



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

JOSÉ MARIA DE SOUSA NETO

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ON-LINE E A (IN)OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO**

Recife

2022

JOSÉ MARIA DE SOUSA NETO

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ON-LINE E A (IN)OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental

Orientador(a): Leonio José Alves da Silva.

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Sousa Neto, José Maria de.

Audiências públicas on-line e a (in)observância do princípio da participação popular no licenciamento ambiental brasileiro / José Maria de Sousa Neto. - Recife, 2022.

49 f.

Orientador(a): Leonio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. Direito Ambiental. 2. Licenciamento ambiental. 3. Audiências públicas.
4. Princípio da participação social. I. Silva, Leonio José Alves da . (Orientação).
II. Título.

340 CDD (22.ed.)

JOSÉ MARIA DE SOUSA NETO

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ON-LINE E A (IN)OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 24/10/2022.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Leonio José Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Paulo Simplício Bandeira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Daniel e Silva Meira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus familiares e amigos, que sempre apoiaram meus estudos incondicionalmente.

*Well, it's not far down to paradise
At least it's not for me
And if the wind is right you can sail away
And find tranquility
(Christopher Cross, *Sailing*)*

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a aplicação do princípio da participação democrática no processo de licenciamento ambiental brasileiro, com ênfase na etapa de audiências públicas. Para tanto, aborda-se o panorama histórico-normativo da gênese do instituto do licenciamento ambiental e de seus princípios, sobretudo a garantia da participação social prevista no artigo 225 da Constituição de 1988. Em seguida, por meio de casos concretos, pretende-se analisar a (in)observância do sistema normativo democrático de tutela do meio ambiente no Brasil, com reflexões acerca da influência da evolução tecnológica sobre o procedimento de audiências públicas após o precedente criado pela Resolução nº 494/2020 do CONAMA. Por fim, serão feitas considerações sobre gestão ambiental democrática, acesso à tecnologia e os problemas relativos à virtualização da oitiva das populações diretamente interessadas.

Palavras-chave: licenciamento; audiências; participatividade; democracia; tecnologia.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the application of the principle of democratic participation in the Brazilian environmental licensing process, with emphasis on the stage of public hearings. To this end, the historical-normative panorama of the genesis of the environmental licensing institute and its principles is approached, especially the guarantee of social participation provided in article 225 of the 1988 Constitution. Then, through actual cases, it is intended to analyze the non-observance of the democratic normative system of environment protection in Brazil, particularly considering the effects of technological developments on the procedure of public hearings after the precedent created by Resolution No. 494/2020 of CONAMA. Ultimately, considerations will be made about democratic environmental management, access to technology and the problems related to the virtualization of the hearing of directly interested populations.

Keywords: licensing; hearings; participativity; democracy; technology.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART. Artigo

CETIC Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação

CONAMA Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRFB/88 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DJe Diário de Justiça Eletrônico

EIA Estudo de Impacto Ambiental

MP Ministério Público

PEC Proposta de Emenda à Constituição

PND Plano Nacional de Desenvolvimento

PNMA Política Nacional do Meio Ambiente

RIMA Relatório de Impacto Ambiental

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL	13
2.1	Conceito.....	13
2.2	Uma breve contextualização histórica sobre o licenciamento ambiental	14
2.3	Normas aplicáveis ao licenciamento ambiental brasileiro.....	17
2.3.1	Regras	17
2.3.2	Princípios	19
2.4	Competência.....	21
2.5	Etapas do processo de licenciamento ambiental.....	25
3	O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	29
3.1	O princípio da participação social	29
3.2	Tipos (ou níveis) de participação social.....	30
3.3	Audiências públicas no licenciamento ambiental e o princípio da participação social	32
3.3.1	O caso do licenciamento da Hidrelétrica de Belo Monte	34
4	DEMOCRACIA, EXCLUSÃO DIGITAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL..	39
4.1	Virtualização das audiências públicas durante a pandemia de COVID-19 e o precedente normativo criado pela Resolução nº 494/2020 do CONAMA.....	39
4.2	O contexto brasileiro de exclusão digital e desigualdade social	40
4.3	O tratamento jurisprudencial do tema da audiência pública virtual no licenciamento ambiental: construção do Autódromo de Deodoro no Rio de Janeiro	41
5	CONCLUSÃO.....	46
	REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 destaca em seu artigo 225, *caput*, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado por meio da atuação conjunta do Poder Público e da coletividade. Consentaneamente, o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, também ressalta que a maneira mais adequada de se discutir questões relativas ao meio ambiente é garantindo a participação de todos os cidadãos interessados, assegurando-lhes acesso à informação sobre atividades perigosas nas suas comunidades, bem como salvaguardando a oportunidade de participação democrática em processos de tomada de decisão.

À vista disso, o procedimento administrativo do licenciamento ambiental permite em cada uma de suas três fases (licença prévia, licença de instalação e licença de funcionamento) a elaboração do estudo prévio de impacto ambiental, seu respectivo relatório (EIA/RIMA) e a realização de audiências públicas. Dessa forma, busca-se informar os cidadãos e permitir a efetiva participação da sociedade civil no controle de danos ambientais.

Entretanto, a despeito do relevo legal e constitucional dado à tutela social integrada do meio ambiente, é perceptível o avanço das flexibilizações socioambientais antidemocráticas na atual conjuntura brasileira. A exemplo disso, já em 2012, fora apresentada no Senado Federal a PEC nº 65, na qual se pretendia que a mera apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importasse autorização para a execução da obra, em detrimento da participação social e da transparência.

Também nesse sentido, em 2020, diante da notória emergência sanitária provocada pela COVID-19, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicou a Resolução nº 494, com base na qual seria possível no licenciamento ambiental a realização de audiências públicas virtuais no Brasil, país em que ao menos 11,8 milhões de residências não têm acesso à internet¹. A despeito de ressaltar o caráter temporário e excepcional de tal medida, a referida normativa fragilizou por tempo considerável o já vulnerável princípio da participação democrática na tutela do

¹ CETIC (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação). **Survey on the Use of Information and Communication Technologies in Brazilian Households: ICT Households**, 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201635/executive_summary_ict_households_2020.pdf. Acesso em 2 mar. 2022.

meio ambiente. Ademais, serviu ainda de precedente para a expansão do modelo remoto de oitiva das populações diretamente interessadas, como evidencia o recente Decreto nº 1.299, do Mato Grosso, publicado em 22 de fevereiro de 2022.

Dentro desse contexto, será analisado nesta monografia de que forma as flexibilizações procedimentais para realização de audiências públicas refletem na garantia fundamental de observância ao princípio da participação popular no licenciamento ambiental brasileiro.

A análise é relevante no âmbito acadêmico. Isso porque, por um lado, é crescente o movimento de “flexibilização” dos procedimentos no âmbito da Administração Pública em todos os seus níveis e âmbitos. De outra banda, o direito à participação na tomada de decisões em matéria de meio ambiente é constitucionalmente definido como garantia fundamental, de modo que quaisquer omissões do Estado em salvaguardar o acesso à informação ou não viabilizar, de modo efetivo, a participação da população nos procedimentos administrativos que culminarão na tomada de decisão, como com a realização de audiências públicas em meio de difícil acesso aos interessados, pode ser considerado embaraço ao exercício de um direito².

Para tanto, no primeiro capítulo, será analisada a evolução histórico-normativa do instituto do licenciamento ambiental. Ademais, serão desenvolvidas as normas aplicáveis ao referido procedimento no Brasil, com análise da competência material na tutela do meio ambiente, bem como das etapas procedimentais fixadas pela lei e atos administrativos.

Em seguida, serão feitas considerações com ênfase no princípio da participação social no licenciamento ambiental, explorando-se a relevância da fase de audiências públicas para controle dos empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Por fim, será analisado o processo de virtualização das audiências públicas na seara ambiental após a publicação da Resolução nº 494/2020 do CONAMA. Nesse contexto, de modo crítico e detalhado, será feita relação entre a exclusão digital e a inobservância da gestão ambiental democrática e integrada. Espera-se, com isso, formular uma conclusão que aponte criticamente os riscos do uso irresponsável da

² GORDILHO, Heron José Santana; SIQUEIRA, Raissa Pimentel S. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65 DE 2012: RÉQUIEM AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 16, n. 36, 2019. p. 290.

tecnologia de videoconferência na garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

2.1 Conceito

O licenciamento ambiental é um dos procedimentos preventivos de controle ambiental adotados pelo Estado cujo objetivo é o de assegurar que os empreendimentos potencialmente poluidores a ele submetidos gerem o menor impacto ambiental possível³. Nesse ínterim, a Resolução CONAMA nº 237/1997 o conceitua enquanto

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.⁴

Dessa forma, o licenciamento ambiental afigura-se enquanto manifestação do poder de polícia do Estado e espécie do gênero procedimento administrativo complexo, sendo também definido enquanto uma “sucessão formal de atos que são realizados, por determinação legal ou em atendimento a princípios sacramentados pela ciência jurídica, com vistas a dar sustentação à edição do respectivo ato administrativo”⁵.

Ressalta-se que, a despeito de o licenciamento ambiental ser doutrinária e legalmente classificado enquanto procedimento, alguns autores o entendem enquanto verdadeiro processo administrativo de outorga. Isso porque o seu reconhecimento como processo implicaria legitimar conceitualmente a admissão do direito de apresentar recursos, formular defesas, apresentar pareceres técnicos e análises necessárias para a defesa dos interesses ali discutidos. Ademais, acarretaria ainda a adoção de prazos mais estáveis para os interessados e para a administração pública, ressaltando o princípio do contraditório⁶.

Nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes destaca que

No licenciamento, são discutidos direitos extremamente importantes tanto para o empreendedor como para as comunidades situadas na área de influência do empreendimento e, evidentemente, tais direitos não podem sofrer menoscabo. Por outro lado, o estabelecimento de regras claras no processo de licenciamento ambiental, com a definição precisa da participação

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 12. ed., 2010. p. 149.

⁴ Art. 1º, I, da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

⁵ COSTA, José Armando da Costa. **Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. p. 28.

⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 12. ed., 2010. p. 150.

do público, com a definição de prazos. (...) É importante que o processo de licenciamento ambiental seja capaz de incorporar as diferentes tensões envolvidas no caso concreto (...)⁷.

A fim de melhor compreender o conceito e a importância do licenciamento na tutela do meio ambiente, bem como as disposições legais e os impasses enfrentados na aplicação do instituto na contemporaneidade, faz-se relevante a realização de sucinta abordagem histórica.

2.2 Uma breve contextualização histórica sobre o licenciamento ambiental

Desde a sua origem, a humanidade mantém íntima relação de dependência com o meio ambiente. Entretanto, por milênios, a inquietação dos seres humanos foi em geral restrita a garantir a disponibilidade de recursos naturais (água, pesca, caça, madeira etc.) para sobrevivência de seus grupos, assim como assegurar o domínio de territórios visando à expansão do poder político. Dessa forma, pode-se inferir que originalmente a consciência ambiental era sobretudo pautada pela sobrevivência das comunidades tradicionais.

Ademais, existiam ainda sítios geográficos relacionados a fatos históricos e mitos relevantes para a espiritualidade de determinados povos. Em tais localidades, o acesso e o uso de certos locais eram controlados por tabus espirituais, normas legais e outros instrumentos de controle social⁸, revelando ainda uma consciência ambiental baseada na espiritualidade.

Consoante João Gabriel de Paula Naves e Maria Beatriz Junqueira Bernardes⁹, o início do distanciamento da figura humana em relação à natureza ocorreu quando a *pólis*, cidade grega, foi constituída como a principal forma de agrupamento social. Nela, o debate objetivo sobre as leis (*nomos*) passou a ser mais importante que a própria compreensão da natureza no estabelecimento das relações humanas com o espaço.

Na Idade Moderna (1453-1789), diante do avanço da ciência, a mudança de postura da humanidade frente ao meio ambiente se intensificou, tornando-o um bem

⁷ *Ibidem*, p. 150-151.

⁸ BORGES, Luís Antônio Coimbra; DE REZENDE, José Luiz Pereira; PEREIRA, José Aldo Alves. Evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 2, n. 3, 2009; p. 448.

⁹ NAVES, João Gabriel de Paula; BERNARDES, Maria Beatriz Junqueira. A relação histórica homem/natureza e sua importância no enfrentamento da questão ambiental. **Revista Geosul**, v. 29, n. 57, 2014. p. 16

visto como inesgotável e à total disposição dos indivíduos. Assim, o homem moderno passa a se entender como estranho à natureza, sendo a sua preservação algo contrário às noções de progresso científico. Nesse sentido, na obra “Discurso sobre o método”¹⁰, de 1637, o proeminente filósofo René Descartes enuncia:

Em vez desta filosofia especulativa que se ensina nas escolas, pode-se encontrar outra prática pela qual, conhecendo a força da ação do fogo, da água, do ar, dos astros, dos céus e de todos os outros corpos que nos cercam tão distintamente como conhecemos os diversos mistérios de nossos ofícios poderíamos empregá-los da mesma maneira em todos os usos para os quais são próprios e assim tornar como que senhores e possuidores da natureza¹¹.

Também como resultado de tais convicções, nasce no século XVIII a Revolução Industrial, intensificando a noção de apropriação da natureza. Em tal período, consagra-se a ideia de vinculação do grau de desenvolvimento e progresso de determinada sociedade à capacidade de dominação e emancipação do homem perante o meio¹². Dessa forma, o advento da indústria acentuou sobremaneira a extração desenfreada de recursos naturais a pretexto de maximização do lucro.

Após décadas de degradação ambiental, o homem começou a sofrer as consequências do crescimento econômico irresponsável. Nesse contexto, surgiram enfermidades desconhecidas até então pela medicina, a exemplo das doenças respiratórias decorrentes dos gases emitidos pela queima de florestas e pelos estabelecimentos industriais, da utilização de material nuclear na corrida armamentista, da falta de saneamento básico nos centros urbanos etc.

Diante de tais circunstâncias nas quais a natureza perde sua capacidade de resiliência e o ser humano se vê afetado, surgem normas que almejam orientar a conduta dos indivíduos para a proteção ambiental e o uso responsável dos recursos naturais. Nessa toada, nasce um novo ramo do conhecimento jurídico: o Direito Ambiental.

No Brasil, durante a República Velha (1889-1930), ainda não existia grande preocupação com a tutela do meio ambiente. Nesse período a legislação era liberal e assegurava aos proprietários rurais poder ilimitado sobre o uso de suas terras.

¹⁰ DESCARTES, René. **Discurso do método**. Tradução: Enrico Corvisieri. Original, 1637 - São Paulo: Convívio, 2005.

¹¹ *apud* NAVES, João Gabriel de Paula; BERNARDES, Maria Beatriz Junqueira. A relação histórica homem/natureza e sua importância no enfrentamento da questão ambiental. **Revista Geosul**, v. 29, n. 57, 2014. p. 21.

¹² *Ibidem*, p.21.

Entretanto, o crescimento da agricultura e o aumento nos índices de desmatamento, aliados ao histórico da experiência europeia, levaram o país a criar em 1934 o primeiro Código Florestal a fim de estabelecer o uso racional da vegetação nativa¹³.

Nesse sentido, destaca-se que

Na primeira Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891, a palavra árvore ou termos como vegetação ou flora não estavam contidos. Os únicos dispositivos ambientais no artigo 34 relacionavam-se com as competências da União para legislar sobre as minas e terras.¹⁴

Em 1965, fora criado o segundo Código Florestal Brasileiro, normativa que constituiu relevante instrumento disciplinador das atividades florestais, posto que declarou as florestas existentes no território nacional como bens de interesse comum a toda população. Entretanto, ainda era intensa no país a ideia moderna de que o meio ambiente era entrave ao desenvolvimento, conforme evidencia o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aprovado pela Lei nº5.727, de 4 de novembro de 1971, para ser executado de 1972 a 1974. Nele, eram oferecidos diversos incentivos para aquisição de terras na região da Amazônia, provocando destruição em massa de recursos naturais¹⁵.

Diante da insatisfação popular e das medidas fixadas na Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente (1972) em Estocolmo, o Brasil alterou a sua postura puramente desenvolvimentista ao emitir orientações sobre redução do uso de queimadas para limpeza do solo, bem como acerca do uso da rotatividade de culturas no plantio. Entretanto, foi apenas por meio do 3º PND, criado pelo Congresso Nacional na Resolução nº 1, de 5 de dezembro de 1979, que se verificou a consolidação do Direito Ambiental no Brasil, sendo criada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Nessa toada, destaca-se que

A partir da criação da Lei nº 6.938 de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e que fechou a evolução do Direito Ambiental, surgiram leis, decretos e resoluções que objetivaram a utilização racional, a conservação e a proteção efetiva dos recursos naturais. A partir da PNMA foram mostrados com maior clareza os passos que devem ser seguidos para uma conduta ambientalmente sustentável, que se referem aos princípios, aos objetivos e aos instrumentos da política ambiental brasileira. Nesse período, o Direito Ambiental demonstrou força e personalidade, com

¹³ BORGES, Luís Antônio Coimbra; DE REZENDE, José Luiz Pereira; PEREIRA, José Aldo Alves. Evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 2, n. 3, 2009; p. 455.

¹⁴ HENDGES, A.S. Histórico e evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista Eletrônica EcoDebate**. 2016. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2016/11/16/historico-e-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil-parte-23-artigo-de-antonio-silvio-hendges/>>. Acesso em: 3 mar. 2022.

¹⁵ BORGES, Luís Antônio Coimbra; DE REZENDE, José Luiz Pereira; PEREIRA, José Aldo Alves. Evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 2, n. 3, 2009; p. 456.

uma eficiente legislação e uma enorme influência e poder de ação no contexto nacional. Todas as decisões políticas passaram a reservar espaço para a proteção ambiental¹⁶.

Nesse ínterim, o art. 2º da Lei nº 6.938, de 1981, estabelece os objetivos da PNMA:

(...) A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos 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.

O instrumento do licenciamento ambiental nasce com a Política Nacional do Meio Ambiente no bojo da Lei nº 6.938/1981, sendo recepcionado pela Constituição de 1988 e consolidado enquanto parte essencial da gestão ambiental por meio das Resoluções nº 1, de 23 de janeiro de 1986, e nº 237, de 19 de dezembro de 1997, ambas do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

2.3 Normas aplicáveis ao licenciamento ambiental brasileiro

2.3.1 Regras

Conforme acima descrito, o licenciamento ambiental teve sua origem na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) instituída por meio da Lei nº 6.938/1981, sendo essa a principal lei reguladora de tal processo. Segundo o seu artigo 9º, IV, o licenciamento se configura como verdadeiro instrumento de controle e compatibilização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras com o uso racional dos recursos ambientais.

¹⁶ *Ibidem*, 457.

A despeito de anteriores à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a PNMA e o instituto do licenciamento foram recepcionados pela Carta Magna. Isso porque, nos termos do art. 225, o legislador constituinte assegurou a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público, no exercício de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, caput, III, VI e VII e parágrafo único¹⁷), e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, destaca-se ainda a Lei Complementar 140/2011, a qual tenta estabelecer no licenciamento ambiental a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o regular 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.

Para além do licenciamento ambiental, a PNMA criou ainda o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como por fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental¹⁸. Entre os órgãos do SISNAMA, destaca-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cujas atividades foram iniciadas com a regulamentação dada pelo Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983.

Nos termos do art. 6º, II, da Lei 6.938/81, o CONAMA é órgão consultivo e deliberativo, e sua finalidade consiste em assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

No que tange ao licenciamento ambiental, e consoante o art. 8º da

¹⁷ Art. 23, CRFB/88. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

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.

¹⁸ Art. 6º, Lei nº 6.938/1981.

supramencionada lei, o CONAMA é responsável por estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. Nesse sentido, no plano infralegal, são diversas as resoluções do CONAMA aplicáveis ao processo de licenciamento. Entre elas, destacam-se as Resoluções nº 1/1986, e nº 237/1997, as quais contêm definições gerais sobre o procedimento, bem como as Resoluções nº 9/1987 e nº 9494/2020, que regulamentam a fase de audiências públicas e sua posterior virtualização, respectivamente.

2.3.2 Princípios

No campo dos princípios, destaca-se que, por ocorrer junto à Administração Pública, o licenciamento ambiental está também submetido aos princípios da Administração Pública previstos na CRFB/88:

Art. 37, CRFB/88. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...):

Para além dos princípios básicos estabelecidos na Carta Magna, o licenciamento ambiental federal também se submete aos princípios administrativos da finalidade, da razoabilidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público previstos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999¹⁹, a qual regula o processo administrativo no âmbito da União. Isso porque o art. 69 da referida lei especificamente prevê a sua aplicação subsidiária aos processos administrativos específicos:

Art. 69, Lei nº 9.784/99. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Nesse contexto, faz-se relevante destacar que a presença dos princípios administrativos no licenciamento ambiental é complexa. Isso porque, em razão da relevância do poder de polícia do Estado na questão, o Direito Ambiental e o Direito Administrativo devem ser harmonizados de forma a se tornarem compatíveis.

Lado outro, existem ainda princípios específicos do Direito Ambiental aplicáveis

¹⁹ Art. 2º, Lei nº 9.784/99. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

ao licenciamento. Nesse sentido, ressalta-se que

O direito ambiental, ciência dotada de autonomia científica, apesar de apresentar caráter interdisciplinar, obedece a princípios específicos, pois, de outra forma, dificilmente se obteria a proteção eficaz pretendida sobre o meio ambiente. Nesse sentido, seus princípios caracterizadores têm como escopo fundamental orientar o desenvolvimento e a aplicação de políticas públicas que servem como instrumento fundamental de proteção ao meio ambiente e, conseqüentemente, à vida.²⁰²¹

Entre eles, evidencia-se o basilar princípio do desenvolvimento sustentável, pautado na harmonização do crescimento econômico com a justiça social e a defesa do meio ambiente. Tal norma encontra-se positivada, entre outros dispositivos, no item 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de junho de 1992, segundo o qual, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente.

Ademais, pontua-se ainda a relevância do princípio da prevenção para o licenciamento ambiental. Isso porque a justificativa de existência do procedimento não é outra senão o caráter preventivo, posto que visa a impedir a ocorrência do dano ambiental, em geral de difícil ou impossível reparação. Nessa mesma toada, concluiu o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE AGROPECUÁRIA, SEM LICENÇA AMBIENTAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LICENCIAMENTO. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA OBTENÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA, EM MANDADO DE SEGURANÇA. PODER DE POLÍCIA. TERMO DE EMBARGO. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA DA LICENÇA AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE REQUISITOS LEGAIS. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.

(...)

IV. O art. 10 da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental".

V. A ratio legis do dispositivo legal supracitado é a adoção de medidas protetivas, em evidente aplicação do princípio ambiental da prevenção, definido por Paulo Affonso Leme Machado, (in Direito Ambiental Brasileiro, 10ª ed., p. 70), como "o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente". O seu caráter essencialmente preventivo visa a redução dos danos ao meio ambiente, sujeitando o cumprimento das normas à fiscalização do Poder Público, por meio do exercício da polícia administrativa, uma vez que o modelo reparador deve ter apenas um papel residual, em face da supremacia da prudência. Tal norma

²⁰ THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. Bahia: Juspodivm, 2017. p. 55.

²¹ *apud* GRIJÓ, Petra Coelho. **De que maneira foi realizada a reparação do dano ambiental causado pelo desastre em Mariana/MG**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2021.

evidencia ainda a aplicação do princípio da precaução. Na forma da jurisprudência do STJ, "(...) não se pode deixar de ter em conta os princípios que regem o direito ambiental (precaução, prevenção e reparação), principalmente, para a hipótese, o Princípio da Precaução, no qual o meio ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida no caso de incerteza (por falta de provas cientificamente relevantes) sobre onexo causal entre determinada atividade e um efeito ambiental negativo" (STJ, AgInt no AREsp 1.311.669/SC, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, DJe de 06/12/2018). (...) (RMS n. 34.430/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 5/4/2022, DJe de 7/4/2022.) (grifos autorais)

Por fim, ressalta-se ainda a indispensável observância do princípio da participação social no processo de licenciamento ambiental, norma que será detalhada em capítulo próprio.

2.4 Competência

Inicialmente, faz-se imprescindível lembrar que a CRFB/88, em seu art. 23, III, VI e VII, prevê expressamente a competência material comum entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal para defesa do meio ambiente. Ademais, o art. 24, VI, da Carta Magna²² consolida também a competência legislativa concorrente entre os entes da federação para dispor acerca de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Nesse sentido, conforme destaca Amanda Dias Araújo²³, o art. 10 da Lei n 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente)²⁴ previa anteriormente que, no caso

²² Art. 24, CRFB/88. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI -florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

²³ ARAÚJO, Amanda Dias. **O licenciamento ambiental e o projeto lei nº 654/2015**. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2016.

²⁴ Art. 10, PNMA (redação anterior à LC 140/2011) - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário

concreto, o critério utilizado para definir o órgão apto a realizar o licenciamento ambiental seria o cumulativo, isto é, havia a possibilidade de o procedimento ser exigido por todos os três níveis da federação. À época, tal entendimento era endossado pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, in casu, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

5. Recursos especiais improvidos.

(REsp n. 588.022/SC, relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 17/2/2004, DJ de 5/4/2004, p. 217.)

Diante disso, a pretexto de intensificar a proteção do meio ambiente, eram frequentes os conflitos de competência entre órgãos administrativos ambientais, sobretudo entre o IBAMA e órgãos estaduais, prejudicando a razoável duração do

e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no "caput" deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

processo administrativo e tornando o licenciamento ambiental custoso, confuso, ineficiente e inseguro para todas as partes interessadas.

Com o objetivo de solucionar o problema da competência material na realização dos licenciamentos ambientais, publicou-se a Lei Complementar 140/2011 adequando o procedimento ao art. 23 da CRFB/88 e fixando normas de cooperação entre os entes da federação. Assim, evitando-se a sobreposição, restou estabelecido um único nível de competência para o licenciamento.

Dessa forma, quanto aos Municípios:

Art. 9º, LC 140/2011 São ações administrativas dos Municípios: XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou 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);

Lado outro, em relação aos Estados:

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;

Por fim, no que tange a União, o licenciamento ocorre por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e é previsto da seguinte forma:

Art. 7º São ações administrativas da União: 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;

Por conseguinte, a regra basilar do novo sistema de competência do licenciamento ambiental é fundada na dimensão dos potenciais impactos das atividades a serem licenciadas. Dessa forma, a lei atribui ao Município o dever de realizar o licenciamento de atividades de repercussões locais; ao Estado, a competência licitatória está atrelada aos de dimensões regionais; à União, resta gerir

o licenciamento de empreendimentos com efeitos supra-estaduais.

A despeito de as atividades passarem a ser licenciadas ou autorizadas por um único ente federativo, os demais entes interessados ainda podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental, nos termos do *caput* e §1º do art. 13 da Lei Complementar 140/2011²⁵.

Frente à referida mudança legislativa, o Superior Tribunal de Justiça alterou sua jurisprudência a fim de consagrar o princípio da unicidade do licenciamento ambiental. Nesse sentido, entende que o procedimento correrá, formalmente, perante apenas um dos entes federativos, evitando-se, assim, duplicidade ou triplicidade capazes de ocasionar ações paralelas, desconexas ou não, que poderiam angariar incerteza e desperdício de recursos humanos, técnicos e financeiros, em prejuízo da eficiência e da segurança jurídica²⁶.

Entretanto, o STJ entendeu que a unicidade do licenciamento ambiental é puramente procedimental e exclusiva da competência licenciatória, permanecendo a competência comum de todos os Entes para exercer a fiscalização e repressão, nos termos do art. 23 da CRFB/88:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ATIVIDADE PESQUEIRA. LEI 11.959/2009. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 10, CAPUT, DA LEI 6.938/1981. AUSÊNCIA DE LICENÇA DE OPERAÇÃO. ARTS. 60 E 70 DA LEI 9.605/1998 C/C O ART. 66 DO DECRETO 6.514/2008. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. SISNAMA - SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997. EFEITOS DO ATO DE PROTOCOLO E DA TRAMITAÇÃO DE PEDIDO DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL. OMISSÃO OU INEFICÁCIA DOS ÓRGÃOS LOCAIS. COMPETÊNCIA SUPLETIVA DO IBAMA.

(...)

5. Distinguem-se competência de licenciamento e competência de fiscalização e repressão, inexistindo correlação automática e absoluta entre os seus regimes jurídicos. Segundo a jurisprudência do STJ, atividades licenciadas ou autorizadas (irrelevante por quem) - bem como as não licenciadas ou autorizadas e as não licenciáveis ou autorizáveis - podem ser, simultaneamente, fiscalizadas e reprimidas por qualquer órgão ambiental, cabendo-lhe alçadas de atuação, além de outras, daí decorrentes, como interdição e punição: "havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência

²⁵ Art. 13, LC 140/2011. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

²⁶ REsp n. 1.802.031/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/11/2019, DJe de 11/9/2020.

para licenciar com competência para fiscalizar" (AgInt no REsp 1.484.933/CE, Relatora Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29/3/2017, grifo acrescentado). No mesmo sentido: AgRg no REsp 711.405/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 15/5/2009; REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9/12/2016; AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 23/10/2017. Cf. também: "o poder de polícia ambiental pode ser exercido por qualquer dos entes da federação atingidos pela atividade danosa ao meio ambiente" (AgInt no AREsp 1.148.748/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 24/5/2018, grifo acrescentado).

6. O princípio da unicidade do licenciamento ambiental significa que o procedimento correrá, formalmente, perante apenas um dos entes federativos, evitando-se, assim, duplicidade ou triplicidade capazes de ocasionar ações paralelas, desconexas ou não, que poderiam angariar incerteza e desperdício de recursos humanos, técnicos e financeiros, em prejuízo da eficiência e da segurança jurídica.

7. A unicidade é apenas procedimental, o que se encaixa perfeitamente no federalismo cooperativo, em si nada de anômalo, exceto se trouxer, em contrabando, tentativa de retirar, debilitar ou esvaziar poderes constitucionalmente atribuídos, ou seja, calar participação útil da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como afazeres próprios do exercício de sua autonomia e competência comum (CF, arts. 18, caput, e 23, VI e VII). Unicidade não implica monopólio ou menosprezo, nem transmutação do comum em exclusividade. PROTOCOLO DE PEDIDO DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO 8. Insustentável o argumento da recorrente de que a ação fiscalizadora e repressiva do Ibama seria indevida porque no momento da autuação tramitava requerimento de renovação de licença ambiental. Quanto a isso o Tribunal de origem consignou: "a licença ainda não havia sido expedida, dadas as diversas exigências não cumpridas pela empresa". (...) (REsp n. 1.802.031/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/11/2019, DJe de 11/9/2020.)

2.5 Etapas do processo de licenciamento ambiental

O procedimento de licenciamento ambiental tem início com o requerimento do interessado, ou de ofício, encerrando-se com a concessão ou a negativa do respectivo alvará, isto é, uma licença ou autorização ambiental. Nos termos do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237/97, são diversas as etapas a serem adotadas no licenciamento ambiental:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental

competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Em uma síntese didática do referido dispositivo infralegal, o proeminente doutrinador Edis Milaré²⁷ elenca oito pontos que resumem o procedimento de licenciamento ambiental. De início, ressalta que **1)** o órgão licenciador deve definir, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento.

Nesse primeiro momento, em atenção às disposições do art. 225, §1º, IV, da CRFB/88, determina-se qual o estudo prévio de impacto ambiental necessário para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Ademais, ressalta-se que, nos termos do art. 1º da Resolução CONAMA nº 1/1986, considera-se “impacto ambiental” para fins de estudo qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais.

Durante a sua realização, por exigência do art. 5º da Resolução CONAMA nº 1/1986, o estudo de impacto ambiental (EIA) deverá ainda abarcar todas as

²⁷ MILARÉ, Edis. Direito do Meio Ambiente. 8 ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011. p. 779.

alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução, além de identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade. Além disso, deve definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza e os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, bem como sua compatibilidade.

Nas hipóteses em que exigido o EIA, deverá ainda ser elaborado o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) refletindo as conclusões do estudo. O intuito do relatório é apresentá-las à sociedade em observância ao princípio da participação social, razão pela qual o art. 9º da Resolução CONAMA nº 1/1986 exige que seja apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão, em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual. Assim, permite-se entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Finalizada a etapa de definição dos estudos necessários, ocorre o **2)** formalização do requerimento da licença e seu anúncio público, **3)** o órgão licenciador passa a analisar o resultado dos estudos e, se necessário, realizará vistoria técnica. Nesse contexto, poderá ainda ser solicitados **4)** esclarecimentos adicionais e complementações, a critério da autoridade competente.

Em seguida, **5)** decide-se acerca da necessidade de realização ou não de audiências públicas, sendo estas expressão do direito à informação e do princípio da publicidade, e regulamentadas em parte pela Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987. A relevância e detalhamentos acerca dessa fase do procedimento serão tratadas no capítulo seguinte.

Posteriormente, são realizadas eventuais **6)** solicitações e complementações resultantes das audiências públicas, com **7)** emissão de parecer técnico e/ou jurídico conclusivo. Diante disso, **8)** o órgão licenciador decidirá publicamente acerca do indeferimento ou deferimento do pedido de licença. Ressalta-se que, nos termos do art. 8º da Resolução CONAMA 237/1997, as licenças poderão ser de 3 tipos, expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade:

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.

Nesse contexto, ressalta-se que as referidas licenças não se confundem com as definidas pelo Direito Administrativo. Isso porque, no Direito Administrativo, as licenças concedidas passam a fazer parte do patrimônio jurídico de seu titular enquanto direito adquirido, apenas podendo ser revogadas por violação de normas legais. Por outro lado, as licenças de Direito Ambiental estão orientadas por um núcleo principiológico mais extenso, conforme já descrito, de modo que, por exemplo, são pautadas por prazos fixos com o intuito de impedir a continuidade de comportamentos ultrapassados tecnologicamente e em desacordo com o desenvolvimento sustentável.²⁸

Por fim, é destacada ainda a possibilidade de estabelecimento de procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, mediante aprovação dos respectivos Conselhos de Meio Ambiente, nos termos do art. 12, §1º, da Resolução CONAMA nº 297/97.

²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 12. ed., 2010. p. 153.

3 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

3.1 O princípio da participação social

De início, faz-se indispensável reiterar que o Direito Ambiental tem suas origens sobretudo em movimentos populares reivindicatórios, sendo a democracia, portanto, uma de suas bases mais caras e consistentes²⁹. Isso porque, em sendo o meio ambiente bem de uso comum do povo e de titularidade de todos, não é possível impedir que a população participe das decisões em matéria ambiental.

Segundo Luciano Marcos Paes³⁰, a participação pública em matéria ambiental apresenta as seguintes finalidades:

- (a) suprir as insuficiências estruturais ou conjunturais da democracia representativa, permitindo aos cidadãos recuperar sua parcela de poder de controle sobre os destinos da sociedade, com a instituição de um regime de democracia participativa;
- (b) melhorar a qualidade das decisões públicas, a partir das informações obtidas pelas autoridades junto à sociedade e das intervenções de indivíduos e grupos nos processos decisórios;
- (c) aumentar a efetividade das decisões públicas, pelo apoio recebido da população que delas participou;
- (d) reforçar o espaço do exercício do direito de todos à proteção do meio ambiente, como contrapartida ao alargamento do campo de atuação técnico-burocrática do Poder Público e ao desenvolvimento mal controlado das atividades privadas degradadoras;
- (e) permitir aos cidadãos em geral cumprir seu dever de proteger o meio ambiente;
- (f) favorecer a tomada de consciência por parte do setor privado a respeito das consequências ambientais das decisões que ele próprio toma.

Dessa forma, fora consagrado no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da participação social, segundo o qual é dever do Poder Público garantir a toda a população, individualmente, reunida em grupos ou ainda representadas por entes capazes, a possibilidade de se informar e participar nas instâncias de decisão relativas à questão ambiental, bem como exercer o controle sobre as ações e omissões públicas e privadas que gerem dano à natureza³¹.

A primeira manifestação do princípio da participação social em licenciamentos ambientais, no Brasil, ocorreu com a Lei nº 6.938/81, posto que, em seu art. 2º, X,

²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 12. ed., 2010. p. 26.

³⁰ PAES, Luciano Marcos. Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 5, n. 3, 2015. p. 282.

³¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro**. Tese de Doutorado, 2010, vol I. p. 29. Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 10 jun. 2022.

estabeleceu como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, entre outros, promover:

Art. 2º, X- a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Nesse íterim, em seguida, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o princípio da participação social no já mencionado art. 225, segundo o qual é também dever da sociedade civil defender e garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Ademais, em seu art. 5º, XIV e XXXIII, prevê ainda de forma ampla o direito ao acesso à informação.

Posteriormente, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de junho de 1992, também reconheceu a importância da democracia na gestão ambiental em seu Princípio 10. Nele, estabeleceu-se que, no plano nacional, toda pessoa deveria ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluídas as informações sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Lado outro, no âmbito dos Estados, exige-se que estes facilitem e fomentem a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos e proporcionando o acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, a exemplo do ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

3.2 Tipos (ou níveis) de participação social

Com o intuito de compreender o fenômeno e as dimensões do princípio da participação social na seara do licenciamento ambiental, faz-se indispensável mencionar a classificação elaborada por Jules Pretty³², professor da Universidade de Essex, no Reino Unido, e doutrinador especializado em desenvolvimento sustentável. Segundo o autor, definindo-se o alcance dado pelas ciências sociais no uso e interpretação do termo, existem ao menos sete níveis diferentes de participação social.

O primeiro tipo (ou nível) se traduz na participação passiva (*passive participation*). Em suma, ocorre quando a população interessada e diretamente

³² PRETTY, Jules N. Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture. **IDS bulletin**, v. 25, n. 2, 1994. p. 41.

afetada pelo empreendimento é apenas informada acerca de decisões e fatos que já ocorreram ou irão ocorrer. Dessa forma, envolve anúncio unilateral do administrador do negócio ou gestor público sem a oitiva do povo. Ademais, a informação compartilhada é formulada apenas por profissionais externos à comunidade.

Lado outro, o segundo nível consiste na participação na transmissão de informações (*participation in information giving*). É verificado quando a população afetada pelo procedimento de licenciamento ambiental participa respondendo a questionários e outras abordagens similares formuladas a pedido de pesquisadores atrelados aos estudos de impacto ambiental. Entretanto, não é dado ao povo influenciar no procedimento, posto que o resultado de tais pesquisas sequer é compartilhado publicamente ou tem sua precisão verificada.

Em uma terceira dimensão, encontra-se a participação por consulta (*participation by consultation*). Nela, diferentemente do engessamento por questionários que ocorre no nível anterior, a população é consultada de forma mais livre acerca do empreendimento por agentes externos, os quais escutam a perspectiva local. Contudo, tais agentes definem os problemas e as soluções, ficando a critério deles modificá-los ou não à luz da resposta popular. Assim, o processo consultivo não concede ao povo poder decisório, e os profissionais não estão obrigados a acatar os anseios populares.

No quarto nível, a participação se traduz mediante incentivos materiais (*participation for material incentives*). Em resumo, a população afetada pelo empreendimento é inserida na dinâmica do procedimento licenciatório ao prover recursos, a exemplo da força de trabalho e conhecimentos locais relevantes. Entretanto, não há poder decisório do povo ou acesso a informações claras acerca dos resultados da avaliação de impactos ambientais.

No quinto nível, encontra-se a participação funcional (*functional participation*), na qual a população participa do procedimento licenciatório mediante a formação de grupos e realização de reuniões com objetivos predeterminados e voltados ao projeto, podendo ou não envolver o auxílio de associações externas. Entretanto, o envolvimento de tais pessoas jurídicas não ocorre ainda nos estágios iniciais do processo de licenciamento, mas sim quando decisões relevantes já foram tomadas pelos órgãos competentes.

Em um sexto nível, o autor compreende a existência da participação interativa (*interactive participation*). Esta consiste na participação da população interessada

mediante análises conjuntas com a equipe empreendedora e autoridades licenciantes, levando à construção ou alteração dos planos de ação originalmente definidos. Nesse tipo, o envolvimento das associações ocorre desde o início do procedimento, e a importância dada a elas fortalece o seu poder de influência e favorece a mobilização e integração dos grupos sociais. Dessa forma, os cidadãos ganham poder na manutenção de estruturas e práticas relevantes para a cultura local.

Por fim, em um sétimo nível, ressalta-se a existência da participação por automobilização (*self-mobilization*), ocorrida quando as pessoas integram o procedimento licenciatório tomando iniciativas independentes de instituições externas a fim de enfrentar os interesses do grupo empreendedor. Tais iniciativas e ações coletivas podem ou não alterar as dinâmicas estabelecidas pelo poder econômico no local.

Por fim, Pretty destaca que a referida tipologia sugere que o termo “participação” não deve ser aceito sem apropriada qualificação. Segundo ele, se o empreendimento a ser licenciado se propõe a ser sustentável, então nada menos do que a participação funcional será suficiente.

Todas as evidências apontam que, a longo prazo, o equilíbrio ambiental e a economia apenas se harmonizam quando as ideias da população e seu conhecimento é valorizado, e o poder é dado a ela para tomar decisões independentemente de pressões externas. Deve-se sempre qualificar o procedimento referenciando as condições de participação popular, dado que a maior parte deles irá ameaçar em vez de apoiar as metas de desenvolvimento sustentável. Portanto, muita cautela é necessária ao legitimar qualquer processo de licenciamento ambiental cunhando o termo participação social³³.

3.3 Audiências públicas no licenciamento ambiental e o princípio da participação social

Compreendidos o conceito e as dimensões do princípio da participação social, sobretudo a funcional, faz-se necessário analisar a sua maior expressão no processo de licenciamento ambiental: a audiência pública.

As audiências públicas são definidas enquanto mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo e aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões

³³ *Ibidem*, p. 40-41.

governamentais. Por meio dela, possibilita-se o debate presencial sobre matérias relevantes a direitos coletivos e transindividuais, levando a uma decisão com legitimidade e transparência. Em resumo, trata-se do mais importante canal de participação da comunidade a ser afetada, sendo a sua principal utilização no Brasil no processo de licenciamento ambiental.³⁴

As audiências públicas foram introduzidas no processo de licenciamento ambiental por meio da Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986, a qual pretendia estabelecer as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

Em seu art. 11, §2º, a referida resolução previa que, ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual ou municipal competente determinaria prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgasse necessário, promoveria a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Entretanto, foi apenas por meio da Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, que ocorreu a regulamentação das audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Segundo o art. 1º da supramencionada norma, tal procedimento tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões.

Nesse contexto, no art. 2º da Resolução CONAMA nº 9, também foi instituída a obrigatoriedade da fase de audiências públicas sempre que os órgãos do Meio Ambiente julgassem necessário, ou quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou ainda por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Em sendo uma dessas hipóteses de obrigatoriedade, caso não realizada a audiência pública, as licenças concedidas no processo estariam eivadas de invalidade, conforme ordena o §2º do referenciado dispositivo. Além da obrigatoriedade das audiências públicas no licenciamento ambiental, a resolução fixou ainda o prazo mínimo de 45 dias a partir do recebimento do RIMA para solicitação de audiências públicas (art. 2º, §2º).

³⁴ CIRNE, Mariana Barbosa; FERNANDES, Isabella Maria Martins; DA GAMA, Filipe Cordeiro Pimentel. Participação Social no Licenciamento Ambiental Federal de Usinas Hidrelétricas. **Direito Público**, v. 19, n. 101, 2022. p. 6.

Após esse período, solicitada a audiência, a norma prevê que a convocação seja feita pelo órgão licenciador, com divulgação em órgãos da imprensa local (art. 2º, §3º), bem como exige que o evento ocorra em local acessível aos interessados (art. 2º, §4º). Adicionalmente, em função da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do tema, prevê a possibilidade de haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto (art. 2º, §5º).

Por fim, a Resolução CONAMA nº 9/1987 prevê ainda que a ata das audiências públicas deverá servir de base, em conjunto com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (art. 5º).

Diante do exposto, verifica-se que o intuito da norma é o de realização de audiências públicas em observância aos princípios da publicidade e, sobretudo, da participação social funcional e do contraditório. Isso porque prevê que estas sejam realizadas em local acessível, bem informado, além de exigir que tais eventos de fato influenciem na decisão final no processo de licenciamento.

Em atenção às teorias contemporâneas acerca do contraditório dinâmico, a resolução em questão parte do respeitável princípio de que não basta as partes apenas participarem do processo e serem ouvidas (contraditório estático), posto que isso não é o suficiente para que se efetive a previsão constante no art. 5º, LV, da CRFB/88³⁵. Para além disso, é necessário que, nas audiências públicas, as partes sejam ouvidas em condições de poder influenciar a decisão do órgão decisório.

Caso não conferida a possibilidade de a parte influenciar a decisão, isto é, o poder de interferir com argumentos, ideias, fatos novos, a garantia do contraditório estará ferida. Isso porque o contraditório não se implementa apenas com a oitiva (participação social por consulta). Para tal, exige-se a possibilidade, conferida à parte, de influenciar no conteúdo da decisão.³⁶

Por conseguinte, ainda que não detenha caráter vinculante, os pontos trazidos pela população em audiências públicas devem ser incorporados na fundamentação para concessão ou não da licença ambiental. Assim, confere-se legitimidade à decisão estatal, bem como se aproximam as políticas públicas ambientais da população.

3.3.1 O caso do licenciamento da Hidrelétrica de Belo Monte

³⁵ Art. 5º, LV, CRFB/88. aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

³⁶ DIDIER, Jr. Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 45.

A despeito da existência de previsões constitucionais, legais e infralegais assegurando a participação social nas audiências públicas ocorridas no processo de licenciamento ambiental, frequentemente inexistente a real participação funcional com possibilidade de mudanças no projeto diante das contribuições dos atores locais. Nesse sentido, destaca-se a emblemática experiência licenciatória para construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, localizada no Xingu, Pará.

Conforme narrado por Sabrina Mesquita do Nascimento e Edna Maria Ramos de Castro³⁷, o projeto hidrelétrico de Belo Monte teve suas audiências públicas realizadas de forma presencial em setembro de 2009, em quatro municípios, sendo três considerados da área de abrangência do projeto: Brasil Novo, Vitória do Xingu e Altamira (Transamazônica e Xingu), além de Belém, capital do Estado do Pará. À época, as audiências ocorreram cercadas de debates quanto a diversos aspectos relativos ao desenvolvimento do processo, pois, segundo a alegação do Ministério Público, o procedimento contrariou os seus próprios objetivos.

Segundo o *parquet*, a escolha dos locais onde seriam realizadas as audiências, contrariaram a previsão de acessibilidade prevista no art. 4, §2º, da Resolução CONAMA nº 9/87. Isso porque, considerando as dimensões da área de abrangência, bem como a quantidade de municípios e localidades afetados, restaria evidente a necessidade de realizar outras audiências públicas para garantir a participação da população dos municípios não contemplados pela escolha do IBAMA.³⁸

Lado outro, o Ministério Público relatou ainda que o tempo disponível para exposição de posicionamentos e questionamentos pela comunidade tradicional era diminuto e não permitiu que o debate ocorresse de forma satisfatória a todas as partes envolvidas. Ademais, ocorrera ainda a divulgação tardia dos Estudos de Impacto Ambiental, bem como demora na disponibilização ao público em geral. Por fim, o *parquet* noticiou a presença de um forte aparato de segurança, nos locais onde se realizaram as audiências, sobretudo frente às mesas, e que era composto pela Força Nacional e pelas Polícias Federal, Civil e Militar³⁹

Nesse sentido, destacou ainda a influência do poder econômico dos

³⁷ NASCIMENTO, Sabrina Mesquita do; CASTRO, Edna Maria Ramos de. Processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: ilegalidades e conflitos. *In*: ALMEIDA, Oriana; FIGUEIREDO, Silvio Lima; JÚNIOR, Saint-Clair Trindade. **Desenvolvimento e sustentabilidade**. Belém: NAEA, 2012. p.94.

³⁸ *Ibidem*, p. 95.

³⁹ *Ibidem*, p. 95.

empreendedores no caso e concluiu que

O que pôde ser presenciado durante as audiências públicas da hidrelétrica de Belo Monte foi um total desmonte da ideia de participação popular, o que leva ao entendimento de que se tem um instrumento usado de maneira invertida, e que serve para atender as necessidades dos processos de licenciamento de obras que apresentam grandes interesses econômicos. Na prática, isto foi visualizado através do desenvolvimento de uma metodologia que impossibilitava a participação de fato dos indivíduos e grupos sociais, conforme o que foi colocado anteriormente (...) As audiências públicas são meras encenações onde o IBAMA, o setor elétrico brasileiro e os empreendedores fazem belas e modernas apresentações, fazendo uso de alta tecnologia para impressionar e coibir a população, mas historicamente não se responsabilizam pelas mazelas sofridas pelos atingidos por barragens em outras regiões do país. Tentam passar através dessas montagens o sentimento para a população de que não tem mais jeito, no intuito de induzir as pessoas a aceitarem que o projeto é a salvação de todos os problemas da região. (...) ⁴⁰

Ainda que diante de todos os vícios relatados referentes à realização das audiências públicas, a avaliação dos estudos foi concluída e a Licença Prévia foi concedida pelo IBAMA, em fevereiro de 2010.

Diante do infeliz quadro fático exposto, verifica-se a desvirtuação da participação social em audiências públicas em decorrência do fenômeno da corrupção sistêmica entre os subsistemas jurídico, político e econômico.

Isso porque, no caso, a aplicação das regras e princípios jurídicos constitucionais, legais e infralegais que disciplinam as audiências públicas e o licenciamento ambiental sofreu evidente influência negativa da política do IBAMA em conjunto com o poder econômico dos empreendedores. Dessa forma, restou inexistente a autopoiese necessária à tutela democrática do meio ambiente.

Ressalta-se que o conceito de “autopoiese” se traduz na capacidade de auto-reprodução de um subsistema normativo, isto é, um sistema será dito autopoietico quando for capaz de se reproduzir de acordo com os seus próprios mecanismos e operações, importando, conseqüentemente, em uma autonomia sistêmica⁴¹.

Segundo Nielsson⁴², se existem bloqueios dos critérios de reprodução intra-sistêmicos, em razão de interferências externas, não há autopoiese. Para que elementos econômicos e políticos passem a integrar o sistema jurídico e afetem positivamente decisões técnicas, a exemplo da decisão de concessão ou não da

⁴⁰ *Ibidem*, p. 96.

⁴¹ NIELSSON, Joice Graciele Nielsson. Estado de Direito e Constituição: A unidade da diferença entre Direito e Política. In: Renata Ribeiro Rolim; Antonio Marcelo Cavalcanti Novaes; Leonel Severo Rocha. (Org.). **Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. 01 ed. Florianópolis: CONPEDI 2014, 2014, v. 01, p. 251.

⁴² *Ibidem*, p. 252.

licença ambiental, seria indispensável o processo de “leitura” dos elementos externos, a partir do próprio código binário do respectivo sistema (lícito/ilícito). A recepção positiva e analítica de elementos externos é denominada de abertura cognitiva.

Por outro lado, a corrupção sistêmica verificada no presente caso se refere ao oposto de autopoiese, ocorrendo quando os elementos de outro sistema, sem passarem pelo filtro do código binário de um determinado subsistema, entram e permanecem neste. Quando as fronteiras entre um subsistema e o ambiente diluem-se, verifica-se a chamada alopoiese. Do grego *alôs* (“um outro”, “diferente”) e *poieses* (“produção”, “criação”). O direito alopoiético, nesse contexto, perde sua autonomia operacional. Ademais, os agentes do sistema jurídico ignoram o código binário do lícito/ilícito e passam a serem guiados com base em injunções diretas da economia (ter/não-ter) e da política (poder/não poder)⁴³.

Conforme predizem Luiz Henrique Urquhart Cademartori e Grazielly Alessandra Baggenstoss,

Daí resultam problemas sociais bem complicados. As relações entre as esferas de comunicação assumem formas autodestrutivas e heterodestrutivas, com consequências desastrosas para a integração sistêmica e a inclusão social. Nesse sentido, a modernidade não se constrói positivamente, como superação da tradição por força do surgimento de sistemas funcionais autônomos, mas antes negativamente, como hipercomplexidade desagregadora do moralismo hierárquico tradicional⁴⁴.

Nesse contexto, entende-se que, ao guiar o procedimento de licenciamento ambiental, as autoridades públicas devem prezar pelos princípios do contraditório dinâmico e da publicidade a fim de garantir a participação social funcional, vértice da tutela do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro. A interferência sistêmica, isto é, a influência de outros subsistemas sociais, a exemplo da economia e da política, deve sempre se submeter à análise da compatibilidade dessas com a licitude aos olhos das regras e princípios referentes à preservação democrática da natureza. Tal filtro é denominado de fechamento operacional.

Por conseguinte, a sociedade e o Poder Público devem estabelecer, coibir e fiscalizar as situações abusivas de intervenções desconstrutivas dos sistemas político-econômicos na formação democrática da vontade estatal, a exemplo da desvirtuação

⁴³ SANTOS, Abílio Osmar dos. Breve apontamento da teoria de sistema de Niklas Luhmann: destruição do direito pela corrupção sistêmica da mídia na sociedade brasileira. **Conteúdo Jurídico**, v. jul/2018, p. 165, 2018.

⁴⁴ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra. A Coerência do Sistema Jurídico em Luhmann: uma proposta ao fechamento operacional e à abertura cognitiva da decisão judicial. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 32, n. 62, p. 211. p. 337.

do procedimento de audiências públicas. Não se trata de superar o impasse da influência entre os subsistemas, mas sim de conviver construtivamente com ele, fortificando a capacidade de aprendizado (abertura cognitiva) dos sistemas político, econômico e jurídico não apenas em relação aos demais sistemas sociais, mas também em relação aos influxos de informação que emergem criativamente da esfera pública pluralista e promovem a reciclagem do respectivo sistema⁴⁵.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 336.

4 DEMOCRACIA, EXCLUSÃO DIGITAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

4.1 Virtualização das audiências públicas durante a pandemia de COVID-19 e o precedente normativo criado pela Resolução nº 494/2020 do CONAMA

Diante da notória emergência sanitária provocada pela COVID-19, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicou em 12 de agosto de 2020 a Resolução nº 494, a qual prevê, em caráter excepcional e temporário, a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota, pela internet, no licenciamento ambiental.

Nos termos do art. 3º da referida resolução, o órgão ambiental competente deverá definir os procedimentos técnicos relativos à realização de Audiência Pública Virtual, de modo a garantir a efetiva participação dos interessados. Para tal, a norma exige, em seus incisos de I a V, a ampla divulgação e disponibilização do conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA; a viabilização, observada a segurança sanitária dos participantes, de ao menos um ponto de acesso virtual aos diretamente impactados pelo empreendimento e, caso se faça necessário, de outros pontos, conforme a análise do caso pela autoridade licenciadora; a Discussão do RIMA; esclarecimento das dúvidas; e, por fim, o recebimento dos participantes das críticas e sugestões.

De forma expressa, a referida norma afasta a incidência do §4º do art. 2º da já analisada Resolução CONAMA nº 9/1987, segundo o qual a audiência pública deveria ocorrer em local acessível aos interessados.

Ainda que a Resolução nº 494/2020 tenha previsto a realização de audiências públicas de forma virtual enquanto medida excepcional e temporária frente à situação de emergência sanitária, é possível observar a sua permanente influência na flexibilização do procedimento de licenciamento ambiental no Brasil. Nesse sentido, cita-se a experiência do Governo do Estado do Mato Grosso, responsável pela publicação do Decreto nº 1.299, de 22 de fevereiro de 2022.

No supramencionado decreto, restou alterado o procedimento de audiências públicas realizadas junto à SEMA (Secretaria Estadual do Meio Ambiente) previsto no Decreto nº 697/2020. Com a modificação normativa, restou reconhecida no local a permanente possibilidade de realização de audiências públicas virtuais:

Art. 39, 3§, alterado pelo Decreto nº 1.299: Poderá ser adotada a realização de Audiência Pública Virtual e/ou híbrida, parte presencial e parte virtual, de

modo a garantir a efetiva participação dos interessados, conforme previsto na legislação, devendo ser observados os seguintes passos (...)

§ 4º Poderão ser realizadas reuniões públicas com comunidades atingidas que tiverem dificuldade em participar de audiências públicas virtuais, desde que justificada a sua pertinência em face aos impactos previstos para o empreendimento."

Diante do exposto, verifica-se a criação de precedente para a expansão do modelo remoto de oitiva das populações diretamente interessadas.

4.2 O contexto brasileiro de exclusão digital e desigualdade social

Conforme já argumentado, entretanto, as audiências públicas são, por definição, mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo e aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais. Por meio dela, possibilita-se o debate presencial sobre matérias relevantes a direitos coletivos e transindividuais, levando a uma decisão com legitimidade e transparência. Em resumo, trata-se do mais importante canal de participação da comunidade a ser afetada, sendo a sua principal utilização no Brasil no processo de licenciamento ambiental.⁴⁶

Ao gerar precedente em favor da virtualização das audiências públicas, a Resolução CONAMA nº 494/2020 contraria o conceito doutrinariamente formulado para o procedimento de oitiva das comunidades interessadas. Mais do que isso, em desrespeito ao Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), ignora os altos índices de exclusão digital no país e dificulta o acesso adequado à informação sobre o ambiente, dever das autoridades públicas.

Isso porque, nos termos de pesquisa realizada pelo CETIC (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação) em 2020⁴⁷, pelo menos 11,8 milhões de residências não têm acesso à internet no Brasil. Agravando tal contexto, pontua-se ainda a existência de diferentes níveis de exclusão digital não captados pelos números da referida pesquisa.

⁴⁶ CIRNE, Mariana Barbosa; FERNANDES, Isabella Maria Martins; DA GAMA, Filipe Cordeiro Pimentel. Participação Social no Licenciamento Ambiental Federal de Usinas Hidrelétricas. **Direito Público**, v. 19, n. 101, 2022. p. 6.

⁴⁷ CETIC (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação). **Survey on the Use of Information and Communication Technologies in Brazilian Households: ICT Households**, 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201635/executive_summary_ict_households_2020.pdf. Acesso em 2 mar. 2022.

Conforme prediz Sue Watling⁴⁸, o primeiro nível de exclusão digital se traduziria na impossibilidade de acesso, ou seja, refere-se às pessoas que sequer possuem internet ou computadores, conforme evidenciou a pesquisa supramencionado. Entretanto, existe ainda um segundo nível, atrelado às habilidades para uso de computadores e internet. Por fim, constata-se o terceiro nível, de resultados, referente aos benefícios e ganhos que são produtos do uso da internet e de celulares e computadores, podendo variar a depender da qualidade do serviço de banda larga fixa de algumas localidades.⁴⁹

Lado outro, destaca-se ainda que as linhas divisórias da exclusão digital são semelhantes àquelas associadas à exclusão social como, por exemplo, renda, idade, minorias étnicas e pessoas com deficiência⁵⁰. Nesse sentido, listam-se outros fatores capazes de inviabilizar ou reduzir a participação de certos indivíduos nas audiências públicas on-line⁵¹. Entre eles, destaca-se a pobreza, o meio rural, o analfabetismo, as línguas faladas e o próprio sistema legal.

Dessa forma, em abertura cognitiva com os dados fornecidos pelas ciências sociais, resta evidente que a realização de Audiência Pública exclusivamente virtual no bojo do licenciamento ambiental pode representar restrição e exclusão à parcela significativa do público, com conseqüente ofensa ao princípio da participação social, sobretudo àqueles que não possuem meios de acesso eletrônico de qualidade sem necessidade de auxílio ou deslocamento.

4.3 O tratamento jurisprudencial do tema da audiência pública virtual no licenciamento ambiental: construção do Autódromo de Deodoro no Rio de Janeiro

Diante da possibilidade criada pela Resolução CONAMA nº 494/2020, foi determinada a realização em 28/05/2020 de audiência pública na modalidade exclusivamente virtual nos autos de licenciamento ambiental para construção do Novo

⁴⁸ WATLING, Sue. Digital Exclusion: potential implications for social work education. *Social Work Education*, [S.L.], v. 31, n. 1, p. 125-130, fev. 2012. **Informa UK Limited**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02615479.2010.539605>.

⁴⁹ *apud* CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (CCSA). **Desigualdade Digital**. UFRN, 2020. Disponível em <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12407>. Acesso em 3 out. 2022.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; ABREU, Teresa Lúcia Muricy de. Participação social na avaliação de impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 10, 2010. parágrafo 24.

Autódromo do Rio de Janeiro. Diante também disso, o Ministério Público Estadual ajuizou a Ação Civil Pública nº 0097479-87.2020.8.19.0001 em face do Município e dos empreendedores (CATISA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA e GAFISA S/A) frente à afronta das normas regentes do devido processo de licenciamento ambiental, que exigem a efetiva participação dos cidadãos interessados.

Dessa forma, foi formulado pedido liminar de suspensão e alternativo de nulidade da audiência pública, caso já realizada, seja por meio eletrônico ou presencial, durante a vigência do estado de exceção provocado pela pandemia do COVID-19, com a determinação de realização de nova audiência pública, por meios eletrônicos e presenciais, em data adequada, após restabelecida a situação de normalidade no Estado do Rio de Janeiro.

À época, o *parquet* evidenciou que o Autódromo de Deodoro era um empreendimento sensível e complexo, potencialmente gerador de significativo impacto ambiental, que acarretaria a supressão de uma floresta em estágio avançado/médio de regeneração do bioma da Mata Atlântica. Assim, sustentou que o uso de meios eletrônicos na oitava dos interessados deveria se dar de maneira complementar aos meios tradicionais, como forma de ampliar o acesso ao debate público, mas nunca de modo a restringi-lo, sobretudo diante do contexto de exclusão digital.

Lado outro, o ato não se enquadrava como atividade essencial ao funcionamento do Estado, aduzindo que o quadro fático imposto pela pandemia do coronavírus impedia que se realize a audiência pública de forma efetiva, sob o argumento de que sua realização, sobretudo em momento em que os esforços dos poderes públicos e da população estão voltados para enfrentar a pandemia resultante da COVID-19, impediria ou dificultaria a participação popular, não atendendo, assim, à sua finalidade precípua, somente sendo justificável em casos realmente urgentes, mediante fundamentação específica.

O Juízo da 14ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital deferiu a liminar pleiteada a fim de determinar a suspensão da realização da audiência pública para apresentação do EIA/RIMA referente ao Novo Autódromo do Rio de Janeiro por meio exclusivamente eletrônico ou presencial, enquanto durassem os efeitos dos decretos estaduais que reconheceram a situação de emergência e calamidade no Estado do Rio de Janeiro, em razão da pandemia de Coronavírus - COVID-19.

Posteriormente, pretendendo a suspensão liminar dos efeitos da antecipação de tutela mantida monocraticamente pelo Desembargador Relator da 23ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro intentou a Suspensão de Tutela Provisória nº 469 no âmbito da Suprema Corte, tendo sido deferida pelo Ministro Presidente Dias Toffoli a medida pleiteada, para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça fluminense, até o respectivo trânsito em julgado da ação a que se refere, nos termos abaixo delimitados:

(...) Paralisar totalmente a gestão pública, por causa disso, não se afigura possível, tampouco razoável, menos ainda, por meio de decisão judicial, que lança Juízo de valor sobre o próprio objeto do ato que ensejou a realização da audiência, ou calcada em mera presunção de que a participação popular não seria assegurada.

Referida decisão constitui ameaça de grave lesão à ordem pública, devendo ser suspensa, porque em hipóteses como a presente, apenas o exame da estrita legalidade do ato poderia ser efetuado pelo Poder Judiciário, sob pena de grave violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal.

Sempre que chamado a dirimir controvérsias dessa natureza, tenho ressaltado o entendimento de que não cabe ao Poder Judiciário decidir aspectos técnicos, relacionados à Administração Pública, nestes tempos de pandemia, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.

Apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas.

Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator ao editá-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, notadamente em tempos de calamidade como o presente, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.

É inegável que a realização de uma obra como essa, que ensejou a convocação da audiência pública em questão, deve cercar-se do devido respeito a todos os princípios ambientais aplicáveis e constitucionalmente previstos, e que referida audiência deve assegurar a mais ampla participação de todos os interessados. Assim, o eventual descumprimento dessas regras deve ensejar a tomadas das medidas cabíveis, o que, contudo, não se confunde com a proibição, pura e simples, de sua realização, conforme já antes ressaltado. Tem-se assim, que a ordem regional atacada, ao impedir a realização, em ambiente virtual, da audiência pública em questão, acarreta sérios riscos à ordem pública e administrativa do município requerente, a recomendar a suspensão de seus efeitos (...). DJE nº 181, divulgado em 20/07/2020.

Da análise do julgado supramencionado, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal legitimou a ocorrência de audiências públicas on-line diante do princípio da eficiência e da ordem pública, bem como da separação de poderes. Entretanto, ainda que o momento pudesse justificar maior flexibilidade das regras procedimentais do licenciamento ambiental, não foram feitas quaisquer ressalvas quanto à violação do

princípio da participação popular arguida pelo Ministério Público.

Na verdade, as condições da participação popular na análise do empreendimento em questão não foram consideradas a pretexto da eficiência administrativa, criando também precedente a favor da virtualização das audiências públicas e contrariando as metas de desenvolvimento sustentável. Diante disso, até o presente momento, continuam ocorrendo oitivas da população interessada nos licenciamentos ambientais por meios eletrônicos.

A exemplo, cita-se a recente audiência para apresentação do RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) referente ao licenciamento ambiental da Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Ritinha, administrada pela MINAS PCH, CNPJ: 07.895.905/0001-16, nos municípios de Cassilândia, Itajá (GO) e Aporé (GO). A audiência fora realizada pela Imasul (Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul), órgão vinculado à Semagro (Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar) do Estado de Goiás, e exigia o cadastro prévio dos cidadãos⁵².

Conforme predizem Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar⁵³, o Welfare State possibilitou ao Poder Judiciário o acesso à administração do futuro, e o constitucionalismo moderno lhe confiou à guarda da vontade geral, por intermédio dos princípios fundamentais positivados. Tais fatores acarretam um redimensionamento na clássica divisão entre os poderes, surgindo o Judiciário como uma alternativa para a resolução dos conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e adjudicação da cidadania, tema dominante na pauta da facilitação do acesso à Justiça.

Nesse sentido, ressalta-se que

No controle jurisdicional das políticas ambientais, é fundamental uma visão holística e sistemática da ordem jurídica e do contexto fático da demanda. Essa cautela é relevante para que os objetivos preconizados pela Constituição não sejam entendidos apenas como direitos subjetivos contra o Estado, mas principalmente como uma estratégia coletiva para o alcance da justiça social e ambiental.⁵⁴

Por conseguinte, no presente caso, resta evidente que o Poder Judiciário foi omissivo ao não se manifestar acerca da absoluta excepcionalidade da realização de audiências públicas em meios virtuais, tampouco fixou critérios para sua realização

⁵² IMASUL. **Imasul realiza Audiência Pública Virtual sobre Relatório de Impacto Ambiental da PCH Ritinha na região de Cassilândia**. IMASUL, Mato Grosso do Sul, 1 abr. 2022. Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/imasul-realiza-audiencia-publica-virtual-sobre-relatorio-de-impacto-ambiental-da-pch-ritinha-na-regiao-de-cassilandia/>. Acesso em: 1 out. 2022.

⁵³ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. A atuação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 1, p. 25, 2011.

⁵⁴ *Ibidem*, p.26.

alinhados à CRFB/88. Assim, legitimou a fragilização do já combalido princípio da participação social, legitimando o afastamento do povo de seu papel imprescindível na tutela do meio ambiente.

5 CONCLUSÃO

De fato, é evidente a densidade de normas constitucionais e infraconstitucionais que consagram o princípio da participação social no licenciamento ambiental. Com base nele, reconhece-se que toda pessoa deveria ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluídas as informações sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões.

Dessa forma, as audiências públicas são instrumentos indispensáveis à gestão democrática do meio ambiente, cabendo ao Poder Público promover a sensibilização e a participação do povo, bem como colocar a informação à disposição de todos e proporcionar o acesso efetivo aos procedimentos administrativos de licenciamento. Ademais, não basta a mera participação passiva, com recebimento de informações, mas se faz imprescindível a garantia de participação funcional e valorização do contraditório dinâmico nas audiências públicas.

Conforme desenvolvido, a possibilidade de a parte influenciar a decisão, com argumentos e fatos novos é intrínseca à cooperação entre população e entes públicos na defesa do meio ambiente, estabelecida no art. 225 da CRFB/88. Ainda que não detenham caráter vinculante, os pontos trazidos pela população em audiências públicas devem ser incorporados na fundamentação para concessão ou não da licença ambiental. Assim, confere-se legitimidade à decisão estatal, bem como se aproximam as políticas públicas ambientais da população.

Por fim, da análise das audiências públicas relativas aos licenciamentos ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e do Autódromo do Rio de Janeiro, verifica-se que tanto a oitiva presencial quanto a remota, em maior ou menor grau, quando não realizadas em consonância com os princípios do Direito Ambiental, podem representar embaraço ao exercício da participação social e à proteção efetiva do meio ambiente. Em tais casos, impõe também ao Poder Judiciário o dever de controle jurisdicional da política ambiental, garantindo o fechamento operacional e a abertura cognitiva do sistema jurídico e selecionando a estratégia constitucional e legal para o alcance da justiça social e ambiental.

REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; ABREU, Teresa Lúcia Muricy de. Participação social na avaliação de impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 10, 2010.
- BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. A atuação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, n. 1, p. 111-132, 2011.
- BORGES, Luís Antônio Coimbra; DE REZENDE, José Luiz Pereira; PEREIRA, José Aldo Alves. Evolução da legislação ambiental no Brasil. *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente*, v. 2, n. 3, p. 447-466, 2009.
- CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra. A Coerência do Sistema Jurídico em Luhmann: uma proposta ao fechamento operacional e à abertura cognitiva da decisão judicial. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 32, n. 62, p. 323-359, 2011.
- CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (CCSA). **Desigualdade Digital**. UFRN, 2020. Disponível em <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12407>. Acesso em 3 out. 2022.
- CETIC (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação). **Survey on the Use of Information and Communication Technologies in Brazilian Households: ICT Households**, 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201635/executive_summary_ict_households_2020.pdf. Acesso em 2 mar. 2022.
- CIRNE, Mariana Barbosa; FERNANDES, Isabella Maria Martins; DA GAMA, Filipe Cordeiro Pimentel. Participação Social no Licenciamento Ambiental Federal de Usinas Hidrelétricas. *Direito Público*, v. 19, n. 101, 2022.
- CONAMA (BRASIL). Resolução nº 1, de 1º de junho de 1983. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 fev. 1986.
- CONAMA (BRASIL). Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jul. 1990, seção 1, p. 12945.
- CONAMA (BRASIL). Resolução nº 297, de 26 de fevereiro de 2002. Estabelece os limites para emissões de gases poluentes por ciclomotores, motocicletas e veículos similares novos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 mar. de 2002, Seção 1, p. 86-88.
- CONAMA (BRASIL). Resolução nº 494, de 11 de agosto de 2020. Estabelece, em caráter excepcional e temporário, nos casos de licenciamento ambiental, a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota, por meio da Rede Mundial de Computadores, durante o período da pandemia do Novo Coronavírus

(COVID-19). **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 2020, ed. 154, seção 1, p. 66.

GORDILHO, Heron José Santana; SIQUEIRA, Raissa Pimentel S. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65 DE 2012: RÉQUIEM AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 16, n. 36, p. 279-299, 2019.

GRIJÓ, Petra Coelho. **De que maneira foi realizada a reparação do dano ambiental causado pelo desastre em Mariana/MG**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2021.

HENDGES, A.S. Histórico e evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista Eletrônica EcoDebate**. 2016. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2016/11/16/historico-e-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil-parte-23-artigo-de-antonio-silvio-hendges/>>. Acesso em: 3 mar. 2022.

IMASUL. Imasul realiza **Audiência Pública Virtual sobre Relatório de Impacto Ambiental da PCH Ritinha na região de Cassilândia**. IMASUL, Mato Grosso do Sul, 1 abr. 2022. Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/imasul-realiza-audiencia-publica-virtual-sobre-relatorio-de-impacto-ambiental-da-pch-ritinha-na-regiao-de-cassilandia/>. Acesso em: 1 out. 2022.

MATO GROSSO. Decreto nº 1.299, de 22 de fevereiro de 2022. Altera o Decreto nº 697, de 03 de novembro de 2020, que “Regulamenta o procedimento de licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente- SEMA, e dá outras providências”. **Leis Estaduais**: Mato Grosso, 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/decreto-n-1299-2022-mato-grosso-altera-o-decreto-n-697-de-03-de-novembro-de-2020-que-regulamenta-o-procedimento-de-licenciamento-ambiental-no-ambito-da-secretaria-de-estado-de-meio-ambiente-sema-e-da-outras-providencias>. Acesso em 07 de maio de 2022.

MILARÉ, Edis. Direito do Meio Ambiente. 8 ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011.

NASCIMENTO, Sabrina Mesquita do; CASTRO, Edna Maria Ramos de. Processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: ilegalidades e conflitos. *In*: ALMEIDA, Oriana; FIGUEIREDO, Silvio Lima; JÚNIOR, Saint-Clair Trindade. **Desenvolvimento e sustentabilidade**. Belém: NAEA, 2012. p. 83-101. ISBN 978-85-7143-107-2.

NAVES, João Gabriel de Paula; BERNARDES, Maria Beatriz Junqueira. A relação histórica homem/natureza e sua importância no enfrentamento da questão ambiental. **Revista Geosul**, v. 29, n. 57, p. 8-26, 2014.

NIELSSON, Joice Graciele Nielsson. Estado de Direito e Constituição: A unidade da diferença entre Direito e Política. *In*: Renata Ribeiro Rolim; Antonio Marcelo Cavalcanti Novaes; Leonel Severo Rocha. (Org.). **Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. 01 ed. Florianópolis: CONPEDI 2014, 2014, v. 01, p. 348-373

PAES, Luciano Marcos. Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 3, 2015.

PRETTY, Jules N. Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture. **IDS bulletin**, v. 25, n. 2, p. 37-49, 1994.

RIBEIRO, José Claudio Junqueira; MENDES, Samuel Santos Felisbino. A participação no fechamento de mina no direito comparado. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 10, n. 20, p. 23-23, 2013.

SANTOS, Abílio Osmar dos. Breve apontamento da teoria de sistema de Niklas Luhmann: destruição do direito pela corrupção sistêmica da mídia na sociedade brasileira. **Conteúdo Jurídico**, v. jul/2018, p. 165, 2018.

WATLING, Sue. Digital Exclusion: potential implications for social work education. *Social Work Education*, [S.L.], v. 31, n. 1, p. 125-130, fev. 2012. **Informa UK Limited**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02615479.2010.539605>.