por danos ambientais pelo risco integral (como será adiante analisado) e em face da irrelevância da ilicitude, não se pode falar em indenização ao titular de uma licença revogada.<sup>120</sup>

Em sentido contrário, Farias pondera:

Em qualquer caso, contudo, é importante que se considerem os aspectos econômicos envolvidos, bem como os direitos subjetivos, em especial aqueles que dizem respeito ao empreendedor. Em se tratando de ato vinculado, e havendo novas circunstâncias que recomendem a suspensão ou a retirada da licença ambiental, sem que o empreendedor tenha dado causa a elas, certamente ele faz jus ao ressarcimento de seu investimento, bem como aos lucros cessantes e perdas e danos. Caso

---

118 Ibid., p. 804.

119 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 808.

120 Esse o entendimento de Marcelo Dawalibi. In: Licença ou autorização ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, v. 17, p. 179-187, jan./mar. 2000.

contrário, a hipótese representaria verdadeiro confisco, o que é repugnado por nosso sistema jurídico.<sup>121</sup>

Milaré perfilha o mesmo entendimento ao sustentar que a Administração Pública não pode aniquilar um direito do administrado, privando-o de indenização, pois, mesmo suspensa ou cassada a licença, remanesce o direito do interessado vinculado ao empreendimento: “se não sob a forma de atividade efetiva, ao menos sob a forma de ressarcimento dos danos (materiais e morais) que vier a sofrer por perda dos investimentos que antes foram legítima e legalmente autorizados”. Além disso, em que pese responder o empreendedor objetivamente pelos danos ambientais eventualmente causados, afirma Milaré, as pessoas jurídicas de direito público também são solidariamente responsáveis. “Assim não fosse, o peso da defesa e da proteção ambiental recairia exclusivamente sobre os ombros do administrado”, o que contraria o art. 225 da Constituição Federal, que confere ao Poder Público e à coletividade o dever de tutela do meio ambiente equilibrado.<sup>122</sup>

## 22. Despesas do licenciamento

Não se pode confundir os valores devidos pelo empreendedor para cobrir os custos do licenciamento com as taxas cobradas pelo exercício do poder de polícia ambiental, estudadas anteriormente.

O art. 13 da Resolução CONAMA nº 237/1997 dispõe que o “custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente”. De notar que, na forma do art. 17 desse ato normativo, referido custo de análise deverá ser pago novamente em caso de novo requerimento de licença, após o arquivamento da anterior por descumprimento do prazo do art. 15.

O art. 13, §3º, da LC nº 140/2011 estabelece que os valores alusivos às “taxas” de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo. A expressão “taxas” é

---

121 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 183.

122 MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 810.

aqui utilizada de forma pouco técnica, pois o dispositivo não trata da taxa como tributo, mas das despesas para a realização do licenciamento.

## Conclusão

O Brasil precisa – antes da discussão de eventuais alterações na lei ambiental - introduzir nas suas práticas, via emenda constitucional ou aprovação de lei ordinária, o procedimento da análise do custo-benefício nas decisões – mais relevantes - a serem adotadas no âmbito dos três Poderes da República como ocorre, aliás, nos países desenvolvidos. Outrossim, importante a adoção de meios que tornem mais transparentes os processos decisórios e permitam uma maior circulação de informações sobre os temas a serem debatidos.

Sobre o licenciamento ambiental, propriamente dito, é de se recomendar o acolhimento das considerações aqui expostas amparadas, como demonstrado, em sólida doutrina e na jurisprudência já pacificada dos egrégios Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

## GABRIEL WEDY

**Juiz Federal. Pós- Doutor em Direito. Visiting Scholar pela Columbia Law School- (Sabin Center for Climate Change Law). Professor nos Programas de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor e Coordenador da disciplina de Direito Ambiental na Esmafe [Escola Superior da Magistratura Federal] . Diretor do Instituto O Direito por um Planeta Verde - IDPV. Foi Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil [Ajufe], biênio 2010-2012. Ocupou cadeira no Conselho da Justiça Federal [biênio 2010-2012] como representante da Associação dos Juízes Federais do Brasil[Ajufe]. Ocupou cadeira no Conselho Superior do Prêmio Innovare [biênio 2010-2012] como representante da Associação dos Juízes Federais do Brasil [Ajufe]. Ex-Juiz de Direito no Estado do Rio Grande do Sul. Ex-Advogado. Ex-Membro do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB-RS. Ex-Membro da Comissão de Defesa e Assistência do Advogado da OAB/RS. É autor, entre outros, dos livros Desenvolvimento Sustentável na Era das Mudanças Climáticas: um direito fundamental; Litígios Climáticos: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão; O Princípio Constitucional da Precaução - Como Instrumento de Tutela do Meio Ambiente e da Saúde Pública; Manual de Direito Ambiental de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores e de diversos artigos publicados em jornais, periódicos e revistas especializadas em Direito no Brasil e no exterior.**