



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

UNIDADE ACADÊMICA DO CURSO DE DIREITO

RENALLY CRISTINE MARTINS DE OLIVEIRA

APLICABILIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA
VISÃO JURÍDICA E COMPARATIVA ENTRE OS DESASTRES AMBIENTAIS
DE MARIANA-MG E BRUMADINHO-MG

SOUSA-PB

2022

O48a

Oliveira, Renally Cristine Martins de.

Aplicabilidade do licenciamento ambiental no Brasil: uma visão jurídica e comparativa entre os desastres ambientais de Mariana-MG e Brumadinho-MG / Renally Cristine Martins de Oliveira. - Sousa, 2022.

41 f. : Il. color.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2022.

"Orientação: Prof. Dr. Paulo Abrantes de Oliveira"

Referências.

1. Direito Ambiental. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Sustentabilidade.
4. Direito Administrativo. I. Oliveira, Paulo Abrantes de. II. Título.

CDU 349.6(043)

RENALLY CRISTINE MARTINS DE OLIVEIRA

**APLICABILIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA
VISÃO JURÍDICA E COMPARATIVA ENTRE OS DESASTRES AMBIENTAIS
DE MARIANA-MG E BRUMADINHO-MG**

Trabalho de Conclusão de Curso para
obtenção do grau de bacharel em Direito
pela Universidade Federal de Campina
Grande – UFCG.

Orientador: Professor Dr. Paulo Abrantes
de Oliveira

Data da aprovação: 23/08/2022

Banca Examinadora

Prof.: Doutor Paulo Abrantes de Oliveira

Orientador

Prof.: Me. Janeson Vidal de Oliveira

Membro da banca examinadora

Prof.: Esp. Anderson Diego Marinho da Silva

Membro da banca examinadora

RENALLY CRISTINE MARTINS DE OLIVEIRA

**APLICABILIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA
VISÃO JURÍDICA E COMPARATIVA ENTRE OS DESASTRES AMBIENTAIS
DE MARIANA-MG E BRUMADINHO-MG**

Trabalho de Conclusão de Curso para
obtenção do grau de bacharel em Direito
pela Universidade Federal de Campina
Grande – UFCG.

Orientador: Professor Dr. Paulo Abrantes
de Oliveira

SOUSA-PB

2022

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo a Deus pela infinidade de bênçãos que Ele derrama sobre a minha vida e a da minha família. Sei que sou incapaz de retribuir tamanha bondade para comigo, então resta-me agradecer pela saúde, paz, felicidade, amor, união, trabalho, discernimento e renovar sempre a minha fé, na certeza de que tudo tem seu propósito e nada vale a pena se não houver o bem neste meio. Que, com o auxílio de Nossa Senhora e as intercessões de São Francisco, eu consiga sempre superar os obstáculos encontrados durante a caminhada e alcançar meus objetivos com a certeza da vitória.

Agradeço aos meus pais, Rubensmar Barbosa de Oliveira e Raimunda Neta Martins Barbosa, por estarem sempre me guiando, educando e protegendo, ensinando desde o momento de minha existência sobre o caminho do bem, que deve ser seguido. Palavras me faltam para explicar o sentimento por vocês. Deixo aqui, além dos agradecimentos, o registro do juramento que serei sempre por vocês, até a última batida do meu coração.

Agradeço a minha irmã Rayane Esterfany Martins Barbosa e ao meu namorado Kleison Pereira de Oliveira, por toda parceria, por me ajudarem sempre que preciso, por sonharem junto comigo, e por buscar também a realização de nossos sonhos. Obrigada por me amarem incondicionalmente: por vocês há o maior sentimento de reciprocidade possível.

Agradeço aos meus avós Francisco Apolinário de Meneses (in memoria), Ventura Rosa de Oliveira (in memoria) e Euclides José Martins (in memoria), este último que sonhava em ter uma neta jurista. Tive o prazer de poder conviver um pouco com cada um de vocês e de aprender bastante sobre a vida. Obrigada por terem educado meus pais da melhor maneira possível, diante de tudo que estava ao seu alcance, serei eternamente grata e guardarei na memória nossos momentos vividos, sempre com um carinho especial.

Agradeço as minhas amigas Joyce Rayane Carlos Gomes e Lyandra Maria De Oliveira por toda a irmandade e amizade que construímos ao longo

do tempo. É gratificante saber que temos com quem contar, com quem dividir as tristezas e multiplicar as alegrias. Obrigada por, mesmo longe fisicamente, sempre se fazerem presentes.

Agradeço as amigadas que surgiram na universidade, que levarei sempre comigo: Orlana, Tainara, Hallyane, Mariana e muitos outros amigos que tive o privilégio de conhecer durante esse período acadêmico. Cada estudante sabe o quão difícil e sacrificante é correr atrás dos próprios sonhos, e ter amigos para ajudar nessa jornada torna tudo mais fácil. Contem sempre comigo.

Agradeço ao meu orientador professor Dr. Paulo Abrantes de Oliveira, por ter aceitado me conduzir na execução deste trabalho, sempre auxiliando e sendo muito solícito nas necessidades que surgiram. Foi uma ótima experiência ter sido sua aluna e orientanda, muito obrigada.

Por fim, gostaria de agradecer a todos os clientes, colegas de trabalho, familiares e amigos com quem mantenho contato, desde os mais próximos aos mais distantes, todos que torcem por mim: muito obrigada, de coração. Vocês tornam a caminhada mais leve e isso colabora demasiadamente na busca pela realização dos nossos sonhos.

RESUMO

Com o rápido avanço no crescimento da sociedade aliado a uma expansão industrial/empresarial no Brasil, houve certa necessidade no tocante a adoção de medidas que possam contribuir com o desenvolvimento sustentável do país, compatibilizando o desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Neste viés, ergue-se o licenciamento ambiental: trata-se de um processo administrativo que viabiliza a legal execução de atividades que demandam a utilização de recursos ambientais, considerada efetiva ou potencialmente poluidoras. Instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente, o licenciamento ambiental, enquanto matéria interdisciplinar ao Direito Ambiental e Direito Administrativo, será aqui abordado numa perspectiva jurídica em que se permeie sua disposição normativa, importância e aplicação, desenvolvida através do método da revisão bibliográfica. Por fim, uma breve análise comparativa de como estava a situação deste dispositivo legal durante a ocorrência de dois grandes desastres ambientais no Brasil ocorridos em Mariana e Brumadinho, ambas cidades mineiras, e seu impacto legal.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Ambiental; Licenciamento Ambiental; Sustentabilidade; Direito Administrativo.

ABSTRACT

With the rapid advance in the growth of society combined with an industrial/business expansion in Brazil, there was a certain need regarding the adoption of measures that can contribute to the sustainable development of the country, making socioeconomic development compatible with environmental protection. In this bias, environmental licensing arises: it is an administrative process that enables the legal execution of activities that demand the use of environmental resources, considered effectively or potentially polluting. Instituted by the National Environmental Policy, environmental licensing, as an interdisciplinary matter of Environmental Law and Administrative Law, will be approached here from a legal perspective in which its normative disposition, importance, and application are permeated, developed through the bibliographical review method. Finally, a brief comparative analysis of the situation of this legal provision during the occurrence of two major environmental disasters in Brazil occurred in Mariana and Brumadinho, both cities in Minas Gerais, and its legal impact.

KEY WORDS: Environmental Law; Environmental Licensing; Sustainability; Administrative Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. CAPÍTULO 1: DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO.....	9
2.1 Política Nacional Do Meio Ambiente	11
2.2 Sisnama	12
2.2.1 CONAMA.....	14
2.2.2 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.....	14
2.2.3 IBAMA e ICMBio.....	15
2.2.4 ÓRGÃOS SECCIONAIS.....	15
2.2.5 ÓRGÃOS LOCAIS.....	16
3. CAPÍTULO 2: LICENCIAMENTO AMBIENTAL	16
3.2 Aspectos Jurídicos	18
3.3 Licenciamento ambiental no direito ambiental	20
3.4 Licenciamento ambiental no direito administrativo.....	22
3.5 Licenciamento ambiental no direito penal.....	23
4. CAPÍTULO 3: APLICABILIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL.....	24
4.2 Licenças ambientais	27
4.3 Desastres ambientais: responsabilidade.....	29
4.4 Licenciamento ambiental da barragem de rejeitos em Mariana-MG	31
4.5 Licenciamento ambiental da barragem de rejeitos em Brumadinho-MG	33
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
6. REFERÊNCIAS	38

1. INTRODUÇÃO

O Brasil, sendo um país dotado de uma pluralidade de ecossistemas, seis biomas, uma grande diversidade na fauna e flora atribuídas de inúmeras espécies, várias florestas, dentre elas a Floresta Amazônica, considerada a maior floresta tropical do mundo (MOREIRA, 2009), torna-se uma Pátria que necessita de um robusto e profícuo sistema normativo que vise à proteção da natureza. Além de toda essa bagagem natural, o país comporta mais de 210.000 (duzentos e dez mil) habitantes (IBGE,2021) dos quais desfrutam desse meio ambiente para realizar suas atividades, sejam elas domésticas, de lazer ou laborais.

Diante deste cenário, nota-se a necessidade que há na garantia de um desenvolvimento sustentável, em que se possa ocorrer o desenvolvimento das atividades humanas sem que ocorram consideráveis danos e prejuízos ao meio ambiente. Neste liame, destaca-se a legislação ambiental brasileira: ferramenta imprescindível na garantia efetiva do direito ambiental no Brasil.

O presente trabalho se justifica pela importância que há em velar pelo princípio Constitucional Brasileiro da proteção ao Meio Ambiente, conforme disposto em seu artigo 23º: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:”, incisos VI: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e VII: “preservar as florestas, a fauna e a flora”. Para tanto, vislumbraremos algumas normas jurídicas brasileiras que visam essa proteção, bem como seus requisitos, aplicação, execução e finalidades, de modo especial sobre o que dispõe a regulamentação do licenciamento ambiental: ferramenta administrativa que tem a atribuição de licenciar a localização, instalação, ampliação e operação de entidades empresariais e/ou outras atividades que demandem o emprego de recursos ambientais que possam a vir causar degradação ambiental (FEPAM, 2016).

Para tanto, o método de pesquisa utilizado será o método dedutivo, pois apresenta o objetivo de explicar o conteúdo das premissas através de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente. Partindo de uma análise do geral

para o particular e, por meio de um raciocínio lógico, alcançar um entendimento conclusivo. Quanto à técnica utilizada será a revisão bibliográfica, utilizando-se de obras já publicadas e, desse modo, viabilizando o conhecimento e análise das contribuições já realizadas sobre o tema, para que, assim, surja um novo olhar sobre a temática. Nesse estudo, em específico, focaremos em obras do próprio Hans Kelsen, por apresentarem uma relação íntima entre si. (MARCONI, LAKATOS, 2021) Nesse intento, a abordagem será qualitativa, haja vista ser fundamental a interpretação dos fenômenos e atribuições de seus significados para a compreensão da temática aqui abordada. (PRODANOV, FREITAS, 2013)

Será analisado o conteúdo abrangido pelo licenciamento ambiental, que é também instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional do Meio Ambiente, compreendendo a atribuição de sua competência, suas etapas, procedimentos, tipos de licença e autorizações, objetivos e finalidade, bem como sua relação com diversos ramos do direito.

Resumidamente, o objetivo geral do trabalho se dá em função da análise jurídica da aplicabilidade do licenciamento ambiental no Brasil. Ao decorrer do trabalho será possível vislumbrar que o licenciamento ambiental abrange tanto as pessoas físicas como as pessoas jurídicas, sendo esta última a que será mais enfocada ao final da pesquisa, visto a breve análise comparativa que se dará em virtude da pesquisa sobre dois grandes desastres ambientais ocorridos no Brasil, ambos no Estado de Minas Gerais, tendo ocorrido um na cidade de Mariana no ano de 2015 e o outro em Brumadinho em 2019, coincidentemente ambos os episódios se deram em virtude de rompimento de barragem de rejeitos de empresas exploradoras de minérios, o que culminou em um episódio socioambiental dramático.

O Licenciamento ambiental envolve fatores multidisciplinares em sua circunscrição uma vez que abrange pessoas físicas, jurídicas – empresas -, atinge a sociedade e, por último e não menos importante, visa à proteção do meio ambiente. Essa proteção prévia é o que traz para essa licença o caráter preventivo, que busca evitar que possa ocorrer algum tipo de tragédia que venha a ocasionar desastre ambiental ou dano humano.

Ressalta-se que, mesmo sendo uma medida preventiva – aplica-se antes da instalação da atividade – o licenciamento ambiental obedece ao princípio da provisoriedade, ou seja, isso quer dizer que as licenças são dotadas de prazos de validade que precisam ser respeitados e deve haver sempre sua renovação periódica (MALTEZ, 2019). A inobservância da obediência de tais prazos culmina na ocorrência do funcionamento irregular da atividade em questão, e em caso de ocorrência de dano ambiental nessa situação, agrava-se a responsabilidade do infrator perante a reparação.

Será possível vislumbrar ainda, além do desdenhar jurídico extremamente importante que o dispositivo jurídico do licenciamento ambiental dispõe, a interdisciplinaridade que há entre o direito ambiental, o direito administrativo e o direito penal acerca da aplicação da licença ambiental – ou de sua ausência.

2. CAPÍTULO 1: DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

A preocupação com a proteção ao meio ambiente tem se tornado cada vez maior ao acompanhar o desenvolvimento da sociedade gradativamente mais industrializada, regrada obsessivamente pelo instinto capitalista do lucro, paralela à demanda que é utilizada dos recursos naturais disponíveis para tal feito. Para Lira (2013), um dos problemas ambientais – e sociais - que mais se destaca como fator impeditivo a um eficiente sistema de desenvolvimento sustentável é o uso desenfreado dos recursos naturais.

Considerando que a sustentabilidade pode ser descrita como a possibilidade de “se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida em um dado ecossistema vislumbrando o sustentáculo da vida” (MARTINS E CANDIDO, 2010), partindo para a prática, além da boa vontade de preservar, faz-se necessário adotar medidas para que o convívio em sociedade com o meio ambiente torne-se sempre harmonioso e robusto.

Neste viés, surge, como meio garantidor de direitos ambientais e sociais a legislação ambiental, diante da necessidade de um instrumento legislativo que respalde tal assistência. No Brasil, um agrupamento de leis, decretos,

resoluções e atos normativos que são convencionados pelos Poderes tanto Executivo como Legislativo, nas esferas Federal, Estadual e Municipal formam o regramento jurídico/ambiental brasileiro.

O ordenamento jurídico-ambiental brasileiro teve sua gênese desenvolvida desde a sua colonização, quando já se percebeu que o país era dotado de riquezas naturais nos vários aspectos, desde a fauna, a flora, os recursos hídricos, dentre os mais diversos bens apresentados pela natureza – dos quais mais tarde seriam explorados para geração de grande fonte de renda, a citar o Pau-Brasil, que foi utilizado como primeira fonte de renda da Colônia Portuguesa no Brasil através do extrativismo, onde mais tarde viria a exploração do ouro e conseqüentes (LIMA,2009).

Foi precisamente no ano de 1906 que surgiu a primeira lei de cunho ambiental no país, que tratava justamente do regimento do pau-brasil haja vista a necessidade em preservar as florestas. Somente no ano de 1916 foi adotado um código civil brasileiro, o seu primeiro, que já continha normas acerca da proteção ecológica, mas em caráter mais genérico, diferente da legislação disposta atualmente.

Nesse lapso entre a primeira lei ambiental brasileira e o primeiro código civil brasileiro foram editadas outras normas de cunho garantidor às necessidades ambientais, como a Lei de Terras, a da proteção aos rios e nascentes (que chegaram a ser declaradas propriedade da Coroa) e a criação da primeira reserva florestal do território. Tais medidas reafirmam a prioridade que o tema trata e suscita essa preocupação em proteger o meio ambiente para as nações futuras.

Mais tarde houve a criação de outros códigos como o Florestal, de Caça e Pesca e a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente, mas foi em 1988 que ocorreu a promulgação da Constituição Federal de 1988, Carta Magna do país que dedicou um capítulo exclusivo (capítulo VI) para tratar do Meio Ambiente: onde em seu artigo 225 dispõe 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. (BRASIL, 1988, artigo 225)

Por fim, evidenciada a necessidade que se faz para a existência, continuidade e a importância dada pela legislação ambiental brasileira historicamente, pode-se vislumbrar como se dá sua atual disposição organizacional nos seguintes tópicos:

2.1 Política Nacional Do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – é considerada um regulamento norteador para a normatização ambiental no Brasil, foi instituída pela Lei 6.938, de 31 de Agosto de 1981 e busca a melhoria e manutenção da qualidade do meio ambiente no país, prezando pela manutenção de um futuro com dignidade humana, por uma progressão segura social e economicamente bem como pela segurança nacional, seguindo os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981. Artigo 2º)

A PNMA instituiu o licenciamento ambiental, objeto deste estudo, como sendo um de seus instrumentos, bem como criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, e dispõe ainda de seus objetivos, conceituando que Meio Ambiente é: “o conjunto de condições, leis, influências, e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Considerando tal descrição, a Política supracitada abrange toda regulamentação no que concerne ao meio ambiente brasileiro, direcionando as demais normas jurídicas para uma obtenção comum: equilíbrio ecológico associado a um otimizado desenvolvimento econômico e dignidade na vida humana, além de ter criado também a avaliação de impactos ambientais (AIA), ferramenta de grande importância para estudos ambientais.

Para Moura (2006), a PNMA faz uso de quatro tipos diferentes de instrumentos de política ambiental, sendo eles: I- Instrumentos regulatórios, ou de comando e controle: tendo por vantagem previsibilidade e prevenção de comportamentos indesejáveis e alguns de seus exemplos são o rodízio dos automóveis, o zoneamento ambiental e os padrões de poluição, uma desvantagem que ocorre nesse tipo de instrumento pode ser o custo para sua implementação; II- Instrumentos econômicos: facilita por ter menor custo em sua utilização e estímulo a inovação, apesar de ser mais difícil conseguir sua aprovação pelo poder Legislativo, são exemplos a cobrança de taxas e tarifas, dos usos de recursos naturais e os subsídios; III- Instrumentos voluntários e de cooperação: estes reduzem a burocracia entre as instituições, um exemplo clássico é o consórcio público; e IV- Instrumentos de Informação: Estes permitem melhor planejamento e estimulam a participação pública, como por exemplo os marketing ambiental e os selos e rótulos ambientais. De acordo com a visão da autora, o licenciamento ambiental se encaixa como instrumento regulatório, uma vez que consegue ter o controle das atividades e regular seu funcionamento perante o uso dos recursos naturais.

2.2 Sisnama

Sisnama significa Sistema Nacional de Meio Ambiente, foi criado pela Lei 6.938, de 31 de Agosto de 198, que é a PNMA, e tem uma estrutura simplificada organizacional que pode ser descrita da seguinte maneira, de acordo com Rodrigues (2014):

Figura 1: Fluxograma do SISNAMA



Fonte: RODRIGUES, 2014

Trata-se um Sistema dentro da PNMA que determina a estruturação a ser seguida para uma eficiente e eficaz gestão ambiental no país, sendo constituída por órgãos e entidades na União, Estados, Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, que de maneira articular objetivem o harmônico desdenhar do cumprimento normativo ambiental. (RODRIGUES, 2014)

No fluxograma do SISNAMA estão determinados cinco órgãos dispostos de maneira hierárquica e dinâmica que sistematicamente se complementam, sendo: I- Órgão Superior: composto pelo conselho de governo; II- Órgão Consultivo e Deliberativo: CONAMA; III- Órgão Central: Ministério do Meio Ambiente; IV- Órgãos Executores: IBAMA e ICMBio; e V- Órgãos Seccionais e

Locais: os órgãos seccionais são os dispostos em cada Estado e os locais em cada município.

O órgão superior é ocupado pelo conselho de governo, tecnicamente deve ser um órgão colegiado composto por todos os ministros do Poder Executivo com o intuito de auxiliar o Presidente da República na elaboração das diretrizes nacionais que o tema abarca.

2.2.1 CONAMA

O CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, sendo um conselho colegiado composto de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e entidades ambientalistas. Suas reuniões são abertas a toda a sociedade e realizadas a cada trimestre ordinariamente, podendo ocorrer também reuniões extraordinárias, seguindo os critérios dispostos em seu regulamento. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua função primordial é assessorar o Governo na adoção de medidas que objetive preservar o meio ambiente, como seu plenário é de uma composição bem diversificada, torna-se viável a adoção dessa consulta antes de tomar decisões concretas sobre a sociedade no meio ecológico, ainda mais com a possibilidade da realização de relatórios e estudos sobre o tema.

2.2.2 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

O Ministério do Meio Ambiente é determinado na estruturação disposta pelo SISNAMA como órgão central, que visa planejar, coordenar supervisionar e controlar a política nacional fixada para o meio ambiente, bem como as diretrizes governamentais – cada estado possui entidades públicas de proteção ao meio ambiente, mas todas devem seguir o que determina o Ministério do Meio Ambiente, órgão máximo responsável pelo controle ambiental no país.

2.2.3 IBAMA e ICMBio

O IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) são órgãos responsáveis pela execução das normas das políticas ambientais. O IBAMA foi criado pela Lei 7.735 de 1989 tendo a função de exercer poder de polícia ambiental, bem como executar os dispostos na PNMA, além da autonomia de sugerir e editar normas de trato ambiental, da possibilidade de concessão de alguns tipos de licenciamento e autorizações previstas em lei e aplicação de punições/fiscalizações em, se necessário, parceria com órgãos estaduais e municipais. Seu procedimento se dá pelas seguintes etapas: abertura de processo; triagem e enquadramento; definição de escopo; elaboração do estudo ambiental; requerimento de licença; análise técnica; decisão; pagamento; acompanhamento. Os valores das licenças ambientais executadas pelo IBAMA variam de acordo com o tipo de licença pretendido e o porte da empresa, de acordo com o impacto ambiental causado.

O ICMBio foi criado pela Lei 11.516 de 2007, apesar de ser mais recente, sua função também é executar o que está previsto na PNMA, entretanto sua atuação se volta mais ao tocante das Unidades de Conservação Federais (UC's), cabendo-lhe propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar, além de regular a exploração turística e também exercer o poder de polícia ambiental nas demais atividades que lhe couber.

2.2.4 ÓRGÃOS SECCIONAIS

Os órgãos seccionais são as entidades responsáveis pela execução da PNMA em âmbito regional, sendo definidos por cada estado da Federação e regulam sua circunscrição, devendo sempre obedecer aos dispostos do Ministério do Meio Ambiente. No tocante ao estado de Minas Gerais, estado onde ocorreram os dois desastres ambientais que serão brevemente comparados ao decorrer da pesquisa, o órgão seccional atuante é a SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Minas Gerais.

2.2.5 ÓRGÃOS LOCAIS

Hierarquicamente, assim como os órgãos seccionais devem seguir as disposições do Ministério do Meio Ambiente para o cumprimento da PNMA, os órgãos locais não podem ir em disposição contrária. Os órgãos locais são estabelecidos pelo município e devem ser fiscalizadores, evitando e exercendo controle sobre possíveis danos à natureza que possam vir a ocorrer.

3. CAPÍTULO 2: LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Licenciamento ambiental, conforme mencionado, foi estabelecido pela PNMA como instrumento de sua execução para que se cumpra a preservação aos recursos naturais em detrimento da atividade humana/empresarial. Sua previsão se dá no artigo 9º, inciso IV da Lei 9.938/81, conhecida como PNMA, regulamentado pela resolução CONAMA 237/1997 e posterior Lei Complementar 140/2011, sendo considerado um procedimento administrativo que tem por resultado a licença ambiental, conforme consta no artigo 1º da Resolução CONAMA 237/97:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. [...]

De acordo com a Lei Complementar 140/2011, em seu artigo 2º:

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; [...]

Nota-se que não há relevante diferença entre os conceitos de licenciamento ambiental dispostos na resolução CONAMA 237/97 e na lei complementar 140/2011, portanto fica mais bem definido o que se observa na disposição normativa do CONAMA. Pode-se notar que em ambos os conceitos há um termo em comum: a incidência obrigatória da necessidade de licenciamento ambiental para as atividades “efetiva ou potencialmente poluidoras”, neste liame, o conceito de poluição, de acordo com o artigo 3º da Lei 6.938/81 - PNMA:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...]

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Isto posto, resumidamente pode-se dizer que o licenciamento ambiental existe para que o meio ambiente não seja degradado pela ação humana, especialmente através dos empreendedores (OLIVEIRA, 2012). O licenciamento ambiental é composto pela iminência de um conglomerado de etapas e formalidades a se seguir para que se possa colher um resultado positivo e deliberado quanto à utilização dos recursos naturais, vindo da Administração Pública.

De acordo com o doutrinador ambiental Paulo de Bessa Antunes (2010), todas as atividades que possam vir a ocasionar algum tipo de alteração das condições ambientais de forma negativa devem ser passíveis de controle ambiental. O mesmo determina que controle ambiental é um termo mais abrangente que o licenciamento ambiental, entretanto em seu pensamento, ele não se detém apenas às atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, como o dispositivo normativo dispõe, mas com essa conceituação mais ampla, é

cabível ao Estado fazer com que as tarefas humanas sejam regulamentadas de modo respeitoso às jurisdições ambientais em vigor.

Ainda de acordo com FIORILLO (2011), pode ser definido como licenciamento ambiental o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, que tem por finalidade e objetivo principal a concessão da licença ambiental. A licença ambiental, por sua vez, é descrita como uma etapa do procedimento do licenciamento, é a outorga que o órgão público demandado defere a alguém que usufruirá de recursos naturais em sua atividade, efetiva ou potencialmente poluidora, conforme Resolução 237/97:

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

Ainda de acordo com a Resolução 237/97, são atividades passíveis de exigência de licença ambiental para seu regular funcionamento legal:

Extração e tratamento de minerais; Indústrias de produtos minerais não metálicos; Indústria metalúrgica; Indústria mecânica; Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações; Indústria de material de transporte; Indústria de madeira; Indústria de papel e celulose; Indústria de borracha; Indústria de couros e peles; Indústria química; Indústria de papel e celulose; Indústria de produtos de matéria plástica; Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos; Indústria de produtos alimentares e bebidas; e Indústria de fumo.

3.2 Aspectos Jurídicos

A licença ambiental, oriunda do processo de licenciamento ambiental não é concedida de ofício, portanto deve ser requerida pela parte interessada, e esta, tendo preenchido todos os requisitos dispostos na legislação, faz jus a sua obtenção. No Brasil, o licenciamento ambiental pode ocorrer em três níveis: Federal, Estadual ou Municipal, obedecendo às medidas estabelecidas

no artigo 23 da Constituição Federal que equilibra o poder sobre tal medida em detrimento dos diferentes níveis hierárquicos, cabendo aos três a responsabilidade em proteger o Meio Ambiente, conforme:

Art. 23. [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Em outras palavras, o órgão responsável pela emissão da licença ambiental vai depender do tipo/extensão do impacto ambiental causado pela atividade que busca o deferimento. Em atividades de menor impacto ambiental o procedimento pode ser mais simples, mas geral seguem a sequência: 1) Estabelecimento do órgão competente no que tange documentos, projetos e possíveis estudos ambientais imprescindíveis ao começo do processo; 2) Solicitação da licença pelo requerente, juntamente com os documentos anteriormente citados; 3) Avaliação por parte do órgão competente da documentação apresentada; 4) Pedido de esclarecimentos e/ou audiência pública, quando se julgar necessário; 5) Emissão de parecer técnico conclusivo por parte do órgão público, se necessário, também o parecer jurídico e 6) Com publicidade, resultado do deferimento ou indeferimento do pedido.

Em regra, os processos de licenciamento ambiental são, assim como os demais atos/processos administrativos, públicos. Isso se respalda no princípio de que como o meio ambiente é constitucionalmente um bem de uso comum da sociedade, esta deve ter acesso à ciência previamente no impacto ambiental que determinado serviço pode vir a causá-la. Em contrapartida, existem casos que podem ser mantidos sob sigilo de justiça, desde que devidamente solicitado e justificado pelo empreendedor, que pode ter algum dano causado em caso de sua divulgação (OLIVEIRA, 2012)

Cabe ainda a possibilidade da licença ser desfeita mediante motivação, de acordo com o artigo 19 da Resolução 237/97:

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

ocorrer: I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde

Em caso de incidência de alguma (s) destas possibilidades, ocasionará na iminência de um dos três tipos de desfazimento de licença:

Anulação: oriunda de atos que tornam o ato administrativo ilegal, dele não se gera direitos e pode ser declarada tanto pelo Poder Público quanto pelo Judiciário; Revogação: Como a licença é passível de revisão em qualquer tempo e há a presença da dinâmica nas atividades, eventualmente existe a possibilidade de algo que antes seria tolerado passa a não sê-lo, gerando direito, neste caso, a indenização – esta possibilidade somente poderá ser suscitada por meio do Poder Público, excluindo-se o Judiciário; e Cassação: esta possibilidade de desfazimento da licença ambiental ocorre diante do não cumprimento dos critérios condicionantes a sua obtenção, como o respaldo se dá através do descumprimento por parte do até então empreendedor beneficiário, este não faz jus a indenização, visto a fonte da motivação do resultado.

Como o objetivo das normas ambientais é zelar pelo bem comum humano-ambiental, tais medidas são legalmente cabíveis e podem vir ser adotadas diante da necessidade haja vista risco degradante considerável para o meio ambiente ou algum tipo de vício e/ou possível irregularidade em sua operação. (OLIVEIRA, 2012)

3.3 Licenciamento ambiental no direito ambiental

De acordo com OLIVEIRA (2012) existem alguns princípios que são concorrentes ao instrumento do Licenciamento Ambiental e ao Direito Ambiental, uma vez que ambos convergem na mesma direção para o zelo com a dignidade humana e a proteção ecológica, de maneira que possa haver um

desenvolvimento sustentável eficaz, são eles: O desenvolvimento sustentável, a prevenção, a precaução e o princípio do poluidor-pagador.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável busca equilibrar um pilar com três colunas, sendo elas: a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento e a manutenção de uma qualidade de vida boa para a sociedade. Este princípio não busca impedir a utilização dos recursos naturais pelo homem, mas sim que haja um uso consciente e regrado que possa satisfazer as necessidades humanas sem haver prejuízo ao limite que o ecossistema suporta, para que não haja escassez de recursos no futuro, mas sim uma boa gestão destes. O Licenciamento se respalda enquanto figura que regula a manutenção do desenvolvimento econômico em consonância com a preservação ambiental, garantindo um bom futuro para as futuras gerações e observando o direito/dever que é recíproco: todos devem cuidar do meio ambiente para usufruir o direito ao desenvolvimento.

O Princípio da Prevenção está prevista subjetivamente na PNMA, que preconiza o caráter preventivo do licenciamento ambiental: há danos que se podem evitar, e é preferível evitá-los a ter que realizar um posterior reparo. Os estudos de avaliação de impacto ambiental são extremamente importantes, pois agem justamente nesse viés de ter a capacidade de avaliar um risco e agir de maneira preventiva à sua ocorrência.

O Princípio da Precaução preconiza algo semelhante ao princípio anterior, porém a precaução se estabelece em agir antes mesmo que haja algum indicio que a ciência ainda não pôde confirmar. É ter a prudência e agir com cautela para evitar o que não se tem certeza que pode vir a ocorrer, mas que preza pelo bem comum, tanto social quanto ambiental. Tal princípio foi citado no evento RIO 92, sendo o 15º princípio da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sendo este:

Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme as suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.

O Princípio do Poluidor-Pagador, por fim, preconiza que a ninguém é distribuído o direito de poluir, no entanto, o licenciamento ambiental avalia tal necessidade bem como os impactos e adota medidas para que a execução da atividade seja o mínimo possível degradante ou ainda medidas condicionantes que evitem/diminuam tal feito. Neste princípio, o agente que der causa a um dano irreparável devesse pagar uma indenização para suprir o que ocasionou negativamente. De acordo com a PNMA o poluidor deve indenizar ou reparar os danos a que deu causa independentemente da existência de culpa, é preferível que se repare o dano à indenizar pecuniariamente.

3.4 Licenciamento ambiental no direito administrativo

Ao reconhecer que o licenciamento ambiental é de natureza administrativa, é assistida a garantia da apresentação de alguns procedimentos como: recursos, defesas, pareceres, dentre outros instrumentos necessários a obtenção da defesa do direito pleiteado, assim como também as estipulações dos prazos a serem obedecidas por ambas as partes, tanto os estáveis como os peremptórios.

É sabido que ao ser beneficiado com o deferimento do pedido de licenciamento ambiental, devem ser cumpridos os requisitos estabelecidos para sua garantia, e em caso de descumprimento podem ser aplicadas penalidades, quais sejam as sanções dispostas na Lei 9.605/98 bem como no que está previsto no Decreto Federal 6.514/2008:

a) multa; b) interdição de atividade; c) fechamento do estabelecimento; d) demolição; e) embargo de obra; f) destruição de objetos; g) inutilização de gêneros; h) proibição de fabricação ou comércio de produtos; i) vedação de localização de indústria ou comércio em determinadas áreas.

Além disso, existem também os princípios elencados no artigo 37 da Carta Magna que são semelhantes ao instituto do licenciamento ambiental e direito administrativo, sendo eles:

A Legalidade: Cabe ao órgão ambiental cumprir o que está disposto em lei; A Publicidade: como citado anteriormente, os atos emitidos por parte do órgão ambiental devem ser públicos, a não ser nos casos das exceções, como por exemplo, os documentos de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental devem ser disponibilizados para o público, velando pelo princípio disposto; A Impessoalidade: o agente deve atuar em nome do órgão ambiental que representa e não seu interesse individual; A Motivação: a licença ambiental só é deferida mediante pedido motivado pelo requerente devidamente fundamentado com a documentação exigida; O Interesse Público: o que favorece a sociedade como um todo prevalece sobre o que favorece a um único ou determinado e seletivo grupo; A Eficiência: deve-se prezar pela eficiência agindo com a mínima morosidade possível, cumprindo-se os prazos estabelecidos em lei; e A Moralidade: o órgão tem por princípio seguir e obedecer a moralidade, visto que trata-se de serviço público.

3.5 Licenciamento ambiental no direito penal

No tocante ao licenciamento ambiental em detrimento ao direito penal há a possibilidade de inserção de crime ambiental, por exemplo, na situação de exercício da atividade sem devida licença, dentre outros cabimentos dispostos na Lei 9.605/98 que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. O legislador buscou permear completamente o órgão irregular com o meio ambiente, na forma da licença, possibilitando estender para além da pessoa jurídica às penalidades, conforme seu artigo 2º:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa

de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Além desse artigo, encontram-se dispostos nessa mesma lei vários outros que criminalizam condutas irregulares no tocante a atividade em desacordo com as regras ambientais, as mesmas tipificam e estabelecem a pena, como podemos analisar o caso da incidência de elaboração de relatório adulterado, conforme segue:

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:
Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.
§ 1º. Se o crime é culposo:
Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos.
§ 2º. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa.

Este é apenas um dos vários exemplos de crime ambiental dispostos no ordenamento jurídico brasileiro. É perceptível que o objeto jurídico em questão é o meio ambiente aliado a regular operação do licenciamento ambiental, e o sujeito ativo é o documento irregular em questão: tal crime leva o possível infrator a rever a possibilidade de incidência, sendo dotado do caráter de punição/prevenção, haja vista a dura pena imposta, evitando que novos crimes ambientais possam vir a ser levantados. Ressalta-se a importância da parceria que há entre o licenciamento ambiental com o direito penal, na função de punir quem não respeita as normas que visam a proteção do meio ambiente e ficando deste modo também normativamente mais seguro, juridicamente, dada a importância da questão.

4. CAPÍTULO 3: APLICABILIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

No Brasil, conforme já mencionado, compete materialmente a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a proteção ao meio ambiente, de maneira concorrente com fulcro no artigo 23 da Constituição Federal. Todos os entes federativos poderão, através da administração pública, exercer o poder de polícia ambiental, fiscalizando e implementando regulamentos que visem a sua proteção. É notável que há várias normas legais que tratam da proteção ambiental através do licenciamento, dada a necessidade existente entre manter a progressão econômica/social harmônica ao meio ambiente protegido.

Antes de exemplificar os tipos de licença ambiental que existem, há algumas etapas a se cumprir, seguindo o ordenamento jurídico brasileiro que trata do assunto, a começar pela identificação do órgão a que será submetido o pedido do processo administrativo. De acordo com a Lei Complementar 140/2011, em seu artigo 7º, alguns critérios no que tange o licenciamento são privativos a União, dentre outros critérios:

- XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:
- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
 - b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
 - c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
 - d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
 - e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
 - f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
 - g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
 - h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Conforme supracitado, o IBAMA é o órgão ambiental responsável pela execução do licenciamento das atividades privativas à União, logo, todas as

atividades enquadradas em tais critérios agora mencionados serão por ele licenciadas. Tais critérios visam facilitar a competência que há entre os entes, cabendo aos Estados, nos termos do artigo 8º, realizar o licenciamento ambiental das atividades presentes nas unidades de conservação instituídas pelo Estado, com exceção das Áreas de preservação ambiental (APA), vez que estas são competência privativa do IBAMA. E caberá ainda, aos municípios, de acordo com o artigo 9º da mesma lei, seguindo o que já é estabelecido aos demais entes, realizar o licenciamento aos empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

O artigo 13 da referida Lei Complementar estabelece ainda que o empreendimento somente pode obter uma única licença, seja em quaisquer órgão ambiental regulamentador em que se enquadre, evitando assim o duplo licenciamento, obedecidos os critérios e procedimentos a sua obtenção. De acordo com Hofmann (2015) por outro lado, há uma alta demanda de processos judicializados em virtude da aplicação prática do licenciamento obstar alguns critérios não bem cumpridos, a citar o não cumprimento das condicionantes eletivas para tal licença, a autora traz o exemplo de uma usina hidrelétrica que desobedeceu alguns critérios fixados:

“Um exemplo de concessão de licença sem cumprimento de condicionantes que resultou em responsabilização judicial é a ação civil pública de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Rondônia contra o presidente do Ibama, por emissão da licença de instalação da usina hidrelétrica de Jirau sem que algumas condicionantes fixadas na licença prévia tivessem sido cumpridas. Havia sido fixadas 32 condicionantes, que deveriam ser cumpridas pelo empreendedor para a emissão da licença de instalação. Entretanto, a licença foi emitida sem que 12 das 32 condicionantes da licença prévia tivessem sido totalmente atendidas (Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário53). Como bem apontado pelo TCU, há insuficiência de padrões para o estabelecimento de condicionantes, assim como falta metodologia institucionalizada para o acompanhamento de sua efetividade.”

A corrente que critica o instrumento do licenciamento ambiental traz ainda alguns fatores que julgam ser eivados de empecilhos para um eficiente desenvolvimento, como a elaboração dos estudos e relatórios de impactos ambientais (EIA e RIMA, respectivamente) muito extensos e de baixa qualidade, ausência de profissionais sociais nos órgãos licenciadores, ausência de cooperação entre os órgãos competentes e ausência de monitoramento advinda da limitada capacidade institucional, por exemplo. Por outro lado, ressalta-se a importância de tal ferramenta e acredita-se que alterações como a implementação de padrões mais objetivos e viáveis possa diminuir tal problemática. (HOFMANN, 2015).

4.2 Licenças ambientais

As licenças ambientais que podem ser operacionalizadas, de acordo com a Resolução Conama 237/97, são:

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

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

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

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

Cada tipo de licença delimita a atividade a ser executada pelo empreendedor em suas diferentes fases, culminando em obrigações de fazer ou não fazer e, sendo avaliadas caso a caso de acordo com sua complexidade. O Professor Paulo Affonso Leme Machado ressalta que os Estados poderão

elencar novas modalidades de licenciamento ou até mesmo estipular outras exigências ambientais em cada uma das fases, no entanto nunca poderá exigir critérios inferiores ao que a legislação federal determina.

De acordo com o parágrafo único do artigo mencionado, as licenças poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, seguindo a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade, observados seus critérios peculiares. É cabível ao CONAMA elaborar licenças ambientais específicas, também de acordo com os critérios peculiares de cada atividade/empreendimento, assim como também poderá compatibilizar o processo de licenciamento unificando, a seu critério, as etapas de planejamento, implantação e operação.

É variável de estado para estado a questão da dispensa do licenciamento, levando em consideração quando a atividade é de quase irrelevante impacto ambiental, e sua comprovação pode se dar por emissão de declaração ou não, estando isentas também aquelas atividades que não estão elencadas no regulamento que define as atividades passíveis da exigência de licença para sua legalidade funcional.

Cada licença representa uma etapa da atividade a ser autorizada, onde na Licença Prévia o órgão vai avaliar, a pedido do empreendedor, se a atividade que ele busca desenvolver poderá ser realizada. Até então, não há permissão para seu funcionamento, no entanto, após sua concessão é totalmente permitido ao empreendimento realizar suas atividades, observadas as condicionantes, se houver, de acordo com o estudo de impacto previamente realizado. Cada órgão licenciador pode estabelecer o prazo de duração da licença, no entretanto, todos os órgãos devem obedecer ao disposto na Resolução 237/97 do CONAMA, que em seu artigo 18 estabelece como prazo máximo de duração para a Licença Prévia o prazo máximo de cinco anos.

A Licença de Instalação permite apenas que o empreendimento possa ser instalado, não devendo ser confundido com a liberação para funcionamento das atividades e seu prazo máximo disposto pelo CONAMA é de seis anos.

A Licença de Operação por sua vez permite de fato o pleno início das atividades da empresa que demanda utilização de recursos naturais, devendo

estar as duas licenças anteriores devidamente cumpridas. Esta licença deve observar os planos de controle ambiental e seu prazo de duração deve estar estabelecido entre quatro e dez anos de duração.

4.3 Desastres ambientais: responsabilidade

Embora existam instrumentos que visam à prevenção de possíveis desastres ambientais, como é o caso da instituição do licenciamento ambiental, esses eventos ainda ocorrem e geralmente trazem consigo danos ambientais, sociais e econômicos sem prejuízo de outros que possam vir a incorrer. De acordo com PALAVICINI (2020), a responsabilidade ocasionada por um desastre ambiental ultrapassa a fronteira de penalizar somente as empresas e pode vir a incidir sobre o Estado, vez que ele demonstre estar ausente, agindo de maneira negligente quanto ao dever de fiscalizar e manter o controle das atividades poluidoras, seja na esfera federal, estadual ou municipal, devendo nessa hipótese responder igualmente às empresas que deram causa ao evento.

Na ocorrência de um desastre ambiental, pode-se perceber que qualquer pessoa pode ser atingida, mas convém-se que existem grupos que estão mais expostos a vulnerabilidade de serem atingidas de acordo com suas características demográficas e socioeconômicas, fatores relevantes nos estudos de avaliação de impacto ambiental. De fato, com a ocorrência dessas tragédias para o meio ambiente e para a sociedade os personagens mais afetados são a população local e – geralmente – o ambiente em torno com quem se fazia algum tipo de vínculo. Além do prejuízo que o meio ambiente recebe ao ser degradado, a sociedade local passa a enfrentar a perda do básico a que tinha acesso, muitas vezes a moradia, o meio de subsistência e até mesmo familiares, além da perda subjetiva da identidade, de “seu lugar no mundo” (DIAS, 2018). Para auxiliar o reparo de tal dano causado faz-se necessário o estabelecimento de parcerias da iniciativa privada com as políticas públicas que visem mitigar os riscos, bem como agir pela reparação do dano ocasionado.

Para Campos (2018), em se tratando objetivamente de responsabilidade de desastres ambientais, há que se falar em responsabilidade civil bem como responsabilidade penal, sendo esta última ocasionada em caso de ilícito penal sob infração de uma norma penal que possui natureza de Direito Público; enquanto isso o ilícito civil é a infração da norma civil de natureza de Direito Privado. Enquanto a norma jurídica deve resguardar o lícito e repudiar o ilícito, o dever jurídico pode ser descrito como uma imposição decorrente de uma norma jurídica direta ou indiretamente, seja num caso de obrigatoriedade de cumprir uma obrigação, seja na geração de um dever jurídico de indenizar, por exemplo.

Para Diniz (2003), responsabilidade civil é:

“Responsabilidade Civil é a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesmo praticado ou por pessoas por quem ela responde, por alguma coisa pertencente a ela ou de simples imposição legal.”

Nesse tocante pode-se vislumbrar a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade civil subjetiva: nesta há a presença de um princípio que preconiza que cada um responderá por sua culpa, cabendo ao autor a pretensão de reparação e o ônus da prova da culpa fica incumbida ao réu, ocorre quando o dano é oriundo de um fato cometido pelo agente de forma culposa ou dolosa; já naquela não há a necessidade de se averiguar juridicamente a relação de dolo ou culpa estabelecido pelo agente, sendo necessário averiguar apenas o nexo de causalidade presente entre o dano e a conduta.

Em se tratando de responsabilidade de desastres ambientais causados por empresas, há a possibilidade da invocação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, trazendo ao processo a(s) pessoa(s) responsável(is) pelo dano ocasionado, normalmente os sócios e administradores são os responsabilizados pelos danos, segundo o art. 4º, L. 9605 de 1998:

“Art. 4º- Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.”

Bem como o artigo 942 do Código Civil de 2002:

“Art. 942- Se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.”

Sem prejuízo à responsabilidade civil, há a responsabilidade penal, que geralmente incorre em casos de desastres mais graves, com a infração de norma penal. Para SHECAIRA (1997) independentemente da obrigação de reparar os danos causados, o infrator, seja pessoa física ou jurídica, deverá ser submetido a sanções penais e administrativas pelas condutas que trouxeram prejuízo ao meio ambiente. Neste viés se estabelece também o direito criminal ambiental, sendo a Lei 9.605/98, anteriormente citada, a que trata dos Crimes Ambientais.

4.4 Licenciamento ambiental da barragem de rejeitos em Mariana-MG

No dia 5 de Novembro de 2015, na cidade de Mariana, situada no Estado de Minas Gerais ocorreu um grande desastre ambiental: rompeu-se a barragem de rejeitos de minérios de Fundão, localizado no distrito de Bento Rodrigues, que estava sob operacionalização da empresa mineradora brasileira Samarco S. A., sendo considerado um dos mais graves acidentes socioambientais do país devido à magnitude que foi tomada, sendo lançados mais de sessenta milhões de metros cúbicos de lama e rejeitos da mineração de ferro no meio ambiente.

O rompimento seguiu causando destruição pelo estado de Minas Gerais, perpassando o Espírito Santo até chegar ao oceano, percorrendo um total de 663q quilômetros, poluindo os rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce (LASCHEFSKI, 2019). Foram confirmadas nesse desastre dezenove mortes além de centenas de pessoas que ficaram desabrigadas em virtude de tal degradação causada, os povoados de Bento Rodrigues e Paracatu foram destruídos completamente pelo evento. (MATTIETTO, 2020)

As figuras 2 e 3 foram extraídas da Agência Brasil e mostram como ficou a destruição no local após o rompimento da barragem.

Figura 2: Desastre ambiental em Mariana-MG



Fonte: Agência Brasil, 2015

Figura 3: Mariana-MG após rompimento da barragem



Fonte: Agência Brasil, 2015

Um detalhe importante é que, de acordo com Archanjo (2018), o licenciamento ambiental da barragem estava em vigor, no entanto carente de uma equipe devidamente qualificada para avaliar, emitir e, principalmente fiscalizar tal atividade e seu risco para a sociedade e o meio ambiente, conforme:

Esta tragédia já era anunciada, porém de forma silenciosa, tendo em vista que houve uma sequência de falhas que, somadas, resultaram nesse desastre ambiental. Algumas dessas falhas se deram no processo de Licenciamento Ambiental e no monitoramento da barragem, pois havia sinais de cisalhamento na estrutura, que foram desprezados pelos técnicos do órgão ambiental competente para aquele empreendimento.

Cerca de dois meses após a tragédia de Mariana, o governo estadual de Minas Gerais sancionou a lei 21.972, que deu mais celeridade aos processos de licenciamento ambiental. Além disso, a empresa reafirmou que seguia à risca todas as regras impostas para seu funcionamento legal e periodicamente recebia inspeções governamentais, as quais em nada impediram a tragédia.

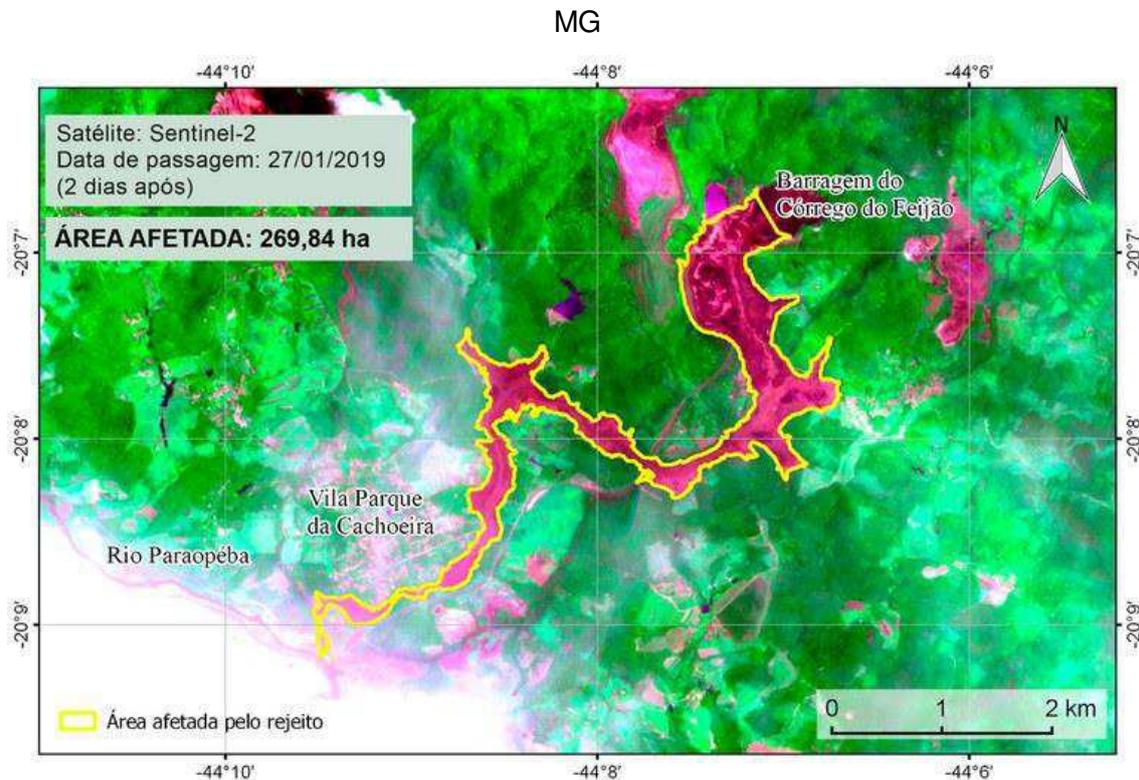
De acordo com Laschefski (2019), o impacto socioambiental e econômico deixado por esse desastre foi tamanho que a biodiversidade de vários locais foi perdida, bem como o meio de subsistência de algumas famílias, a citar os locais em que a lama degradou o solo, tornando-o infértil e poluiu o rio, exterminando mais de vinte espécies de peixes. O Ministério Público entrou com uma ação em desfavor das empresas mineradoras que operava a barragem e logo depois a mesma entrou em um acordo, onde nasceu a Fundação Renova, que busca minimizar os impactos deixados pelo evento de grandes consequências.

4.5 Licenciamento ambiental da barragem de rejeitos em Brumadinho-MG

No dia 25 de Janeiro de 2019, na cidade de Brumadinho, também situada no estado de Minas Gerais, outra barragem de rejeitos de atividade mineradora se rompeu: dessa vez foi a barragem Córrego do Feijão, pertencente a empresa mineradora multinacional brasileira VALE S. A. que trouxe um colapso maior na quantidade de vítimas fatais, totalizando duzentas e setenta pessoas (essa contagem inclui alguns desaparecidos que não foram localizados), sua lama tóxica se estendeu por mais de trezentos quilômetros pelo rio Paraopeba totalizando quase doze milhões de metros cúbicos de rejeito (LASCHEFSKI, 2019). Na figura 4 é possível vislumbrar o percurso que

a lama tóxica da barragem seguiu, causando uma destruição de 269,84 há, de acordo com o IBAMA (2019).

Figura 4: Área afetada pelo desastre do rompimento da barragem em Brumadinho-



Fonte: IBAMA, 2019

Segundo Eduardo Marques, professor da Universidade Federal de Viçosa (UFV), o modelo de barragem adotado neste sistema que ocorreu o acidente é a barragem de montante, o modelo mais suscetível de rachaduras na incidência de infiltração, mais econômico para a sua construção e mais rápido de se obter a licença ambiental, em comparação aos outros modelos, devido ocupar um espaço menor na bacia hidrográfica. No dia do acidente, o alarme instalado para funcionar em casos de situações emergenciais como esta não disparou, não sobrando tempo suficiente para as pessoas que estavam nas proximidades pudessem escapar do “tsunami de lama” causado pelo rompimento da barragem de oitenta e seis metros de altura. (PRESS, 2019)

Cerioni (2019) destaca que apesar de todo o potencial risco presente na operação dessa atividade, da falta de cumprimento às exigências que deveriam

ser cobradas, da falta de fiscalização, e das demais irregularidades que ocorriam na prática, todo o procedimento de licenciamento estava em vigor. Destaca-se que a própria empresa Vale S. A. emitiu, durante o ano de 2018, pareceres assegurando a conformidade da instalação e funcionamento da barragem sem riscos de rompimento ou falha de segurança. De acordo com a Agência Nacional de Mineração, a barragem de Brumadinho não estava na lista das quarenta e cinco com maior risco de rompimento.

Salienta-se que houve indícios de certo interesse político na aprovação de tais licenças, uma vez que a pouco mais de dois anos do desastre ocorrido em Mariana, o modelo de licenciamento criado e aprovado pelo COPAM (Conselho de Política Ambiental do Estado) encurtou o processo que anteriormente era definido em três etapas e passou a ser apenas uma, facilitando, desse modo, que empresas consigam autorizações para realizar sua atividade mineradora sem burocracia – e sem rigor fiscal, assim como a Vale conseguiu em Brumadinho (PRESS, 2019).

Ainda de acordo com Press (2019), apenas quatro dias após o desastre foi decretada a prisão de cinco pessoas, as quais eram responsáveis pela emissão de certificados da estabilidade da estrutura. Cerca de quinze dias após o desastre, sirenes foram disparadas anunciando possíveis novos acidentes próximos à região, fazendo com que a população evacuasse a área. Vale ainda ressaltar que tanto as barragens de Mariana quanto a de Brumadinho estavam enquadradas no critério baixo risco de ruptura, de acordo com estudos desenvolvidos através de inspetores do governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das informações expostas, cabe ressaltar a importância na manutenção dos cuidados para com o meio ambiente, prezando pelo viés social, econômico e ambiental. O Desenvolvimento sustentável têm se tornado uma ferramenta cada vez mais necessária para a manutenção de uma vida de

qualidade para todos, aliado ao uso racional e consciente dos recursos naturais disponíveis.

Nesse tocante, o Direito Ambiental é o instrumento assegurado de tal proteção, sendo o responsável por regulamentar a jurisdição brasileira que compreende o meio ambiente e ainda estabelece vínculos com demais ramos, a citar o Direito Administrativo, o Direito Penal, o Direito Internacional, os Direitos Humanos, dentre outros.

É possível considerar que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de um vasto conjunto normativo que permeia o lado ambiental, haja vista a necessidade, uma vez que o Brasil é um país rico em recursos naturais dispondo de uma gigantesca biodiversidade que inclui florestas, rios, uma incontável variedade de espécies animais e vegetais, diversos biomas, tipos de solo e até mesmo os microrganismos que se estendem. No entanto, apesar de haverem muitas normas que tratam desse tema, uma, de maneira especial, se destaca que é a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, fonte norteadora das demais regras.

Com o advento da PNMA, foi instituída a ferramenta objeto deste estudo: o licenciamento ambiental. Com a vasta revisão bibliográfica realizada, pode-se concluir que o legislador conseguiu no mesmo instrumento, de ordem administrativa, harmonizar a possibilidade de um desenvolvimento empresarial que demanda a utilização de recursos naturais com a proteção ao meio ambiente para que este não se degrade ou que seja o mínimo possível afetado, para sua manutenção para as próximas gerações.

O Licenciamento ambiental, quando bem aplicado e executado, permite que haja a efetivação de uma política pública eficaz com vistas ao desenvolvimento sustentável, promovido pelo comprometimento que se faz antes as esferas Federal, Estadual e Municipal, onde sistematicamente são bem definidas as funções pelo Sisnama e deste modo, a união faz a força na busca pelo bem comum.

Por outro lado, existem as informalidades e também os casos infratores que não respeitam o ordenamento jurídico, aí se respalda a necessidade de penas rígidas na esfera criminal, uma vez que a falta de implementação do

licenciamento ambiental por parte das empresas para o seu desenvolvimento laboral podem trazer grandes prejuízos para sociedade, tanto no meio ambiente como para a sociedade e economia.

Neste liame pode-se comparar o que ocorreu nas duas cidades mineiras em uma diferença de menos de cinco anos: dois rompimentos de barragens de rejeitos de minério que ocasionou vítimas fatais, impactos ambientais dos quais muitos são irreversíveis, uma economia que entrou em colapso, famílias desabrigadas que perderam todos os bens materiais além dos processos de recuperação que são morosos e desgastantes.

Nota-se que nos dois desastres o licenciamento ambiental não estava sendo bem desenvolvido como é previsto normativamente: faltou comprometimento de qualificação profissional a altura para que se pudesse corrigir a tempo os empecilhos, bem como ficou claramente exposta a ausência de fiscalização do Poder Público para a manutenção eficaz da licença. A inobservância de tais critérios deixou um preço caro demais para o país, não apenas economicamente, mas principalmente no que diz respeito à esfera socioambiental.

Por fim, conclui-se que o Brasil é um país bem assistido no que diz respeito à jurisdição do Direito Ambiental, entretanto necessita-se de uma melhor desenvoltura na aplicação prática. Na ocasião, se o licenciamento ambiental estivesse sido corretamente empregado, tais tragédias poderiam ter sido evitadas, entretanto ficou o ensinamento para que haja prevenção na ocorrência de novos casos. Ademais, enfatiza-se novamente a importância da valorização ambiental no Brasil: é possível um desenvolvimento econômico aliado a proteção ambiental, para tanto, basta que se cumpram as normas legais vigentes no ordenamento jurídico brasileiro.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA,, I. M. D., Jackson Filho, J. M., & Vilela, R. A. D. G. (2019). **Razões para investigar a dimensão organizacional nas origens da catástrofe industrial da Vale em Brumadinho, Minas Gerais, Brasil.** *Cadernos de Saúde Pública*, 35, e00027319.

AGÊNCIA BRASIL. **Desastre em Mariana é o maior acidente mundial com barragens**, 2015. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/desastre-em-mariana-e-o-maior-acidente-mundial-com-barragens-em100anos,874a54e18a812fb7cab2d7532e9c4b72ndnwm3fp.html>. Acesso em 20 de Julho de 2022.

AGÊNCIA BRASIL. **Prefeito de Mariana diz que mineradora falhou na comunicação de desastre**, 2015. Disponível em: http://odia.ig.com.br/noticia/2015-11-07/prefeito-de-mariana-diz-que_mineradora-falhou-nacomunicacao-de-desastre.html. Acesso em 01 de Agosto de 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Rompimento de barragem da Vale em Brumadinho (MG) destruiu 269,84 hectares. 2019. Disponível em: . Acesso em: 10 de Abril de 2022.

BRASIL. **Lei Federal** Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em 10 de Maio de 2022.

BURSZTYN, Marcel; PERSEGONA, Marcelo. **A Grande Transformação Ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAMPOS, Bruna Christiane Dantas; RAMOS, Laura Geovana. BARRAGEM DE FUNDÃO: MAIOR DESASTRE AMBIENTAL E RESPONSABILIDADE CIVIL DOS RESPONSÁVEIS. **REVISTA DE TRABALHOS ACADÊMICOS-UNIVERSO SALVADOR**, v. 1, n. 5, 2018.

CERIONI, Clara. **Brumadinho: risco de rompimento foi citado em reunião que aprovou licença**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/brumadinho-risco-de-rompimento-foi-citado-em-reuniao-que-aprovou-licenca/>. Acesso em: 13 de Junho de 2022

Dias, A. D. O., Luz, G. S. D., Assunção, V. K. D., & Gonçalves, T. M. (2018). **Mariana, o maior desastre ambiental do Brasil: uma análise do conflito socioambiental**.

DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro**. 1º volume – Teoria Geral do Direito Civil. São Paulo: Saraiva, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HOFMANN RM. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, jul. 2015.

LASCHEFSKI, K. A. (2019). **Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho-MG: Desastres como meio de apropriação de territórios por mineradoras**. *Anais do XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia*.

LIMA, Josemara Salles. **Pau-brasil: os diferentes significados dos discursos de conservação - séculos XIX e XX**. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica - RJ, 2009.

LIRA, WS., and CÂNDIDO, GA., orgs. **Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2013, 325p. ISBN 9788578792824.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7^a ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MATTIETTO, Leonardo. **Desastres ambientais, responsabilidade e integrais: um percurso jurídico-literário**. Civilistica. Com. Rio de Janeiro, uma. 9,n. 3, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MOURA, Mauro Gomes de. **Manual técnico do licenciamento ambiental com EIA-RIMA**. Porto Alegre: FEPAM, 2006. 65p. - (Coleção referências; v.2.)

OLIVEIRA, Carla Maria Frantz de Vasconcelos. **Licenciamento Ambiental**. UFRGS, 2012.

PALAVICINI, Fabriele; JUNIOR, João Carlos Valentim Veiga. **A responsabilidade penal em caso de desastres ambientais no Brasil**. *Academia de Direito*, 2020, 2: 165-186.

PRESS, Claire. **Brumadinho: A tragédia que poderia ter sido evitada**. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/resources/idt-sh/Brumadinho>
Acesso em 20 de Junho de 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, Renato Arthur Franco. **Políticas públicas para o fortalecimento institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA): uma breve análise**. 2014. 84 f., il. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SHECAIRA, Sergio Salomao. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997. . Acesso em: 30 de Julho de 2022.

SILVA, M. R. V. D. (2021). **O papel do licenciamento ambiental na redução de intercorrências ambientais como as de Brumadinho e Mariana em Minas Gerais**.

SUDEMA. **Manual de Licenciamento Ambiental**. 2022. Disponível em <http://sudema.pb.gov.br/servicos/servicos-ao-publico/legislacao-ambienta>. Acesso em 07 de Maio de 2022.