

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: SEU HISTÓRICO, APLICAÇÕES, DEFINIÇÕES,
LIMITAÇÕES E EVENTUAIS CONFLITOS COM A GESTÃO URBANÍSTICA
MUNICIPAL**

RODRIGO CARVALHO DA SILVA

RIO DE JANEIRO
2022

RODRIGO CARVALHO DA SILVA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: SEU HISTÓRICO, APLICAÇÕES, DEFINIÇÕES,
LIMITAÇÕES E EVENTUAIS CONFLITOS COM A GESTÃO URBANÍSTICA
MUNICIPAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Daniel Braga Lourenço**.

**RIO DE JANEIRO
2022**

RODRIGO CARVALHO DA SILVA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: SEU HISTÓRICO, APLICAÇÕES, DEFINIÇÕES,
LIMITAÇÕES E EVENTUAIS CONFLITOS COM A GESTÃO URBANÍSTICA
MUNICIPAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Daniel Braga Lourenço**.

Data da Aprovação: __/__/____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO
2022**

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos meus pais: Nilton Lopes da Silva e Solange de Carvalho da Silva, que são sem sobra de dúvidas os dois grandes responsáveis pelo caminho que sigo até aqui. Ambos me ensinaram, desde muito cedo, a importância do estudo como ferramenta de superação dos desafios da desigualdade social. Me ensinaram também, na prática, que não existem atalhos para quem desafia o improvável e, sonhando, desafiaram o mundo e através do amor sempre me mantiveram de pé, independente dos desafios (que não foram poucos), para que aqui pudéssemos chegar lado a lado, de mãos dadas.

Agradeço também ao meu irmão, Rafael Carvalho da Silva, por todo o companheirismo e paciência que só ele poderia ter, ao longo desses quase trinta anos de convivência. Além do gosto musical, Rafael me ensinou uma das lições mais valiosas que carrego comigo: do que se dá, nada se espera – nunca. Dá-se sempre de bom coração ou não se dá – e somente alguém com o coração tão puro poderia aprender isso de forma natural, mesmo em um mundo que nem sempre entende a linguagem do amor.

Ao meu amor mais recente, Maria Carolina Peixoto Rodrigues, agradeço pelo companheirismo e por todo o carinho e dedicação com que, incansavelmente, tem me agraciado desde que nos conhecemos. Se meus pais me ensinaram que só o amor é capaz de nos manter firmes nessa batalha que é a vida, é a trincheira que construímos juntos – e seguimos construindo –, onde lutamos pelos nossos sonhos dia após dia, que tem me colocado de pé e motivado nesses tempos tão sombrios que assolam a nossa geração.

Não poderia deixar de falar dos meus amigos, que aqui homenageio mencionando aqueles que sempre estiveram mais presentes: Alex Tavares, Eduardo Mathias, Felipe Avena e Renan Policano. Agradeço por serem parte de mim, porque uma das poucas certezas que trago comigo é a de que muito do que eu sou hoje, por uma espécie de simbiose das nossas próprias escolhas, é por termos nos construído juntos nesses quatorze anos, além da incrível oportunidade que tive de lutar tantas batalhas sabendo que vocês sempre estariam ao meu lado.

Por fim, me resta agradecer à Universidade Federal do Rio de Janeiro, à Faculdade Nacional de Direito e a todo o seu corpo social, a quem aqui presto minhas homenagens na figura do meu orientador, Daniel Braga Lourenço, que apesar de tantos ataques sofridos nos últimos anos, mantiveram-se firmes e me proporcionaram tantas ferramentas de acesso à educação as quais, na medida do possível, busquei absorver para construir o profissional e o ser humano que tenho me tornado.

RESUMO

O presente trabalho realiza um levantamento bibliográfico do histórico, aplicações e competência do licenciamento ambiental, assim como das suas limitações, para compará-lo e diferenciá-lo dos instrumentos existentes previstos nas políticas públicas urbanas municipais, tratando também das competências delegadas aos diferentes órgãos públicos e as eventuais consequências dos conflitos que existem na prática do licenciamento ambiental e do licenciamento municipal urbanístico.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental – Meio ambiente – Direito Ambiental – Licença ambiental – Condicionantes ambientais – Direito urbanístico

ABSTRACT

The present work is a bibliographic survey of the history, applications and competence of environmental licensing, as well as its limitations, to compare and differentiate it from the existing instruments provided for in municipal urban public policies, also dealing with the competences delegated to the different public bodies and the possible consequences of conflicts that exist in the practice of environmental licensing and municipal urban licensing.

Keywords: Environmental licensing – Environment – Environmental law – Environmental license – Environmental constraints – Urban law

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL	11
1.1. História da Preocupação Ambiental e do Licenciamento Ambiental .	11
1.2. História do Licenciamento Ambiental no Brasil	12
1.3. Estabelecimento da Competência entre os Entes Federativos no Licenciamento Ambiental no Brasil	16
1.4. Definição e Natureza Jurídica do Licenciamento Ambiental	20
1.5. Limitações do Licenciamento Ambiental	24
1.5.1. Limitações Quanto à Tomada de Decisão	24
1.5.2. Limitações Quanto ao Escopo	28
2. DIREITO URBANÍSTICO E POLÍTICAS URBANAS	35
2.1. Instrumentos de Planejamento Urbano	38
2.2. Instrumentos de Controle Urbano	41
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos de controle ambiental previstos na Política Nacional de Meio Ambiental – PLMA, que foi estabelecida pela Lei nº 6.938/1981. Desde então, como é natural, o procedimento administrativo atravessou diversas mudanças ao vir sendo adaptado à realidade brasileira.

Nesse contexto, através das ferramentas que foram concedidas ao licenciamento ambiental, ao longo do tempo, como os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental – EIA/RIMA e a audiência pública, que veio se mostrar como um instrumento extremamente importante na participação popular na tomada de decisão sobre atividades e empreendimentos, foi se tornando cada vez mais comum, aos órgãos ambientais, tratarem de questões que são no mínimo estranhas ao licenciamento ambiental, em si.

Como consequência, tornou-se corriqueiro nos depararmos com licenças ambientais que trazem como suas condições de validade questões que são alheias aos impactos ambientais, destacando-se as questões urbanísticas. Desta maneira, cabe realizarmos um levantamento sobre o histórico da proteção e do licenciamento ambiental para entendermos as circunstâncias que levaram o legislador a estabelecer tal procedimento administrativo, para que nos sirva como uma base teórica a fim de auxiliar no entendimento do licenciamento ambiental como um todo. Além disso, é importante estudarmos qual é a sua natureza jurídica, definições e ao que se propõe, amparados pela vasta doutrina de direito ambiental existente no Brasil, para melhor compreendermos quais são as suas limitações.

Frente a essa problemática, enquanto o licenciamento ambiental acaba sobrecarregado ao lidar com questões de gestão urbana, existem diversos instrumentos de política pública urbanística, previstos na legislação, principalmente no Estatuto da Cidade, que são destinadas ao planejamento e ao controle das atividades e empreendimentos pelo poder público municipal, como o plano diretor, o zoneamento urbano, as leis de uso e ocupação do solo, o licenciamento municipal urbanístico e os estudos e relatórios de impacto de vizinhança – que nem sempre são sequer

regulamentados pela municipalidade.

Portanto, este estudo de propõe a analisar o licenciamento ambiental e o seu assoberbamento frente às ferramentas municipais de gestão e controle das políticas públicas, para avaliar quais são as consequências da cooptação de certas competências municipais pelos órgãos de controle ambiental e prejuízos causados à sociedade quando essas políticas urbanísticas são ineficientes ou insuficientemente regulamentadas e integradas.

1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1. História da Preocupação Ambiental e do Licenciamento Ambiental

A origem da preocupação ambiental no mundo é intrínseca às primeiras percepções, pelo homem, de que o ritmo acelerado do crescimento populacional e o inerente impacto que isso causa ao meio em que vive, seria insustentável, em algum momento, principalmente sob o prisma do abastecimento alimentar. Nesse sentido, há registros do século XVIII, com a previsão de Thomas Malthus de que enquanto o crescimento populacional estabelece uma proporção geométrica, para que a expansão das suas necessidades alimentares, no tempo, não resultasse em uma crise de abastecimento, a produção de alimentos precisaria ser, necessariamente, uma progressão aritmética.

É sob essa ótica que o homem começou a perceber que para não enfrentar uma crise de abastecimento mundial, precisaria se preocupar nos impactos que o crescimento populacional e o desenvolvimento causam ao meio ambiente. Este conceito ficou ainda mais evidente em virtude da revolução industrial (1760-1840), época em que a industrialização e a urbanização avançaram de forma avassaladora, principalmente no continente europeu, em um nível nunca antes visto. Conquanto a industrialização avançava, mais latente se tornava a necessidade de se criar mecanismos necessários para a redução dos impactos ambientais.

Com o pós revolução industrial, principalmente a partir de alguns eventos de poluição que chamaram a atenção de autoridades mundiais, ocorridos a partir de meados do século XX, como (i) o acidente no Vale do Meuse (Bélgica, 1930), quando uma inversão na temperatura em uma pequena aldeia no Vale de Meuse, causada pelos poluentes, gerou danos à saúde de cerca de 6.000 pessoas e, à morte, 63; e (ii) o smog em Londres (Inglaterra, 1952), quando a alta concentração de poluentes na atmosfera, causada principalmente pela queima de combustível fóssil da atividade industrial e de veículos automotores, levou a óbito cerca de 4.000 pessoas, que cresceu na sociedade a preocupação ambiental de se estabelecer balizas ao licenciamento, que culminou no conceito de desenvolvimento sustentável.

É nesse contexto, como explica José Goldemberg que começaram a ser criadas as primeiras ferramentas, como a Lei do Ar Puro (Clean Air Act), na Inglaterra, em 1956, além de agências de monitoramento que se espalharam por todo o mundo, inclusive no Brasil.

Foi na segunda metade do século XX – mais especificamente em 1968 –, que foi criado na sociedade o primeiro clube para discutir o desenvolvimento sustentável: o Clube de Roma. Em 1972, o Clube de Roma veio a publicar um importante material chamado *The Limits to Growth* (Os Limites do Crescimento), mesmo ano em que aconteceu, por iniciativa das Nações Unidas, a Conferência de Estocolmo – que resultaria na Declaração de Estocolmo, que registrou alguns princípios básicos para o desenvolvimento sustentável e a planificação racional como instrumento indispensável, capaz de conciliar o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente.

Nesse cenário, espalhou-se pelo mundo a necessidade de se criar ferramentas de controle ambiental. Como consequência, o licenciamento ambiental foi forjado como o instrumento capaz de desenhar as diretrizes, individualizadas, para a instalação e operação de atividades poluidoras, a fim de reduzir, até onde possível, os impactos negativos trazidos de forma inerente pela atividade licenciada, sob a égide de ser a ferramenta necessária para se exercer a tutela do meio ambiente.

1.2. História do Licenciamento Ambiental no Brasil

Apesar de ter adotado posicionamento um posicionamento não muito alinhado às políticas ambientais na Conferência de Estocolmo, mais especificamente no sentido de defender uma suposta soberania nacional no que se refere à preservação ambiental, destacando que havia uma responsabilidade preferencialmente dos países desenvolvidos, pelo histórico de poluição e pelo maior grau de industrialização, a Conferência e a sua Declaração, junto com uma grande pressão internacional e de ambientalistas, impactaram diretamente a política ambiental brasileira.

Antes disso, é preciso apontar brevemente um esparso regramento ambiental que existia no Brasil pré Conferência de Estocolmo, que embora não fosse o objetivo principal, acabava por tratar, indiretamente, de um controle ambiental. As primeiras

normas foram o Código de Águas e o Código Florestal, ambos instituídos em 1934, que foram conduzidos pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério da Agricultura, respectivamente. Após, foram editadas ainda algumas normas que tratavam de instituir Parques Nacionais, como o de Itatiaia (1937), assim como a Lei de Proteção à Fauna (1967).

Somente um ano após a Conferência de Estocolmo, em 1973, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (“SEMA”), como a primeira instituição brasileira federal para lidar com as políticas ambientais, mas ainda não havia estabelecido um sistema de licenciamento ambiental, sendo a sua atuação muito mais vinculada ao controle através de denúncias (DE MOURA, p. 3). Na sequência, alguns estados seguiram o exemplo federal para fundarem os seus órgãos estaduais de controle ambiental, como foi o caso de São Paulo, em 1973, com a criação da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (“CETESB”) e do Rio de Janeiro, em 1975, com a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (“FEEMA”).

Nesse sentido, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro também foram pioneiros no desenvolvimento dos seus sistemas próprios de licenciamento ambiental. No mesmo ano em que fundou a FEEMA, o Rio de Janeiro ganhou também o seu primeiro sistema de licenciamento ambiental: o Decreto nº 134, de 16 de junho de 1975, que dispunha sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, assim como dava outras providências. Destaca-se, da norma, o seu Art. 2º:

Art. 2º - Os resíduos líquidos, sólidos, gasosos ou em qualquer estado de agregação da matéria, provenientes de atividades industriais, comerciais, agropecuárias, domésticas, públicas, recreativas e outras, exercidas no Estado do Rio de Janeiro, só poderão ser despejados em águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas existentes no Estado, ou lançadas à atmosfera ou ao solo, se não causarem ou tenderem a causar a poluição.

§ 1º - Os lançamentos previstos neste artigo **serão precedidos de autorização da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, instruída por parecer técnico da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA.**

§ 2º - O disposto neste artigo aplica-se a quaisquer tipos de resíduos lançados nas águas, no ar ou no solo, direta ou indiretamente, através de quaisquer

meios de lançamentos, inclusive a rede pública de esgotos. (grifo nosso)

Em São Paulo, o licenciamento ambiental foi institucionalizado pela Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976, que veio a se regulamentado, posteriormente, pelo Decreto nº 88.468 de 08 de setembro de 1976. Destaca-se o art. 5º da Lei Estadual nº 997/1976:

Art. 5º - A instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou o funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no Regulamento desta lei, **ficam sujeitos à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio-ambiente, mediante expedição, quando for o caso, de Licença Ambiental Prévia (LAP), e de Licença Ambiental de Instalação (LAI) e/ou de Licença Ambiental de Operação (LAO).** (grifo nosso).

Poucos anos depois, mais especificamente em 31 de agosto de 1981, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente – “PNMA”, através da Lei Federal nº 6.938/1981, tida como um marco inicial da proteção jurídica do meio ambiente no Brasil e o início da sua fase holística, em que o meio ambiente passaria a ser protegido integralmente – superada a tutela dispersa e fragmentada.

No escopo do licenciamento ambiental por si, é muito importante destacar que foi através da PNMA que foi formado o Sistema Nacional do Meio Ambiente – “SISNAMA”, e, assim, o licenciamento ambiental foi colocado em destaque, tendo sido considerado um dos seus principais instrumentos. Nesse sentido, a PNMA melhor estabeleceu e organizou uma gestão ambiental consolidada, prevendo uma estrutura descentralizada, com a participação ativa entre os diversos entes federativos, já no seu texto original:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, **constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:**

I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da

Política Nacional do Meio Ambiente;

II - Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, à qual cabe promover, disciplinar e avaliar a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

IV - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental;

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

Nesse sentido, observa-se que outro importante marco da PNMA foi a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – “CONAMA”, com a atribuição de, entre outras coisas, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Foi exatamente nesse contexto que o CONAMA veio estabelecer, através da sua Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986, o regramento necessário para a aplicação do Estudo de Impacto Ambiental – “EIA” e do Relatório de Impacto Ambiental – “RIMA”, definindo, entre outras coisas e apesar desses instrumentos já estarem previstos na própria PNMA (Arts. 9 e 10), os seus escopos mínimos e aplicabilidade.

Vale mencionar que a PNMA foi regulamentada pelo Decreto nº 88.351/1983 (tendo sido alterada pelo Decreto nº 99.274/1990) e serviu como base para o constituinte originário na elaboração do Art. 225 da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, a CF88 também tratou de dispor, em seu Art. 225, IV, sobre a exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que demonstrou uma preocupação do legislador em recepcionar de forma expressa a previsão contida na Resolução CONAMA nº 001/1986.

Assim sendo, apesar da postura vanguardista em alguns estados, fica evidente a importância da criação do PNMA como um marco temporal para o florescimento do

licenciamento ambiental como instrumento definitivo de política pública ambiental no Brasil, através do estabelecimento de uma gestão administrativa organizada. Foi nesse cenário que os demais entes federativos precisaram se mobilizar para definir uma estrutura de controle ambiental que coubesse dentro da agenda definida pela PNMA e, desta forma, o SISNAMA foi ficando cada vez mais sólido.

1.3. Estabelecimento da Competência entre os Entes Federativos no Licenciamento Ambiental no Brasil

Com o advento da PNMA, bem como da competência material comum estabelecida pela CF88, em seu Art. 23, incisos III, V e VI, para a atuação administrativa que vise, entre outras coisas, a proteção ambiental, surgiram também os questionamentos acerca da competência, caso a caso, para os diversos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Nesse sentido, havia uma frágil conexão entre o licenciamento e a fiscalização ambiental. Na prática, fiscalizava-se aquele órgão que para tanto tivesse a primeira iniciativa.

Nesse sentido, como determinado pela CF88, através do parágrafo único do seu Art. 23, havia a necessidade de uma norma complementar que viesse para melhor sedimentar a atuação e a competência de cada ente federativo dentro dos processos de licenciamento e fiscalização. Isto porque, embora sedimentado o entendimento de competência comum dos entes federativos, havia certa dificuldade em reconhecer que isso não significava dizer que diferentes órgãos ambientais poderiam licenciar os mesmos empreendimentos e atividades.

A Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997 do CONAMA, veio para pacificar o entendimento do licenciamento ambiental em um único nível de competência. Sobre isso, nos ensina Fiorillo (2022):

A Resolução Conama n. 237/97 alternou as regras de competência para o licenciamento, fixando, em seu art. 7º, que os empreendimentos e atividades seriam licenciados *em um único nível de competência*. Pela Resolução Conama n. 237/97, observávamos que as licenças ambientais deveriam ser expedidas pelo Ibama para os empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, conforme

preceituava o art. 4º. O Ibama, por sua vez, deveria considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios que abrigavam a atividade ou empreendimento. Além disso, sendo a atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental em âmbito regional, seria possível ao Ibama delegar aos Estados a competência para o licenciamento.

Apesar disso, ao tentar resolver o cenário de insegurança jurídica ao definir o nível único de competência, a Resolução CONAMA nº 237/97 criou um outro cenário de incerteza: quanto a sua validade jurídica. Isto porque, como vimos, o parágrafo único do Art. 223, da CF88, estabeleceu que a norma que seria elaborada 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, seria uma lei complementar

Foi nesse cenário que em 08 de dezembro de 2011, foi sancionada a Lei Complementar nº 140, com o objetivo de cumprir essa lacuna normativa e fixar critérios mais claros para auxiliar os órgãos ambientais na aplicação Art. 23 da CF88 – mais especificamente aos seus incisos III, VI e VII e, principalmente do seu parágrafo único.

A LC nº 140/2011, em vigor até hoje, é tida como um instrumento de gestão descentralizada das políticas públicas ambientais, tendo ela, sob o véu do princípio da cooperação entre a União, Estados e Municípios e da competência comum referente à proteção ambiental, representado a figura delimitadora da atuação e das atribuições de cada ente federativo, rechaçando qualquer entendimento contrário aquele que não pelo licenciamento ambiental por único ente federativo. Extraí-se essa interpretação do próprio texto da norma, que traz, a partir dos Arts. 6º e posteriores uma minuciosa delimitação entre as atividades administrativas que cabem a cada ente, com o objetivo de resolver de uma vez por todas o cenário de insegurança jurídica que não havia sido resolvido até então.

Com relação aos municípios, a LC nº 140/2011 foi bastante precisa e estabeleceu, através de um grande rol de competências, presente em seu Art. 9º, orientações suficientes para fixar a competência local no licenciamento ambiental.

Vale mencionar, que quanto ao licenciamento ambiental propriamente dito, o legislador emprestou característica descentralizadora à norma, conforme bem resumido pelo Portal Nacional de Licenciamento Ambiental:

De acordo com o Art. 9º da Lei Complementar 140/2011 foi definido que caberia aos municípios o licenciamento de atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, bem como os localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA's) e daquelas delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Na prática, os municípios acabaram assumindo o licenciamento ambiental através de duas formas distintas: a delegação de uma competência originária do estado, para municípios que tivessem capacidade técnica para serem responsáveis para aquele tipo de empreendimento ou atividade e por competência originária municipal, quando da existência de norma elaborada pelo conselho estadual que definisse, através de uma análise de tipologia e impacto ambiental, quais empreendimentos ou atividades se enquadrariam no conceito de impacto local, definido na LC nº 140/2011.

Enquanto isso, à União, através do IBAMA, a Lei nº 140/2011 definiu um rol de empreendimentos e atividades de competência, que está previsto em seu Art. 7º, inciso XIV, e também no Decreto nº 8.437/2015. O próprio IBAMA, de forma bastante didática, publicita esse rol através do seu sítio eletrônico:

A Lei Complementar nº 140/11, art. 7º, inciso XIV, e o Decreto nº 8.437/15, estabelecem os critérios e tipos de atividades e de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental no Ibama. São de competência do Ibama o licenciamento ambiental de atividades e de empreendimentos:

- localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

- de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas;
- destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen);
- ferrovia federal: Implantação, ampliação de capacidade e regularização ambiental. 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;
- rodovia federal: implantação, regularização ambiental de rodovias pavimentadas, pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros e atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas. Não se aplica nos casos de contornos e acessos rodoviários, anéis viários e travessias urbanas;
- hidrovias federais: implantação e ampliação de capacidade cujo somatório dos trechos de intervenções seja igual ou superior a duzentos quilômetros de extensão;
- portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;
- 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;;
- petróleo e gás: 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);
- petróleo e gás: 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);
- petróleo e gás: 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;
- usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts;
- usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a

trezentos megawatts;

- usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades offshore e zona de transição terra-mar.

Por fim, aos estados, restou a competência licenciatória tida como residual (MMA, 2022), resumindo-se aos processos de licenciamento ambiental que extrapolam a competência municipal de impacto local mas que, ao mesmo tempo, não são de competência do IBAMA. Além disso, é importante destacar que havendo competência municipal para licenciamento, caso o município em questão não tenha capacidade técnica para ser responsável pelo processo, caberá ao respectivo estado atuar, em observância ao princípio da cooperação.

Isto é o que ficou expresso na LC nº 140/2011, em seu Art. nº 8, XV e XVI:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

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 (APAs);

1.4. Definição e Natureza Jurídica do Licenciamento Ambiental

A LC nº 140/2011, em seu Art. 2º, I, traz em seu texto uma definição de licenciamento que é utilizada até hoje:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: 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;

Desta forma, nota-se que ao tentar definir, o legislador mais se preocupou em

traçar um escopo de atuação para o licenciamento ambiental. Apesar disso, o trecho trouxe uma sucinta definição de qual seria a sua natureza jurídica: a de procedimento administrativo.

Nesse mesmo sentido, Fiorillo (2022) nos ensina que é muito importante que tenhamos em mente a diferença do licenciamento ambiental para o instituto da licença administrativa:

Inicialmente, faz-se necessário distinguir o licenciamento ambiental da licença administrativa. Sob a ótica do direito administrativo, a licença é espécie de ato administrativo “unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”. Com isso, a licença é vista como ato declaratório e vinculado.

De tal maneira, o autor segue e faz coro ao entendimento expresso na LC nº 140/2011 de que o Licenciamento Ambiental seria, em si, um procedimento – e não um ato administrativo com fim nele mesmo:

O Licenciamento ambiental, por sua vez, vinculado que está ao princípio constitucional ambiental da prevenção, tendo em via de consequência gênese e natureza jurídica estruturadas diretamente da Constituição Federal, é um complexo de etapas que compõe procedimento administrativo próprio e peculiar, o qual objetiva a concessão de licença ambiental, sendo certo que “a Constituição não autoriza que um ato legislativo ingresse no domínio normativo atribuído pela constituição aos órgãos administrativos para a execução de atividades relacionadas ao Poder de Polícia Ambiental”. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento.

Sarlet e Fensterseifer (2022), ao descreverem o licenciamento ambiental, também abordam um pouco ao que o instrumento se propõe. Os autores definem o licenciamento ambiental como uma derivação do poder de polícia ambiental, a ser exercido como um mecanismo de comando e controle das atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras do meio ambiente. Assim, tem-se como a base do licenciamento ambiental a prevenção do dano ao meio ambiente ou a mitigação do

mesmo, quando inevitável, de forma concomitante – nesses casos – à exigência de medidas compensatórias.

Resumidamente, pelo que extraímos da LC nº 140/2011 e da doutrina, podemos dizer que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo a ser utilizado, pelo administrador, como mecanismo derivado do poder de polícia ambiental, com a finalidade de controlar as atividades ou empreendimentos que utilizem recursos ambientais e sejam efetiva ou potencialmente poluidores, ou ainda, capazes de causar alguma degradação ambiental.

Podemos notar que o entendimento dado por Sarlet e Fensterseifer (2022) se comunica com aquele emprestado por Fiorillo (2022). Isto porque, ao considerarmos o licenciamento ambiental como uma derivação do poder de polícia ambiental, precisamos necessariamente concordar que se trata de um procedimento eivado de discricionariedade, não podendo jamais ser vinculado.

Ao mesmo tempo, se torna imperioso trazer ao debate que, como consequência necessária do licenciamento ambiental como derivação do poder de polícia, existe a supressão, em partes, dessa discricionariedade. Antes de abordarmos o assunto com mais detalhes, precisaremos nos orientar pelo conceito de poder de polícia, que foi estabelecido pelo legislador no Código Tributário Nacional – “CTN”, em seu Art. 78, como segue:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, **em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.**

Isto posto e avançando na construção do conceito de licenciamento ambiental, temos agora: procedimento administrativo discricionário – mas vinculado ao interesse público, visto que deve ser balizado pelos direitos individuais ou coletivos.

Podemos perceber que ao longo do desenvolvimento do licenciamento ambiental no arcabouço jurídico brasileiro e do natural processo de regulamentação que o instrumento passou, o legislador tratou de criar procedimentos específicos, como etapas, modelos e ferramentas, sempre com o objetivo de empresta-lo maior segurança jurídica e, ao mesmo tempo, armar o administrador público com o poder quantitativo e qualitativo de dados necessários para a tomada de decisão, referente ao licenciamento (ou não) das atividades.

Aliás, faz-se necessário destacar que, apesar de termos hoje modelos muito bem definidos de licenciamento ambiental nos estados, municípios e na União, trata-se de um procedimento administrativo dotado de discricionariedade mitigada. Isto porque nada afasta a necessidade de se olhar cada processo de licenciamento ambiental, de empreendimento ou atividade, de forma casuística, porque cada um afeta a sociedade e o meio ambiente de forma singular.

Na seara mais específica do poder de polícia, embora seja inegável, como vimos, o poder discricionário atribuído ao estado em se tratando de licenciamento ambiental, é essencial lembrarmos sobre as restrições que são imputadas a ele, principalmente para uma atuação do administrador no interesse da coletividade, como já vimos expresso no próprio CTN, e no respeito ao princípio da legalidade.

Sobre isso, mencionam em seu livro os autores Alexandrino e Paulo (2014):

A atuação da polícia administrativa pública no exercício do poder de polícia, em regra, é discricionária. Como sempre se dá em nosso ordenamento jurídico, a discricionariedade da atuação administrativa é restrita, está limitada pela lei e pelo direito, especialmente pelos princípios constitucionais administrativos.

Nos resta compreendermos, agora, quais seriam esses princípios constitucionais administrativos que limitam a discricionariedade em matéria de licenciamento ambiental.

1.5. Limitações do Licenciamento Ambiental

Ao pesquisarmos sobre as limitações aplicáveis ao licenciamento ambiental brasileiro, além dos princípios constitucionais administrativos que tratamos no tópico anterior, que, na prática, funcionam como balizas vinculantes para a tomada de decisão do agente público incumbido do poder de polícia a fim de construir o determinado processo de licenciamento, encontramos também algumas limitações quanto ao escopo do processo em si, materialmente falando, que vem sendo discutido na doutrina e, muitas das vezes, aplicado – na prática – de forma diversa.

Pelo motivo exposto, tomamos a decisão de separar este tópico em dois distintos, para que dessa forma seja possível abordarmos de maneira mais detalhada e organizada.

1.5.1. Limitações Quanto à Tomada de Decisão

Torna-se evidente, principalmente ao considerarmos a sucessão de acontecimentos na linha do tempo histórica que tratamos, perceber o licenciamento ambiental como instrumento indispensável ao desenvolvimento sustentável, criado como uma resposta direta aos acontecimentos que desencadearam nas discussões do Clube de Roma e, após, na Conferência de Estocolmo.

Desta maneira, em síntese, temos o licenciamento ambiental como o mecanismo de intervenção do estado no exercício de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, a fim de estabelecer balizas ecológicas ao desenvolvimento, que devem, na prática – casuisticamente – serem reajustadas com base em um juízo discricionário de conveniência e oportunidade que é necessariamente vinculado ao interesse público, na figura dos direitos coletivos.

Embora a discricionariedade administrativa no licenciamento ambiental seja há muito tempo discutida, voltou a voga nas discussões contidas nos processos julgados na Pauta Verde do Supremo Tribunal Federal. É justamente nesse sentido que a Ministra Carmen Lucia, no julgamento da ADPF 760 e da ADO 54, proferiu o recente – embora já histórico – voto.

A magistrada dedicou um capítulo inteiro do voto para tratar da discricionariedade administrativa restrita em matéria ambiental, de onde destacamos o seguinte trecho para ilustrar as limitações do processo de licenciamento ambiental no que se refere à mitigação da discricionariedade administrativa em matéria ambiental:

O dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz o espaço de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental. É dever do Estado atuar para suprir deficiente proteção ambiental

Como antes brevemente anotado, em direito ambiental a aplicação da discricionariedade administrativa é restrita. Essa qualidade, que pode caracterizar alguns comportamentos estatais, respeitam a alguns dos elementos dos atos administrativos. Entretanto, em matéria ambiental, a finalidade de garantir a proteção eficiente do meio ambiente ecologicamente saudável, a proteção das florestas, das águas, dos recursos minerais, da integridade dos direitos culturais e às condições de vida das populações habitantes daquelas localidades, dentre outros, impõem o acatamento ao princípio da prevenção, como antes mencionado. Logo, a finalidade da atuação estatal é, sempre, vinculada, sendo elemento do provimento estatal normativo ou administrativo que não fica à escolha livre do legislador ou do administrador público. Também a oportunidade da prática administrativa não é inteiramente discricionária, pois a urgência ou a emergência ambiental impõem-se para a adoção das medidas preventivas, de precaução ou de eficiência do agir, excluindo-se do espaço de atuação discricionária dos órgãos dos Poderes Públicos e de seus agentes.

Fica cada vez mais notório a existência de balizas para a atuação do agente público no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Isso porque, nos parece cada vez mais pacífico que existe um caminho a ser trilhado pelo administrador que deve sempre levar em conta o cenário ambientalmente mais protetivo.

Tal caminho serve para que seja possível chegar a um ponto de equilíbrio em que a preservação ambiental e a exploração econômica vivam em um ponto ótimo de harmonia – também conhecido como o desenvolvimento sustentável.

Isso ocorre, principalmente, pelo status de direito fundamental da pessoa

humana, concedido pela Constituição Federal, no caput do art. 225, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como expõe Annelise Strigleder, 2002:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental insculpido no Princípio 1º da Declaração de Estocolmo, de 1972, e reiterado no Princípio 1º da Declaração do Rio, proferida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se situa dentre os direitos fundamentais de terceira geração, também denominados direitos de fraternidade ou de solidariedade, os quais trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade difusa ou coletiva. Sob outro enfoque, os direitos da terceira geração têm por destinatário precípua o "gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta".

No mesmo sentido tem ido a jurisprudência brasileira, como podemos ver no recente julgado da Ministra Rosa Weber, do STF, em decisão proferida nos autos da ADPF nº 749:

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES NºS 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. PROCEDÊNCIA. RESOLUÇÃO CONAMA N º 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL COM OS PARÂMETROS NORMATIVOS. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. 1. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. **A**

preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. 2. O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. **Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental.** Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade. **Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.** 3. A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais. 4. **A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF).** 5. A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. **Precedentes. Retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF).** 6. A Resolução CONAMA nº 500/2020, objeto de impugnação, ao revogar normativa necessária e primária de proteção ambiental na seara hídrica, implica autêntica situação de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, assim como o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A

degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º CRFB), à vida (art. 5º, caput, CRFB) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CRFB), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais. 7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010). 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, no que revogou as Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020. (STF - ADPF: 749 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 14/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/01/2022). Grifo nosso.

1.5.2. Limitações Quanto ao Escopo

Quanto ao escopo, pudemos encontrar na doutrina críticas contundentes que giram, principalmente, em torno da utilização do licenciamento ambiental e de suas condicionantes sociais. Isto porque, na prática, com o passar dos anos, foi sendo observada uma descaracterização do processo de licenciamento ambiental, por generalização do seu escopo, tornando-se na prática cada vez mais abrangente e, por consequência natural, de menor especificidade.

A grande problemática disso, ao que nos parece, não está em dar mais ferramentas ao licenciamento ambiental, mas sim em tirar do foco deste procedimento

administrativo aquilo que deveria ser analisado com maior empenho pelo administrador público, até mesmo porque – como é sabido –, o licenciamento ambiental não é capaz de substituir outras licenças e/ou autorizações exigíveis pela lei, conforme foi expresso pelo legislador no Decreto nº 99.274/1990:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Além disso, existe um outro grande risco jurídico no desvirtuamento do procedimento. Ocorre que, como pudemos construir nos capítulos anteriores, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo exprimido do poder de polícia e, desta forma, como reafirmado recentemente no voto da Ministra Carmén Lucia, tem o administrador a sua discricionariedade mitigada. Naturalmente, eventual desvirtuação para execução de políticas públicas, imiscuindo-se em matéria diferente daquelas que não os potenciais ou efetivos prejuízos ambientais a serem causados pela atividade/empreendimento, configura desvio de poder ou finalidade, como defende Eduardo Bim (2020):

Usar o licenciamento ambiental para alcançar outros fins pode caracterizar desvio de poder ou finalidade (legislativo ou administrativo), sobretudo quando eventuais imposições extrapolem a questão ambiental objeto do processo.

Rafael D'Oliveira (2020) também teceu algumas ressalvas sobre o desvirtuamento do procedimento de licenciamento ambiental no Brasil. Segundo o autor, em alguns casos, há a intenção do administrador de se aproveitar do empreendedor, como destacamos:

Além disso, é lamentável constatar que o licenciamento ambiental no Brasil se desviou de seus objetivos de controle concreto da poluição das atividades para tornar-se um verdadeiro *check list* de políticas públicas em que, não

raras vezes, aproveita-se o momento de desespero do empreendedor para agilizar o licenciamento de sua atividade para exigir-lhe obrigações sem fundamento na legislação e que não guardam relação de causa e efeito com os impactos sociais e ambientais adversos por ela causados. Os exemplos são os mais absurdos, como a construção de escolas, hospitais, rodovias, medidas extremamente custosas de compensação ambiental para a promoção de políticas públicas ambientais específicas, dentre tantos outros.

Pelos estudos que embasaram o presente trabalho, especialmente na doutrina, a audiência pública, exigível no âmbito do licenciamento prévio através do EIA/RIMA (CONAMAS nº 01/1986 e 09/1987), por ser o instrumento que promove uma maior participação popular no licenciamento ambiental nas atividades/empreendimentos exigíveis, acabou se tornando também um instrumento desvirtuamento do procedimento administrativo ora estudado, vindo a servir como uma plataforma de exigências populares das mais genéricas possíveis, direcionadas não somente ao empreendedor, com fins de redução dos impactos ambientais, mas também aos gestores públicos. O autor e atual presidente do IBAMA (Eduardo Bim, 2020), nos advertiu:

A crítica de Rachel Biderman Furriela ao que ocorre nas audiências públicas ajuda a ilustrar esse aspecto, ao aduzir que as comunidades ouvidas utilizam “o espaço de uma audiência pública em que têm acesso a autoridades de governo para reivindicar atendimento das necessidades básicas (ex.: posto de saúde, escola, transporte público, luz, água), em vez de discutir o projeto sob análise”. Infelizmente, os órgãos licenciadores tendem a incorporar essas necessidades básicas e repassá-las aos empreendedores, tentando suprir, via condicionantes, as deficiências estatais nas políticas públicas ou até mesmo problemas entre particulares

Feitas essas breves ponderações, é importante destacarmos quais são as barreiras impostas pelo legislador ao processo de licenciamento ambiental no que se refere ao outro lado da discricionariedade administrativa, no caso, até que ponto é razoável se impor ao administrado obrigações oriundas do empreendimento/atividade a ser licenciado. Para isso, é importante retornarmos rapidamente à finalidade do licenciamento ambiental, que segundo o IBAMA (IBAMA, 2020), é de “compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com um meio ambiente ecologicamente

equilibrado”.

Retornando à CONAMA 237/1997, é importante, também, termos em mente que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo destinado a empreendimentos ou atividades que: (i) utilizem recursos ambientais e que causem ou possam causar poluição; e (ii) que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Por outro lado, podemos dizer que aqueles empreendimentos ou atividades que não se enquadrem nesses dois requisitos não são obrigados a passarem pelo rito do licenciamento ambiental.

Torna-se óbvio, então, que as exigências realizadas pelo agente licenciador ambiental, no escopo do licenciamento, devem se ater exclusivamente às discussões dos aspectos diretamente ligados à utilização de recursos ambientais que causem ou possam causar impacto ambiental. O contrário disso não faria sentido, visto que é tão e somente essa a característica que concede à atividade/empreendimento a ser licenciado a característica de licenciável. Maria Helena Chianca (2020) corrobora tal entendimento:

Assim, além de passar para o empreendedor a execução de uma ação que não tem relação com o impacto de sua atividade, reverte-se para o órgão ambiental a necessidade de fiscalizar e acompanhar a execução dessas ações, sendo que, na maioria das vezes, o órgão ambiental não tem conhecimento adequado da matéria para realizar esse acompanhamento. Isso resulta na execução de ações sem uma avaliação quanto à sua eficácia pelo órgão competente.

(...)

Nessa definição se destacam as seguintes características: i) primeiro, o empreendimento ou atividade têm que utilizar recursos ambientais; (ii) segundo, essa utilização de recursos tem que ser: a) efetiva ou potencialmente poluidora; ou b) capaz de causar degradação ambiental.

A definição concisa de poluição, segundo Sánchez (2013, p.27), é “introdução no meio ambiente de qualquer forma de matéria ou energia que possa afetar negativamente o homem ou outros organismos”. Já a degradação ambiental não fica circunscrita apenas à inserção de algo negativo no meio ambiente, pode ser conceituada como “qualquer alteração adversa dos processos, funções ou componentes ambientais, ou como uma alteração adversa da qualidade ambiental. Em outras palavras, degradação ambiental corresponde

a impacto ambiental negativo”.

A partir desses conceitos, conclui-se que o objeto do licenciamento são os estabelecimentos ou atividades que possam alterar as características do ambiente, causando um impacto ambiental negativo, seja pela introdução de matéria ou energia que afete negativamente o meio, seja por ações que alterem a qualidade ambiental desse meio.

Além disso, é exatamente com esse entendimento que foi confeccionada a Portaria Interministerial nº 60/2015, dos Ministérios do Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde. Destacamos o seu art. 16:

Art. 16. As solicitações ou exigências indicadas nas manifestações dos órgãos e entidades envolvidos, nos estudos, planos, programas e condicionantes, deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos desenvolvidos para o licenciamento da atividade ou do empreendimento, devendo ser acompanhadas de justificativa técnica.

Isto porque, como parece óbvio, não pode a administração pública delegar ao seu administrado obrigações que não são inerentes aos impactos negativos que o seu empreendimento/atividades causem ou possam vir a causar. Precisa existir um nexo de causalidade entre o que está sendo licenciado e as exigências realizadas no âmbito do licenciamento ambiental. O legislador, através da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), trouxe esse entendimento de forma expressa:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

(...)

XI - não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que:

a) (VETADO);

b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida;

c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada;

- d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou
- e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação; e

Ressaltamos que isso não é o mesmo que advogar por um esvaziamento do processo de licenciamento ambiental. Esse é o mesmo entendimento adotado pela maior parte da doutrina. Talden Farias (2020) faz exatamente essa ligação ao falar da Lei de Liberdade Econômica e a sua aplicação no direito material ambiental e, mais especificamente, no procedimento de licenciamento ambiental:

“A LLE dispôs sobre a impossibilidade de exigência de compensações abusivas, descabidas ou desproporcionais em matéria de Direito Ambiental e de Direito Urbanístico. Isso guarda relação direta com o licenciamento ambiental, uma vez que não são raras as vezes em que se exige o cumprimento de obrigações que não guardam qualquer relação com o objeto do processo administrativo em questão.

(...)

Com efeito, não faz sentido algum exigir medidas compensatórias não diretamente relacionadas aos impactos ambientais causados pela atividade poluidora, uma vez que é preciso configurar a existência do nexo de causalidade.

Na sequência, no mesmo texto, Talden Farias (2020) nos traz uma importante observação:

Logo, é possível exigir condicionantes sociais, desde que os impactos sociais a serem compensados ou mitigados tenham relação direta com a atividade poluidora.

Desta forma, com o amparo da doutrina brasileira de direito ambiental, acreditamos que um dos motivos pelo qual o licenciamento ambiental passou, com o tempo, a ter uma abrangência desmedida de forma a englobar questões estranhas ao impacto do empreendimento/atividade licenciada, por si, é o distanciamento que existe entre o administrador e o administrado no que se refere ao planejamento e à execução de políticas públicas urbanas, no geral.

De tal maneira, os instrumentos do licenciamento ambiental – principalmente o EIA/RIMA e as audiências públicas – passaram a ser o canal que as comunidades de determinados territórios encontraram para reivindicar os seus pleitos, dos mais variados tipos, pelos mais variados motivos.

Se adicionarmos essa realidade ao receio enfrentado por muitos empreendedores no sentido da não celeridade que gostariam de encontrar dentro dos procedimentos de licenciamento ambiental, temos um cenário em que, muitas das vezes, se vêem obrigados a concordar em cumprir exigências que em muito se distanciam do escopo dos impactos correlacionados à atividade que pretendem exercer.

Nos parece que essa soma de fatores faz com que não seja raro encontrarmos, como mencionado pelo Procurador do Estado do Rio de Janeiro Rafael D’Oliveira (Rafael D’Oliveira, 2020) e descrito mais acima – e por diversos outros doutrinadores –, licenças ambientais com os mais genéricos pleitos sociais como escolas, rodovias, postos de atendimento médico e etc.

Ocorrendo de tal maneira, o procedimento de licenciamento ambiental é nutrido por um direcionamento que ao mesmo tempo que lhe traz inúmeras questões a serem debatidas, esvazia-o de sentido. Isto porque, ao dedicar as ferramentas do licenciamento ambiental como o EIA/RIMA, as audiências públicas e a própria licença ambiental – através das suas condicionantes – à discussão de políticas públicas pleiteadas pelas comunidades afetadas pelo empreendimento, o órgão de controle ambiental deixa de direcionar a sua atenção aos fatores quais deveria se debruçar: os impactos ou eventuais impactos negativos causados por aquela atividade.

Não obstante, ao direcionar o licenciamento ambiental como instrumento de políticas públicas urbanas, realizando exigências dos seus administrados no sentido de condicionar o licenciamento à execução de projetos não relacionados aos impactos negativos da atividade licenciada – sem qualquer nexos de causalidade –, o administrador atua em desvio de poder, eivando o procedimento administrativo em debate de insegurança jurídica, visto que passa a não ter a finalidade estabelecida pela lei.

No entanto, apesar do uso equivocado do licenciamento ambiental, que faz parecer inexistir, no ordenamento jurídico brasileiro, ferramentas específicas para a análise dos empreendimentos/atividades do ponto de vista de como eles se enquadram dentro do meio urbano e que concedam, ao administrador público, uma oportunidade de encará-los sob o manto da conveniência e oportunidade no que se refere à discricionariedade administrativa local de pensar e planejar a cidade – e para ela estabelecer planos de gestão que estejam alinhados às demandas sociais, das mais diversas –, como passaremos a abordar, estamos certos de que elas existem.

O Estatuto da Cidade, que trouxe ao ordenamento as diretrizes gerais para a política urbana, em cumprimento ao estabelecido pelo legislador originário nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu alguns instrumentos que devem cumprir esse papel (ou deveriam), como por exemplo o plano diretor, o parcelamento e o uso da ocupação do solo, o zoneamento ambiental e o importantíssimo Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

III – planejamento municipal, em especial>

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

c) zoneamento ambiental;

(...)

IV – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

2. DIREITO URBANÍSTICO E POLÍTICAS URBANAS

O direito urbanístico é a área jurídica que engloba o regramento estabelecido pelo administrador na busca de trazer harmonia às condições sociais e ambientais de vida, do homem, dentro do ambiente urbano. Nesse sentido, Ricardo Lira (2006), escreveu:

O Direito Urbanístico é o conjunto de normas destinadas a dispor sobre a

ordenação da Cidade, sobre a ocupação do espaço urbano de maneira justa e regular, procurando as condições melhores de edificação, habitação, trabalho, circulação e lazer.

Tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade

A Constituição Cidadã trouxe um capítulo específico para a discussão da política urbana. Nesse sentido, o legislador originário optou por legitimar, através da competência concorrente, tanto a União, quanto os Estados e o Distrito Federal no que se refere ao poder para legislar sobre o direito urbanístico; assim está previsto no art. 24, I, da Carta Magna. No entanto, a execução das políticas de desenvolvimento urbano ficou a cargo da competência privativa dos municípios, conforme redação da mesma CF, mais especificamente do art. 30, VIII e do art. 182.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A própria Constituição Federal nos trouxe alguns dos principais instrumentos da política urbana previstos pelo direito urbanístico, como o plano diretor, o parcelamento e o uso e ocupação do solo urbano, que vieram a ganhar ainda mais força 13 anos depois, com a publicação da Lei Federal 10.257/2001, que ficou conhecida como o “Estatuto da Cidade”.

Nessa linha, Daniela Libório e Nelson Júnior (2017) ensinam, ao tratar do direito urbanístico na CF88:

A Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão explícita do direito urbanístico, no art. 24, I, atribuindo competência legislativa concorrente à União e aos Estados membros dispor sobre a matéria. Ao Município está

estabelecida competência privativa para executar a política urbana e a ordenação do território (Constituição Federal, art. 30, VIII, e 182). Sobre seu conteúdo, a Carta Magna dispõe de capítulo próprio para a Política Urbana (Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II – Política Urbana, arts. 182 e 183) inaugurando uma nova estrutura para o direito urbanístico brasileiro incluindo o bem-estar dos habitantes e o planejamento como elementos indissociáveis da organização do espaço urbano, previsto no caput do art. 182.

Em 2001, foi publicada a Lei Federal 10.257/01, chamada de Estatuto da Cidade, que editou as normas gerais voltadas para a política urbana estabelecendo normas sobre planejamento urbano, diretrizes, princípios, instrumentos, competências e sanções para descumprimento das normas cogentes.

Desde a Constituição Federal de 1988, o Direito Urbanístico Brasileiro ganhou intenso substrato normativo em todas as esferas federativas, bem como nos três Poderes, garantindo realidade, efetividade e complexidade. A inclusão da finalidade do bem-estar dos habitantes de maneira textual no Texto Constitucional legitimou a possibilidade de inserção de produções normativas não institucionalizadas, conforme referido na definição de direito urbanístico em seu aspecto objetivo. Os espaços urbanos brasileiros, com toda sua complexidade social e ambiental, é o objeto do Direito Urbanístico Brasileiro contemporâneo.

O Estatuto da Cidade, então, veio para se consolidar como um pilar central do direito urbanístico brasileiro, dedicando-se a estabelecer as diretrizes gerais, em consonância com a Constituição Federal, de forma a emanar um regramento mais robusto, mas de forma não tão específico para dar aos municípios a margem necessária de discricionariedade para a execução das suas políticas urbanas, conforme sua competência privativa.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade, além de melhor definir diretrizes para instrumentos já previstos, como o uso e ocupação do solo e subsolo, trouxe também a previsão de outras ferramentas de extremamente importantes no direito urbanístico brasileiro hoje, como o zoneamento ambiental e o estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV.

Tendo isso em vista, passaremos a realizar uma análise mais voltada aos

instrumentos de política pública urbana mencionados, tanto daqueles que se dedicam a exprimir a vontade do administrador no planejamento da cidade, quanto daqueles que são mais voltados ao exercício do poder de polícia do município, necessário a fazer valer, na prática, caso a caso, as diretrizes e objetivos contidos no planejamento municipal.

2.1. Instrumentos de Planejamento Urbano

O plano diretor pode ser tido como o pilar central da política urbana municipal. Isto porque, é dele que se extrai todo o planejamento decenal realizado através de anos de estudos pelo administrador responsável pela revisão, somado às discussões realizadas no âmbito da participação popular e, também, do poder legislativo na aprovação do projeto.

Desta forma, é importante destacar que todos os outros instrumentos da política urbana municipal se extraem, direta ou indiretamente, do regramento estabelecido no plano diretor. Por esse motivo, apesar do elevado grau de discricionariedade e de variação que observamos na prática, de município para município, na elaboração dos seus planos diretores, é necessário que haja um mínimo grau de precisão na determinação das diretrizes a serem seguidas, de forma formalizar balizas para o direcionamento das políticas públicas municipais.

Carvalho Pinto (2014), nos ensina nesse sentido, destacando que, caso não elabore plano diretor suficientemente detalhado, estará o poder público em descumprimento com a sua obrigação de planejar:

Por esse motivo, o plano diretor precisa atender a um determinado grau de precisão, legalmente definido. Ele não pode se limitar à consagração de diretrizes, princípios e conceitos, como ocorre em diversos Municípios. Pode haver outros planos com essa característica, como os planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX, da Constituição). Esses planos devem ser respeitados pelo plano diretor, mas não atingem diretamente o direito de propriedade. Já o plano diretor é diretamente oponível aos particulares, uma vez que a Constituição o consagra como principal instrumento de conformação do direito de propriedade (art. 182, § 2.º). Se o plano diretor não for suficientemente detalhado, o Poder Público

estará descumprindo sua obrigação de planejar, permitindo que as intervenções pontuais sejam feitas sem a devida coordenação.

É importante destacar, no entanto, que além de servir como o pilar central para o estabelecimento de outros instrumentos que exercem influência mais direta dentro das políticas urbanas municipais, como o zoneamento ambiental e as diretrizes para uso e ocupação do solo, o plano diretor também é capaz de exercer influência direta no processo decisório de desenvolvimento da cidade, através do princípio da reserva de plano. Carvalho Pinto (2014) também aborda esse tema:

As obras públicas que interfiram com o ordenamento territorial da cidade também sujeitam-se ao princípio da reserva de plano. De fato, não se pode admitir que em um Estado de Direito o Poder Público esteja acima da lei. No direito urbanístico, o que importa não é a natureza pública ou privada da propriedade. O que importa é a transformação no território, que precisa ser planejada independentemente de quem seja seu promotor. O planejamento das obras públicas pode ser considerado até mais importante que o controle do uso do solo privado. É por meio das obras públicas, principalmente de sistema viário, que se define a localização das redes de infraestrutura. Sem conexão com estas redes, são impossíveis o parcelamento do solo e a edificação. Obras que para o leigo parecem benéficas podem de fato ser até prejudiciais ao desenvolvimento urbano, se não estiverem articuladas em um planejamento global do território municipal.

Também é possível encontrarmos, na jurisprudência, uma série de decisões baseadas no princípio da reserva de plano, até mesmo para anular ato administrativo, como licença municipal para instalação, que de alguma forma contrariaram as diretrizes estabelecidas no plano diretor. Como exemplo, o presente acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO DE ANULAÇÃO DE ALVARÁ PARA CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO. PLANO DIRETOR DA CIDADE DE PASSO FUNDO. LICENÇA CONCEDIDA EM DESACORDO COM O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE PASSO FUNDO. VEDAÇÃO A CONSTRUÇÃO EM ZONA DE OCUPAÇÃO CONTROLADA. SENTENÇA MANTIDA. Nos termos da matrícula do imóvel registrada sob o nº 58.668, o local em que se pretendia construir o empreendimento é composto por oito

lotes que formam um lote único com frente para a Rua Saul Irineu Farina, sendo nesta verificada a maior testada. Ocorre que, o referido logradouro se situa em zona de ocupação controlada 2, onde é vedada a construção, conforme o Plano Diretor do Município de Passo Fundo Lei Complementar nº 170/2006, vigente na época da concessão do alvará. Registre-se que o alvará de licença foi concedido com base no projeto arquitetônico que indicava como entrada do empreendimento a Rua General Daltro Filho, localizada em zona de eixo indutor. Portanto, inexistente direito preexistente do proprietário à construção, uma vez que a licença foi concedida com base em localização diversa da que efetivamente se situaria o empreendimento. Mantida a sentença. APELAÇÕES DESPROVIDAS, POR MAIORIA. (Apelação Cível Nº 70078043858, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS,... Relator: Marco Aurélio Heinz, Redator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 19/10/2018).

(TJ-RS - AC: 70078043858 RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 19/10/2018, Vigésima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 08/11/2018)

Pelo exposto, acreditamos que o plano diretor, além de estabelecer diretrizes gerais de gestão urbana, é um dos instrumentos que devem ser considerados como ferramenta de planejamento urbano na instalação de empreendimentos e atividades, tendo a legitimidade de representar a manifestação antecipada do juízo de conveniência e oportunidade do administrador municipal. Por si só, a execução e a fiscalização, pelo município, do cumprimento do seu plano diretor, especialmente no contexto do licenciamento municipal urbanístico, já seria capaz de desonerar os órgãos de controle ambiental de muitos debates que nem deveriam ter adentrado o processo de licenciamento ambiental.

É a partir disso que se caracteriza a importância de uma política urbanística bem ajustada e interligada entre os seus próprios instrumentos. Sendo o planejamento urbano bem feito, que se antecipe e já estabeleça as ferramentas necessárias para a proteção do interesse coletivo, como é o caso do planejamento de uso e ocupação do solo, desonera-se do licenciamento ambiental discussões que já poderiam ter respostas prévias, pelo ente federativo que possui, para tanto, a legitimidade, expertise e a representatividade necessária: o município.

Na mesma linha do plano diretor, as disposições sobre o uso e ocupação do solo representam instrumento de planejamento urbano. Essa ferramenta auxilia o gestor público a desenhar um caminho para as políticas urbanísticas que devem ser seguidas no âmbito daquele determinado município, ao definir, previamente, levando em consideração outros fatores como infraestrutura e ambientes naturais e culturas, a permissibilidade dos territórios com base no zoneamento urbano e ambiental, quais são as possibilidades de uso.

Destarte, é evidente que a lei de uso e ocupação do solo deve estar alinhada com as diretrizes estipuladas pelo plano diretor da cidade e, ao mesmo tempo, servir como um instrumento para a sua efetivação.

Nesse sentido, a lei de uso e ocupação deve fornecer ao administrado, com clareza, as informações necessárias sobre a possibilidade de exercer determinado empreendimento/atividades para cada localidade do município.

2.2. Instrumentos de Controle Urbano

Quanto aos instrumentos de controle previstos para os municípios, destacamos o licenciamento municipal urbanístico e o estudo/relatório de impacto de vizinhança, ambos previstos no art. 36 do estatuto da cidade, em seção destinada a tratar do estudo de impacto de vizinhança, como segue:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Tal dispositivo nos traz algumas informações bastante relevantes, que vão além da previsão desses dois instrumentos: tanto a necessidade de se estabelecer, no âmbito do município, lei específica para definição de empreendimentos e atividades que dependem de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança quanto a discricionariedade do poder público municipal no que se refere à concessão de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento dos empreendimentos

ou atividades.

O art. 37 do estatuto da cidade, por sua vez, estabelece um escopo mínimo de análise para o estudo de impacto de vizinhança, da seguinte forma:

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015, nos traz uma definição de estudo de impacto de vizinhança que nos auxilia a entender um pouco melhor o instrumento e ao que ele se propõe:

estudo de impacto de vizinhança Instrumento que define o empreendimento ou atividade em área urbana que dependerá de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter a licença de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal. O estudo de impacto de vizinhança tem por objetivo estabelecer os efeitos urbanísticos, positivos ou negativos, da implantação de um empreendimento ou atividade, privado ou público, em área urbana, observando como será afetada a qualidade de vida da população residente nas proximidades.

No mesmo documento e, na sequência, o IBGE também nos traz uma definição do estudo prévio de impacto ambiental:

estudo prévio de impacto ambiental Instrumento que avalia as consequências para o ambiente decorrentes de um determinado projeto. Nele

encontram-se identificados e avaliados, de forma imparcial e meramente técnica, os impactos que um determinado projeto poderá causar no ambiente, assim como se apresentam medidas mitigadoras. Por essas razões, é um importante instrumento de avaliação de impacto ambiental.

Como podemos notar, são dois instrumentos diversos e com propostas bastante diferentes. Enquanto o estudo prévio de impacto ambiental se propõe a avaliar as consequências para o meio ambiente de determinado projeto, o estudo de impacto de vizinhança tem o objetivo de avaliar os impactos urbanísticos, positivos e negativos, de empreendimentos e atividades a serem instalados em determinado município.

Pelo exposto, não há como pensar em estudo de impacto de vizinhança sem verificar uma conexão existente entre tal instrumento e os demais instrumentos de planejamento urbano, que se debruçam – ou deveriam – justamente a definir estratégias de desenvolvimento, como uma expressão da autoridade municipal que, por consequência natural, por expressão também do administrado que o elegeu para tanto. Assim sendo, destaca-se que o licenciamento urbanístico e o estudo de impacto de vizinhança foram oferecidos pelo legislador federal à municipalidade, com previsão no estatuto da cidade, como ferramentas de controle urbanístico ambiental, de forma a constituírem ferramentas de controle das políticas urbanas estabelecidas pela autoridade pública local, tal como o plano diretor, o zoneamento ambiental e as disposições sobre o uso e a ocupação do solo. Nos parece lógico que o ente legitimado para tratar de assuntos como, por exemplo, adensamento populacional, uso e ocupação do solo, geração de tráfego e demanda por transporte público, não poderia ser outro que não o município.

Por outro lado, apesar da sua importância, na prática, os estudos e relatórios de impacto de vizinhança encontram sérias barreiras na falta de regulamentação por lei específica, pelos municípios, como foi previsto pelo Estatuto da Cidade desde a sua promulgação, em 2001 – há mais de duas décadas.

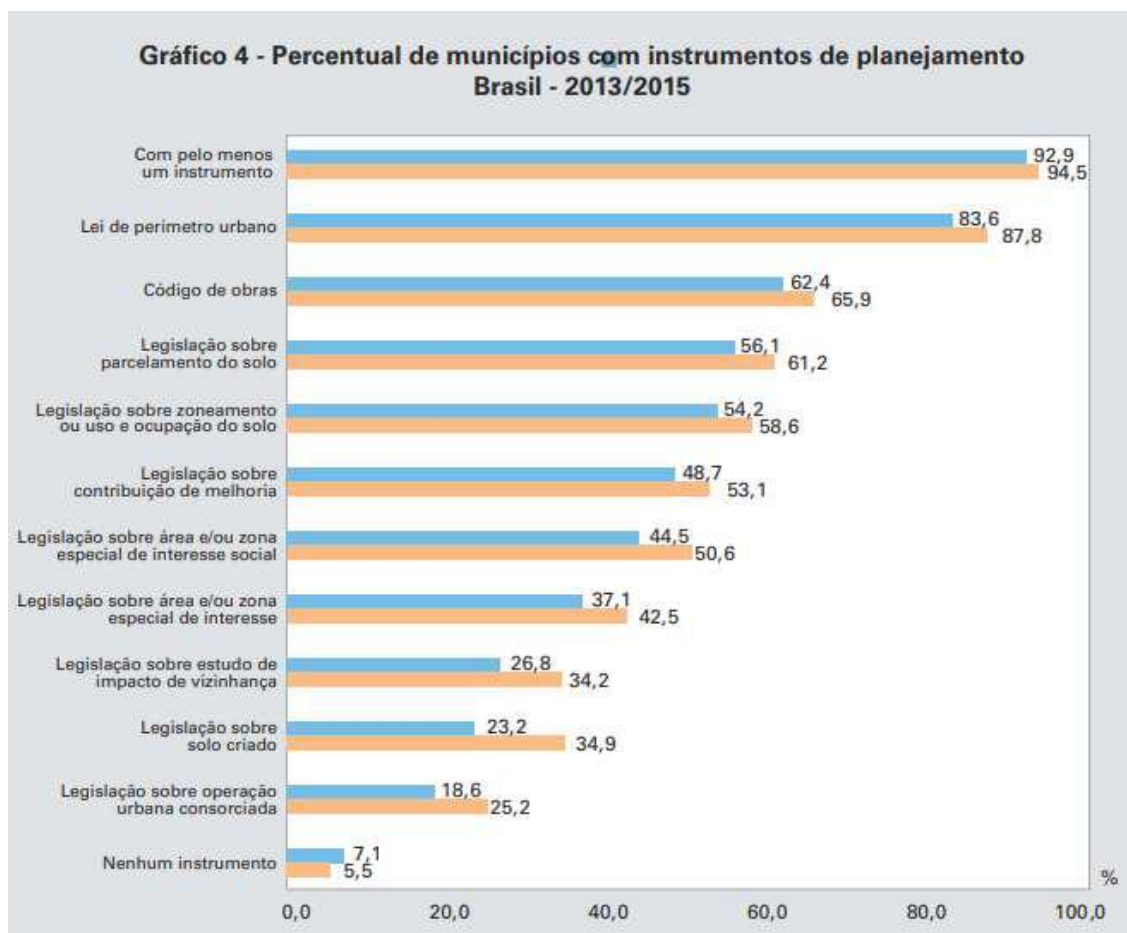
O estudo mais recente que encontramos com esse levantamento, feito pelo IBGE em 2016, nos mostra que, no ano anterior, apenas 34,2% dos municípios brasileiros possuíam legislação para tratar do estudo de impacto de vizinhança, ainda que na forma do plano diretor – e não por legislação específica. Segue trecho do estudo:

A Munic 2015, assim como a edição de 2013, pesquisou a existência, **não apenas na forma de legislação específica, mas também como parte integrante dos Planos Diretores municipais**, dos seguintes instrumentos de planejamento: Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social; Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse; Legislação de perímetro urbano; Legislação sobre parcelamento do solo; Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir; Legislação sobre contribuição de melhoria; Legislação sobre operação urbana consorciada; Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança; e Código de obras.

(...)

Na comparação com a primeira ocasião em que a Munic, em 2013, investigou a existência de instrumentos de planejamento na forma de legislação específica ou como parte integrante dos Planos Diretores de 10 dos instrumentos de planejamento, observou-se um aumento no percentual de municípios que responderam possuí-los. Em 2013, 92,9% (5 174) dos municípios apresentaram pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados e, em 2015, 94,5% (5 263). Assim como em 2013, os instrumentos mais utilizados eram a Lei de perímetro urbano, o Código de Obras e a Legislação sobre parcelamento do solo. **Com relação aos menos utilizados, tem-se: em 2013, a Legislação sobre solo criado e a Legislação sobre operação urbana consorciada; e em 2015, a Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança e a Legislação sobre operação urbana consorciada (Gráfico 4).**

O Gráfico 4, mencionado no estudo, revela:



Fonte: IBGE (2014; 2016) Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013/2015

O cenário é ainda mais grave se considerarmos que o estudo de impacto de vizinhança precisa ser regulamentado por lei específica e que nem todos os planos diretores concedem a este instrumento o grau de especificidade necessário.

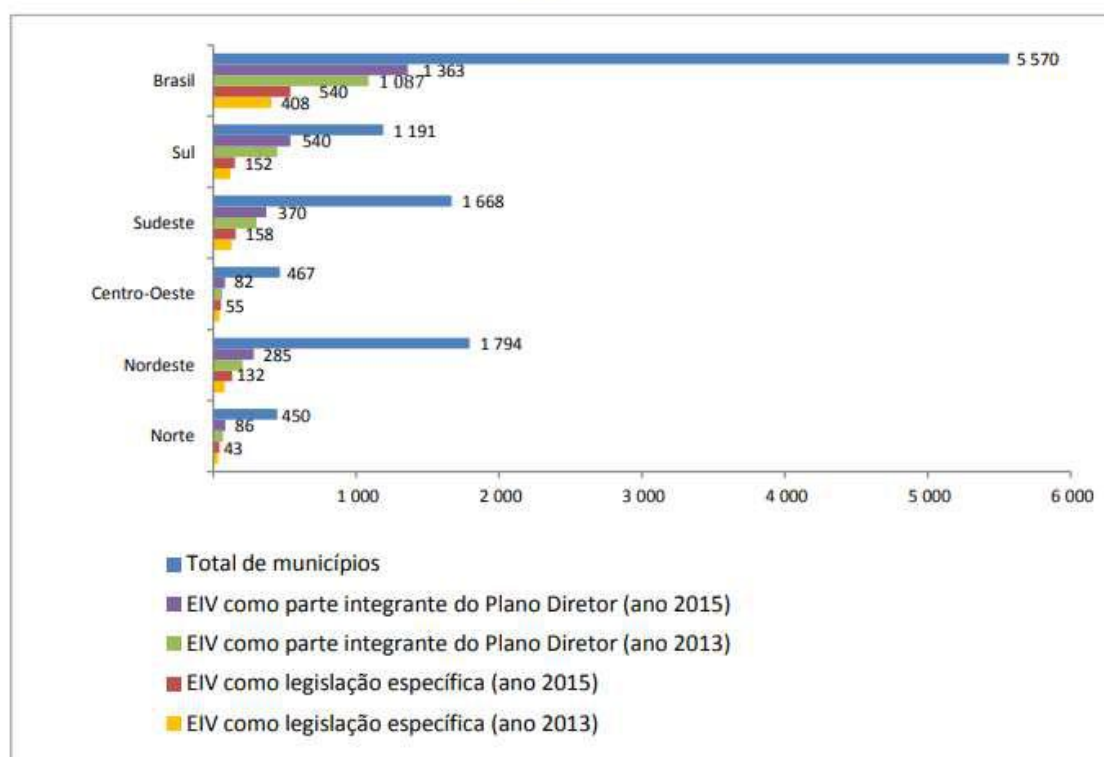
Em artigo publicado no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR, em 2017, Renata Peres e Andréia Cassiano (2017), apoiadas em levantamento de dados realizado pelo IBGE em 2015, apontaram que dos 5.570 municípios do país, apenas 408 possuíam lei específica para regulamentar a aplicação do estudo de impacto de vizinhança, ou seja, aproximadamente 9,7% dos municípios totais.

Os dados mais recentes da MUNIC 2015 (IBGE, 2016) apresentam uma evolução em relação à efetividade do EIV, e demonstram que 34,2% dos municípios brasileiros possuem legislação de EIV (1.903 municípios), sendo

que 540 municípios possuem legislação específica e, em 1.363 municípios, o EIV é parte integrante do plano diretor (Gráfico 1). Tais análises permitem verificar que tem havido um número crescente de municípios que optam por inserir o EIV como parte integrante do plano diretor e não como uma legislação específica.

O gráfico mencionado pelas autoras, nos mostra:

Gráfico 1 - Quantidade de municípios com EIV no Brasil - 2013/2015.



Fonte: IBGE (2014; 2016) Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013/2015.

É importante destacar a diferença entre a regulamentação dos estudos de impacto de vizinhança por lei específica e através do plano diretor municipal, porque esse é um assunto que há muito tempo vem sendo alvo de entraves no judiciário brasileiro.

Isto porque, uma vez que o plano diretor, como vimos, estabelece que o estudo de impacto de vizinhança deve ser regulamentado por lei específica, há vários casos em que o particular que busca o licenciamento de sua atividade ou empreendimento ingressa no judiciário para ter declarado a não obrigatoriedade de preparação do estudo de impacto de vizinhança.

Outros casos que não são raros no judiciários, são aqueles em que o Ministério Público ou um particular buscam no judiciário, através de ações civis públicas ou ações populares, o cancelamento de autorizações ou licenças municipais, licenças ambientais e paralisação de atividades, em detrimento da não realização dos estudos de impacto de vizinhança.

Atualmente, tramita no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a Ação Popular nº 0007535-35-25.2019.8.199.0061, em que o a autora popular ingressou na justiça para pleitear o cancelamento de uma licença de instalação, assim como a paralisação das atividades da empresa ré, na construção de um empreendimento residencial.

No caso, o magistrado, na fase de provas, deferiu um requerimento do Ministério Público para solicitar que o empreendimento apresentasse, entre outras coisas, o estudo de impacto de vizinhança do empreendimento, ainda que no município do Teresópolis não exista legislação específica para regulamentar o instrumento – apenas algumas instruções no plano diretor da cidade.

No entanto, a empresa ré, ao recorrer da decisão em Agravo de Instrumento, viu o TJRJ decidir pelo provimento do seu recurso, para determinar a revogação da parte da decisão que determinou a produção do estudo de impacto de vizinhança, por considerar a ausência de lei específica que trate do tema, mencionando ainda o pleno diretor do município de Teresópolis. Segue a recente (2021) jurisprudência do TJRJ nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS QUE PROMOVERAM A AUTORIZAÇÃO E O LICENCIAMENTO PARA A CONSTRUÇÃO DE EMPREENDIMENTO CONSISTENTE EM CONDOMÍNIO VERTICAL, DENOMINADO RESIDENCIAL ARVOREDO. DECISÃO AGRAVADA QUE DETERMINOU A APRESENTAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV), ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA). **PARTE RÉ QUE ADUZ QUE NA COMARCA DE TERESÓPOLIS NÃO HÁ NORMA REGULAMENTADORA AO ART. 36 DA LEI FEDERAL Nº 10.257/2001**

QUE DETERMINA QUE "LEI MUNICIPAL DEFINIRÁ OS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES PRIVADOS OU PÚBLICOS EM ÁREA URBANA QUE DEPENDERÃO DE ELABORAÇÃO DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) PARA OBTENÇÃO DAS LICENÇAS OU AUTORIZAÇÕES DE CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO OU FUNCIONAMENTO A CARGO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL". PUGNA PELA REVOGAÇÃO DA PARTE DA DECISÃO AGRAVADA QUE DETERMINOU A PRODUÇÃO DOS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV), DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E DO RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA). MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS QUE NÃO POSSUI A NORMATIZAÇÃO EXIGIDA PELA LEI FEDERAL Nº 10.257/2001. LC MUNICIPAL Nº 79/2006 QUE NÃO INCLUI O TIPO DE EMPREENDIMENTO E DEBATE DENTRE AQUELES QUE ESTÃO SUJEITOS NECESSARIAMENTE A ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. **CONSOANTE PARECER DA PROCURADORIA DE JUSTIÇA, "EMBORA SE RECONHEÇA A UTILIDADE E PERTINÊNCIA, EM TESE, DA REALIZAÇÃO DOS ESTUDOS E RELATÓRIO POSTULADOS PELA PROMOTORIA DE JUSTIÇA E DEFERIDOS PELO JUÍZO A QUO QUANDO DO SANEAMENTO DO PROCESSO, MORMENTE EM SE TRATANDO DE MUNICÍPIO SABIDAMENTE ALVO DE DESORDEM URBANÍSTICA VERIFICADA AO LONGO DOS ANOS, O FATO É QUE A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA NÃO OS EXIGE NA VERTENTE HIPÓTESE, COM O QUE NÃO CABE AO PODER JUDICIÁRIO IMPUTAR TAL OBRIGAÇÃO À AGRAVANTE E AO ENTE PÚBLICO CORRÉU, AINDA MAIS, CONFORME NOTICIADO, ESTANDO O EMPREENDIMENTO EM FASE FINAL DE CONSTRUÇÃO, SEM PREJUÍZO DA MANIFESTAÇÃO DEFINITIVA EM SEDE DE SENTENÇA."** PROVIMENTO DO RECURSO.

(TJ-RJ - AI: 00513880520218190000, Relator: Des(a). SANDRA SANTARÉM CARDINALI, Data de Julgamento: 07/10/2021, VIGÉSIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/10/2021). **Grifo Nosso.**

Em outro caso, no mesmo TJRJ, em que um colégio particular busca a anulação de licença municipal com nunciação de obra nova (proc. nº 0325781-79.2019.8.19.0001), utilizando-se da ausência da realização de Estudo de Impacto de Vizinhança no processo de licenciamento, o juízo da 15ª Vara de Fazenda Pública deferiu o embargo liminar por considerar, entre outras coisas, que o plano diretor do município do Rio de Janeiro exige a sua elaboração. Passamos a ver o trecho da decisão, proferida no dia 10.12.2019:

O fotograma de fls.06 demonstra com clareza que as obras do Posto de Gasolina réu estão sendo realizadas em área contigua à escola autora.

Não consta do procedimento administrativo autorizativo da licença, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) exigido pelo Plano Diretor e pela Lei Complementar nº 43/1999.”. Grifo Nosso.

A fim de revelar o cenário de caos frente a ausência do poder público na regulamentação das políticas urbanísticas, mais especificamente ao estudo de impacto de vizinhança aqui debatido, cabe trazer um último julgado – qual consideramos como mais importante. Trata-se da ACP nº 0335567-50.2019.8.19.0001, que também tramita no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Na ação, movida pelo MPRJ contra o Município do Rio de Janeiro, o *parquet* acusa uma leniência danosa à manutenção do ordenamento urbano, no que tange à falta de exigência dos estudos e relatórios de impacto de vizinhança no Município. Assim, o MPRJ pleiteia que o judiciário reconheça a autoaplicabilidade das normas municipais já existentes, como o plano diretor e a lei orgânica municipal, que supostamente demandam a aplicação do destes estudos e relatórios, para que o Município passe a exigí-lo nos novos licenciamentos.

Atualmente ainda não há um desfecho da referida ACP, que está sendo, no momento, submetida ao STJ em sede de recurso especial. Entretanto, o entendimento do TJRJ foi no sentido de entender que tanto a Lei Orgânica do município quanto o plano diretor, na verdade, tratam apenas de parâmetros para a elaboração de lei específica de iniciativa do poder executivo municipal, como é expresso no art. 36 do estatuto da cidade e no art. 124 do plano diretor carioca. Segue trecho da sentença, que foi mantida em sede de apelação:

Este Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já se manifestou acerca da necessidade de regulamentação do EIV/RIV por meio da edição de lei de iniciativa dos Municípios. Alguns casos foram, inclusive, mencionados pelo réu em sua resposta. Não se discute aqui a importância e necessidade da realização do Estudo de Impacto de Vizinhança e do Estudo de Impacto Ambiental para obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

No entanto, não há como se reconhecer a desnecessidade da edição de lei municipal para regulamentação da realização de tais estudos, como pretendido pelo Ministério Público.

Assim estão redigidos os arts. 444 e 445 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e os arts. 99 a 102 do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro cuja autoaplicabilidade requer o autor seja declarada, in verbis:

(...)

Tais normas tratam de parâmetros para a elaboração da lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal. No entanto, não há como exigir-se do réu a edição de ato normativo dispondo sobre o rito procedimental do Estudo de Impacto de Vizinhança/Relatório de Impacto de Vizinhança, minimamente no que se refere à definição do porte e localização dos empreendimentos e atividades, às metodologias de análise dos impactos e à definição dos requisitos técnicos mínimos pela elaboração do EIV-RIV, como pretendido pelo Ministério Público, em substituição à lei municipal ainda não aprovada.

Por todo o exposto, julgo improcedente o pedido, extinguindo o processo, com resolução do mérito, na forma do artigo 485, I, do CPC/2015.

Como podemos ver, no âmbito de um mesmo município, no caso o do Rio de Janeiro e, naturalmente, do mesmo Tribunal de Justiça, pode-se encontrar decisões que consideram o estudo de impacto de vizinhança como exigência do plano diretor e outras, como instrumento que precisa de legislação específica própria.

Esse cenário de insegurança jurídica revela algumas das dificuldades que os municípios têm em implementar os seus instrumentos de política urbana. Nesse aspecto, Marguti, Costa e Galindo (2016), defendem que alguns dos motivos pelos quais esses dispositivos encontram barreiras, até hoje, são o cenário estrutural de insuficiência orçamentária, o atendimento aos interesses privados em cena e, como já mencionado nesse estudo, a ausência de articulação entre os próprios instrumentos da política urbana municipal.

Isto posto, nos parece que a falta de integração e cumprimento dos instrumentos da política urbana municipal tem acabado por contribuir ao demasiado tom generalista a que tem se submetido o procedimento administrativo de licenciamento ambiental.

Tal fenômeno ocorre, principalmente, em virtude das ferramentas de participação popular que são previstas para o licenciamento ambiental, principalmente as audiências públicas que costumam ocorrer dentro das discussões do EIA/RIMA.

Entretanto, embora seja evidente que tais discussões sobre a dinâmica urbana no estabelecimento de novas atividades e empreendimentos são extremamente

importantes e precisam ocorrer, cabe ressaltar que o ente eivado da legitimidade necessária para tê-las é o município.

Essa cooptação de competência pelo órgão ambiental licenciador, tida aparentemente como alternativa à omissão municipal, acaba por tornar prejudicado a finalidade do procedimento administrativo de licenciamento ambiental e, além, fazendo com que o agente licenciador atue em desvio de poder.

Tal fenômeno se revela muito mais evidente quando se torna corriqueira a emissão de licenças ambientais com condicionantes de validade que objetivam delegar ao administrado a execução de responsabilidades do poder público – sem qualquer relação de nexos de causalidade com o empreendimento ou atividade que atravessa o rito de licenciamento.

É nesse sentido que advoga o então Presidente do IBAMA, Eduardo Fortunato Bim (2020):

No cerne desse desvio do poder, em termos de política pública, está a confusão de que não existirá nenhum dano se um empreendimento ou atividade foram licenciados, como se esse fosse seu papel. Por causa de uma concepção extremamente ampla do Direito Ambiental, erroneamente se imputa ao licenciamento ambiental questões que não lhe dizem respeito, como cálculos estruturais ou comportamento dinâmico de elementos sociais. Frise-se, o licenciamento ambiental não é um segurador universal. Também se usa o licenciamento ambiental para fiscalizar ou forçar a implementação de outros instrumentos que nada se relacionam com ele, como o estudo de impacto de vizinhança (EIV), exigível apenas como subsídio das licenças municipais urbanísticas (Lei nº 10.257/02, art. 36), não ambientais em sentido estrito. Às vezes chega-se ao disparate de condicionar o licenciamento estadual ou federal ao EIV.

CONCLUSÃO

Infere-se que em muitos dos casos o licenciamento ambiental acaba por ser assoberbado por tarefas que, na verdade, deveriam ter respostas nas políticas públicas urbanísticas municipais, tanto no que se refere aos instrumentos de planejamento urbano, quanto aqueles outros de controle municipal.

Isto porque, traçar estratégias sobre o zoneamento e o desenvolvimento do município, além de critérios para o uso e a ocupação do solo e, não menos importante, aplicar essas diretrizes através das ferramentas de controle concedidas pelo estatuto da cidade, faz parte do rol de competências do ente municipal. Delegar decisões sobre impacto urbano ao órgão ambiental é, na verdade, esquivar-se da legitimidade decisória concedida pelo processo eleitoral para decidir que tipo de empreendimentos ou atividades são bem-vindos, ou não, à municipalidade, de forma geral.

Esse fenômeno é ainda mais evidente quando pensamos na ausência de regulamentação, por inúmeros municípios – ou a mera falta de aplicação – de ferramentas como os estudos e relatórios de impacto de vizinhança no escopo do licenciamento municipal urbanístico, mesmo que mais de duas décadas após a promulgação do estatuto da cidade.

A despeito de possuir instrumentos próprios para o exercício do controle do seu próprio licenciamento urbanístico, com a especificidade necessária para discutir todas as questões urbanas que poderiam assolar as comunidades afetadas, em detrimento de determinados empreendimentos ou atividades, em muitos casos – como vimos – essas matérias não são discutidas pela municipalidade, mas apenas no âmbito do licenciamento ambiental, que acaba ocorrendo em desvio de poder e da sua competência, repassando ao administrado alguns dos deveres que seriam de responsabilidade do administrador, através de condicionantes de licenças sem qualquernexo de causalidade com a atividade licenciada, como construção de postos de saúde, escolas e ampliação de malha rodoviária.

É por esse motivo que, ao que nos parece, a ausência de uma política urbana

municipal bem consolidada traz uma série de riscos, diretos e indiretos, ao licenciamento ambiental. Isto porque, na prática, além de sobrecarregar os órgãos de controle ambiental com questões que poderiam (e deveriam) ter respostas em instrumentos de planejamento ou controle urbanístico, imputa à pasta ambiental matérias que não são da expertise do seu corpo técnico e, além disso e de forma muito mais grave, não são sequer da sua competência – o que gera um cenário de insegurança jurídica extremamente fértil para entraves judiciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. São Paulo: Método, 2014.

BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. RDA, v. 4, n. 14, p. 52-53, abr./jun. 1999. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34690/introducao_direito_ambiental_benjamin.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2022.

BIM, Eduardo Fortunato. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, [2011]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 23 de maio de 2022;

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos

de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 26 de junho de 2022.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2022;

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, [1981]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 23 de maio de 2022;

BRASIL. Lei nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 21 de junho de 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf>. Acesso em: 26 de junho de 2022.

BRASIL. Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>>.

Acesso em: 23 de maio de 2022;

BRASIL. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. De forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>.

Acesso em: 27 de junho de 2022;

CHIANCA, Maria Helena da Costa. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL. Revista de Direito Ambiental, Revista dos Tribunais, ano 2018, ed. 92/2018, p. 167-188, Out-Dez 2018.

COMPETÊNCIAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL. Portal Nacional de Licenciamento Ambiental, 2022. Disponível em <<http://pnla.mma.gov.br/competencias-para-o-licenciamento-ambiental>>. Acesso em:

24 de maio de 2022;

COSTA, Letícia Gozzer. A Conferência de Estocolmo e o pensamento ambientalista: como tudo começou. Âmbito Jurídico. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/a-conferencia-de-estocolmo-e-o-pensamento-ambientalista-como-tudo-comecou/>>. Acesso em: 14 de maio de 2022;

DA COSTA, M. S. O licenciamento ambiental e o dever fundamental de proteção ao ambiente: uma análise doutrinária e judicial dos procedimentos especiais. 2020. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2020;

DE MOURA, Adriana Maria Magalhães. Trajetória da Política Ambiental Federal no

Brasil. Repositório IPEA. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeto%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2022;

D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. A SIMPLIFICAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FARIAS, Talden Queiroz. Análise dos efeitos da Lei de Liberdade Econômica no licenciamento ambiental. Consultou Jurídico - CONJUR, [S. l.], p. 1-1, 25 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/ambiente-juridico-efeitos-lei-liberdade-economica-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. CURSO DE DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO. 22. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

FRANÇA, Fabiana. História do desenvolvimento sustentável. Observatório Eco, 2012. Disponível em: observatorioeco.com.br/indez.php/2012/01/historia-do-desenvolvimento-sustentavel/. Acesso em: 14 de maio de 2022;

GOLDEMBERG, José. Energia e Meio Ambiente. Hemeroteca de Energias UFRGS. Disponível em: http://www.iq.ufrgs.br/aeq/energias/Hemeroteca/ambiente/Meio_2.htm#:~:text=Tais%20desastres%20levaram%20%C3%A0%20aprova%C3%A7%C3%A3o,Europa%20Ocidental%20e%20no%20Jap%C3%A3o. Acesso em: 14 de maio de 2022;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Rio de Janeiro). Perfil dos municípios brasileiros : 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 30 junho de 2022.

HISTÓRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. Instituto Estadual do Ambiente, 2022. Disponível em <http://www.inea.rj.gov.br/inea-licenciamento-pos-licenca-e-fiscalizacao/historia-do-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 14 de maio de 2022;

LIBÓRIO, Daniela Campos; JÚNIOR, Nelson Saule. Princípios e instrumentos de política urbana. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, [s. l.], ed. 1, Abril 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>>. Acesso em: 22 de junho de 2022.

LIMA, Caio. Clube de Roma debate futuro do planeta há quatro décadas. Portal PUC-Rio digital. Disponível em: <puc-riodigital.com.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=148&infol=12080#Yn_6-ejMJBg>. Acesso em: 14 de maio de 2022;

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. Revista de Direito da Cidade, [s. l.], v. 1, ed. 1, p. 261-276, 2006. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/10493/8265>>. Acesso em: 27 de junho de 2022.

PERES, Renata Bovo; CASSIANO, Andréia Márcia. Inter-relações entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA): perspectivas e contribuições às políticas públicas ambientais urbanas. XVII ENANPUR, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Soes_Tematicas/ST%204/ST%204.1/ST%204.1-02.pdf>. Acesso em: 29 de junho de 2022.

PINTO, Victor Carvalho. DIREITO URBANÍSTICO. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014;

Malthus, T R. An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society. With Remarks on the Speculations of MR. Godwin, M. Condorcet and Other Writers. Harppress Publishing, 2019;

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. A TRAJETÓRIA BRASILEIRA EM BUSCA DO DIREITO À CIDADE: OS QUINZE ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE E AS NOVAS PERSPECTIVAS À LUZ DA NOVA AGENDA URBANA. In: COSTA, Marco Aurélio. A Trajetória brasileira em busca do

direito à cidade : os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016. cap. Introdução, p. 1-26. Disponível em:

<<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9155/1/A%20Trajet%c3%b3ria.pdf>>.

Acesso em 30 de junho de 2022.

MEADOWS, Donella H. et al. (org.). The Limits to Growth: A Report for THE CLUB OF ROME'S Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books, 1972. E-book (206p.) P&B. Disponível em: <<http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>>. Acesso em: 14 maio de 2022;

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. CURSO DE DIREITO AMBIENTAL. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022;

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 118, de 29 de junho de 1973. Autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle da Poluição das Águas, e dá providências correlatas. São Paulo: Câmara Estadual, [1973]. Disponível em: <https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1973_Lei_Est_118.pdf>.

Acesso em: 14 de maio de 2022;

SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2022. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/laf/sobre-o-licenciamento-ambiental-federal>>. Acesso em: 24 de maio de 2022;

STEIGLEDER. Annelise Monteiro. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. Revista Da Faculdade de Direito UFPR, 2002, v. 37, n. 0. Disponível em: <revistas.ufpr.br/direito/article/download/1775/1472>. Acesso em: 21 de junho de 2022.