

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

HERÓI, VILÃO OU VÍTIMA?

JOSÉ CLAUDIO JUNQUEIRA RIBEIRO
(ORGANIZADOR)

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

HERÓI, VILÃO OU VÍTIMA?



Belo Horizonte
2015

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia – Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Bernardo G. B. Nogueira	Kiwonghi Bizawu
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Carlos Bruno Ferreira da Silva	Luciano Stoller de Faria
Carlos Henrique Soares	Luiz Manoel Gomes Júnior
Claudia Rosane Roesler	Luiz Moreira
Clêmeron Merlin Clève	Márcio Luís de Oliveira
David França Ribeiro de Carvalho	Maria de Fátima Freire Sá
Dhenis Cruz Madeira	Mário Lúcio Quintão Soares
Dircêo Torrecillas Ramos	Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Emerson Garcia	Nelson Rosenvald
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Renato Caram
Florisbal de Souza Del'Olmo	Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Frederico Barbosa Gomes	Rodolfo Viana Pereira
Gilberto Bercovici	Rodrigo Almeida Magalhães
Gregório Assagra de Almeida	Rogério Filippetto de Oliveira
Gustavo Corgosinho	Rubens Beçak
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Vladmir Oliveira da Silveira
Janaína Rigo Santin	Wagner Menezes
Jean Carlos Fernandes	William Eduardo Freire

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2015.

Coordenação Editorial: Fabiana Carvalho
Produção Editorial e Capa: Danilo Jorge da Silva
Revisão: Raquel Rezende

344.046 Ribeiro, José Claudio Junqueira
R484 Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?
2015 José Claudio Junqueira Ribeiro. Belo Horizonte:
Arraes Editores, 2015.
p.197

ISBN: 978-85-8238-153-3

1. Licenciamento ambiental. 2. Impacto ambiental – Avaliação.
3. Sustentabilidade ambiental. 4. Patrimônio histórico cultural.
5. Audiências públicas ambientais. I. Título.

CDD – 344.046
CDU – 349.6

Elaborada por: Fátima Falci
CRB/6-nº 700

Rua Oriente, 445 – Serra
Belo Horizonte/MG - CEP 30220-270
Tel: (31) 3031-2330

www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

Belo Horizonte
2015

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	XI
CAPÍTULO 1	
O QUE É LICENCIAMENTO AMBIENTAL	
<i>José Claudio Junqueira Ribeiro</i>	1
1.1 Introdução.....	1
1.2 A natureza Jurídica da Licença.....	5
1.3 Licenciamento Ambiental	10
1.4 Tipos de Licenças ambientais no Brasil.....	13
1.5 Atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental.....	14
1.6 Condicionantes no processo de licenciamento ambiental.....	19
1.7 Prazos e Custos para o licenciamento ambiental	21
1.8 Considerações Finais	24
Referências	26
CAPÍTULO 2	
A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E O SEU VÍNCULO COM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	
<i>Alberto Fonseca</i>	27
2.1 Introdução.....	27
2.2 Origens, Base Regulatória e Fundamentos Conceituais da AIA.....	28
2.3 O Processo da Avaliação de Impacto Ambiental.....	30
2.3.1 Proposta.....	31
2.3.2 Triagem.....	31
2.3.3 Escopo.....	32
2.3.4 Estudos.....	33

2.3.5 Análise.....	34
2.3.6 Decisão.....	34
2.3.7 Acompanhamento	35
2.4 O Potencial Vínculo do Processo de AIA com o Processo de Licenciamento Ambiental.....	36
2.5 Considerações Finais	39
Referências	39

CAPÍTULO 3

O SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL

<i>José Claudio Junqueira Ribeiro e Márcio Luiz Ribeiro Mota</i>	42
3.1 Introdução.....	42
3.2 Estudo prévio de impacto ambiental	42
3.3 A tutela jurídica do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA).....	43
3.4 Da competência para exigência do estudo prévio de impacto ambiental...	44
3.5 O significativo impacto ambiental.....	45
3.6 Dificuldades para definição de critérios para significativo impacto.....	47
3.7 Possíveis critérios a serem adotados	48
3.8 Considerações Finais	49
Referências	50

CAPÍTULO 4

A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

<i>Paula Santos Araújo</i>	51
4.1 Introdução.....	51
4.2 O atual contexto de apropriação dos recursos ambientais	52
4.3 A autorização para supressão de vegetação	54
4.3.1 O regime de competências correlato à Autorização para Suspensão de Vegetação	57
4.4 Considerações Finais	58
Referências	59

CAPÍTULO 5

A FIGURA DA ANUÊNCIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL

<i>Mariana de Paula e Souza Renan</i>	60
5.1 Introdução.....	60
5.2 A sustentabilidade e sua observância na gestão territorial do meio ambiente.....	61
5.3 As unidades de conservação da natureza e o ato da anuência	62

5.3.1 A classificação legal das unidades de conservação e sua gestão	64
5.4 A figura da anuência no processo de licenciamento de atividades de significativo impacto ambiental	65
5.5 Considerações Finais	69
Referências	70

CAPÍTULO 6

OUTORGA DO DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS E SUA COMPATIBILIZAÇÃO COM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

<i>Bruna Pereira Rosa</i>	71
6.1 Introdução	71
6.2 A Outorga como instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/97)	72
6.3 Atividades Sujeitas ao Regime de Outorga	75
6.4 Competência para a concessão de outorga de uso de águas - o papel da ANA	76
6.5 Outorga e Licenciamento Ambiental	78
6.5.1 Paralelo entre PNMA e PNRH	79
6.5.2 Meios de compatibilização do licenciamento ambiental e da outorga	80
6.6 Considerações Finais	82
Referências	82

CAPÍTULO 7

PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

<i>Daniela Lara Martins</i>	84
7.1 Introdução	84
7.2 Definição de Patrimônio Cultural	84
7.3 Patrimônio cultural material	85
7.4 Patrimônio cultural imaterial	85
7.5 Tutela Constitucional do Patrimônio Cultural	86
7.6 Licenciamento de atividade e potenciais impactos sobre o patrimônio	87
7.6.1 Conceito de licenciamento ambiental	87
7.7 Portarias IPHAN 07/88 e 230/02	88
7.8 Abordagens acerca do Termo de Referência IPHAN 2012	89
7.9 Considerações Finais	91
Referências	91

CAPÍTULO 8

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

<i>Ariadne Lima</i>	93
---------------------------	----

8.1 Introdução.....	93
8.2 Caracterização e objetivos da Audiência Pública no Licenciamento Ambiental.....	94
8.3 Como ocorre a Audiência Pública no Licenciamento Ambiental.....	96
8.4 Normatização das Audiências Públicas Ambientais em âmbito federal, no estado de Minas Gerais, e no município de Belo Horizonte.....	98
8.5 Considerações sobre as Audiências Públicas Ambientais realizadas no município de Belo Horizonte.....	106
8.6 Considerações Finais.....	107
Referências.....	109

CAPÍTULO 9

A LEI COMPLEMENTAR 140/11 E AS COMPETÊNCIAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

<i>Pedro Arruda Junior e Renato Campos Andrade</i>	110
----------------------------------------------------------	-----

9.1 Introdução.....	110
9.2 Licenciamento Ambiental.....	111
9.2.1 Importância e base legal do licenciamento ambiental.....	111
9.2.2 Diferenciação entre licença e licenciamento ambiental.....	112
9.2.3 Tipos de Licença.....	113
9.2.4 Competência para o licenciamento.....	114
9.2.5 O conflito de competência anterior à LC 140/2011.....	116
9.3 A Lei Complementar 140/11.....	121
9.3.1 Obediência Constitucional.....	123
9.3.2 Eficácia da aplicação prática da LC 140/2011.....	124
9.3.2.1 Licenciamento da União.....	124
9.3.2.2 Licenciamento dos Estados-Membros.....	125
9.3.2.3 Licenciamento Municipal.....	125
9.4 Considerações Finais.....	127
Referências.....	127

CAPÍTULO 10

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTOS EM TERRAS INDÍGENAS

<i>José Boeing</i>	129
--------------------------	-----

10.1 Introdução.....	129
10.2 Os Territórios dos povos indígenas e a proteção legal segundo a Constituição E OIT 169.....	130
10.3 Marco Teórico do Licenciamento Ambiental.....	134
10.4 Processo decisório no Licenciamento Ambiental e os Povos Indígenas ...	135
10.4.1 Competências dos órgãos no processo de licenciamento ambiental	136

10.4.2 Estudo de caso: Os Povos Indígenas afetados pela construção da Hidrelétrica de Belo Monte.....	137
10.4.3 Estudo de caso: os povos indígenas e a represa hidrelétrica de Urrá I e II na Colômbia.....	142
10.5 Considerações Finais.....	145
Referências	146
CAPÍTULO 11	
O MINISTÉRIO PÚBLICO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	
<i>Lennon Giovanni Gonçalves Ferreira</i>	149
11.1 Introdução.....	149
11.2 A atuação ministerial no licenciamento ambiental.....	152
11.2.1 A atuação extrajudicial do Ministério Público.....	155
11.2.2 A atuação ministerial no Conselho Estadual de política ambiental (COPAM).....	158
11.2.3 A atuação judicial do Ministério Público.....	160
11.3 Considerações finais.....	162
Referências	163
CAPÍTULO 12	
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O JUDICIÁRIO	
<i>Othoniel Ceneceu Ramos Junior</i>	165
12.1 Introdução.....	165
12.2 Do estado e seu conceito.....	166
12.2.1 Das funções/poderes do Estado	167
12.3 Do Ato Administrativo.....	168
12.3.1 Conceito de Ato Administrativo.....	168
12.3.2 Alguns aspectos sobre os poderes discricionário e vinculado da Administração Pública.....	169
12.3.2.1 Ato discricionário	170
12.3.2.2 Ato vinculado	170
12.4 Do controle dos atos administrativos permitidos ao Poder Judiciário.....	171
12.4.1 Conceito de Controle.....	172
12.4.2 O controle judicial em face do ato administrativo.....	172
12.4.3 Tipos de ato administrativo	174
12.4.3.1 Licença.....	174
12.4.3.2 Autorização	175
12.5 A importância do Poder Judiciário para a solução dos conflitos decorrentes da relação homem natureza.....	176
12.5.1 Jurisprudência: Reciclar Rede Ecológica Interativa de Conselheiro Lafaiete e Região em face dos Municípios de Congonhas, Ouro	

Branco, Conselheiro Lafaiete, Consórcio Ecotres e o Estado de Minas Gerais. Apelação Cível no 1.0183.12.003102-0/001	177
12.5.2 Jurisprudência: Estado de Minas Gerais em face do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Agravo nº. 1.0024.06.218131-8/001	179
12.5.3 Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de D. E. A. Apelação nº. 1.0702.09.562206-5/001	181
12.6 Considerações Finais	184
Referências	185

APRESENTAÇÃO

O Grupo de Pesquisa do Curso de Mestrado em Direito Ambiental e Sustentabilidade da Escola Superior Dom Helder Câmara, com o intuito de contribuir para o melhor entendimento da complexidade dos processos de licenciamento ambiental no País, realizou um programa de discussões que resultou na elaboração do presente livro.

A complexidade desse processo é avaliada em suas vinculações com outros instrumentos como a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, Autorização de Supressão de Vegetação, Anuências de UC, de órgãos do patrimônio histórico e os desafios de licenciamento em terras indígenas. Além disso, aborda a questão do significativo impacto ambiental, a realização de audiências públicas, as competências dos entes federativos à luz da lei Complementar 140 e o papel do Ministério Público e do Judiciário em relação a esse polêmico ato administrativo.

Se no início, o licenciamento ambiental surgiu como o grande herói capaz de estabelecer o controle das atividades poluidoras e degradadoras do meio ambiente, ao longo do tempo caiu no descrédito pela baixa efetividade. Não conseguiu separar o joio do trigo. Na ânsia de tudo licenciar tornou-se moroso, ineficiente e acusado de cartorial e responsável pelo atraso no desenvolvimento do País. O vilão na burocracia e no custo Brasil.

As razões que vêm sendo apontadas pelos diversos setores são múltiplas: órgãos ambientais mal aparelhados, baixos salários, rotatividade, estudos ambientais mal elaborados, interferências políticas, profusão de normas legais, etc.

Entretanto, é importante destacar outras duas razões que muito têm colaborado para a falência desse importante instrumento de gestão ambiental no País, tornando-o muito mais vítima pelo seu emprego incorreto.

A primeira é o uso desse instrumento como se fosse o único, isoladamente, em detrimento dos demais, como se fosse uma panaceia, dotando-o de responsabilidades para as quais não foi projetado.

A segunda é confundi-lo com a tomada de decisão no caso de impactos significativos.

O processo de licenciamento ambiental foi desenhado para avaliar alternativas, inclusive a de não se fazer, com seus impactos ambientais positivos e negativos e suas respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, com vistas a subsidiar o tomador de decisão para a escolha de uma delas, para a implementação de políticas setoriais definidas em processo de planejamento. No Brasil, tornou-se costume a apresentação de uma única alternativa, transformando o processo de licenciamento num processo plebiscitário de Sim ou Não, em decorrência da nossa grande lacuna em planejamento territorial e de políticas setoriais.

JOSÉ CLAUDIO JUNQUEIRA RIBEIRO