



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

ALINE CRISTINA PEREIRA SILVA

**PANORAMA PRINCIPOLÓGICO DO PL N° 3729/2004: AS LIMITAÇÕES AOS  
PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL NAS OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO**

BRASÍLIA

2022

ALINE CRISTINA PEREIRA SILVA

**PANORAMA PRINCIPOLÓGICO DO PL N° 3729/2004: AS LIMITAÇÕES AOS  
PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL NAS OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília - UnB, como requisito  
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

BRASÍLIA

2022

**PANORAMA PRINCIPOLÓGICO DO PL N° 3729/2004: AS LIMITAÇÕES AOS  
PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL NAS OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília - UnB, como requisito  
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Me. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto  
(Orientador)

---

Prof. Me. André Augusto Giuriatto Ferrazo  
(Examinador)

---

Me. Wanner Medeiros Rodrigues  
(Examinador)

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer à minha família, que sempre acreditou em mim, especialmente, à minha mãe Gilma, por ter me dado força, carinho e conselhos em todos os momentos, esse trabalho só existe em razão dela.

Agradeço às irmãs de vida: Carolina, Thaíssa, Johanne e Juliana, que sempre estão comigo para tudo.

Agradeço também a todos os amigos que fiz durante esses anos de UnB. Maiara, Marina, Mariana, Leonardo e mais todos os outros com quem dividi meus dias, que transformaram a graduação em algo divertido, meu agradecimento mais sincero pelas memórias que construímos.

Agradeço à Lilian que pacientemente me ouviu e me ajudou nesse último ano.

Agradeço ao Professor Nicolao Dino, meu orientador, que me acolheu e ajudou quando precisei.

E, por fim, agradeço a todos os Orixás, pelas oportunidades e experiências colocadas no meu caminho.

*Porque a vida, a vida, a vida,  
a vida só é possível  
reinventada.*

(Cecília Meireles)

## RESUMO

O licenciamento ambiental é um instrumento de controle prévio de obras e empreendimentos a serem construídos, o qual busca realizar a identificação, o evitamento e a prevenção de potenciais danos ao meio ambiente. O PL nº 3729/2004, em tramitação no Senado Federal, visa estabelecer mudanças em diversas áreas do licenciamento ambiental, dentre elas, o saneamento básico. Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a análise dos efeitos das alterações propostas para o setor de saneamento, com enfoque nos princípios da participação social, da informação e da prevenção. A metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica, para expor os conceitos teóricos e as discussões acerca do tema, bem como a análise do texto-base do referido projeto de lei, para fins de comparação com as normas vigentes. A estrutura do trabalho é composta por uma pequena introdução, seguida de dois capítulos. O primeiro analisa as implicações das novas regras a partir da perspectiva dos princípios da participação social e do acesso à informação e o segundo, trata da aplicação do princípio da prevenção no novo modelo proposto. A principal conclusão é que os princípios da participação popular e da prevenção foram suprimidos, sendo preteridos em prol de interesses alheios ao meio ambiente.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental; Saneamento Básico, Participação Popular; Prevenção.

## **ABSTRACT**

Environmental licensing is an instrument of prior control of works and enterprises to be built, which seeks to identify, avoid, and prevent potential damage to the environment. PL no. 3729/2004, currently in progress in the Federal Senate, aims to establish changes in several areas of environmental licensing, among them, basic sanitation service. In this context, the present work proposes to analyze the effects of the proposed changes on the sanitation sector, focusing on the principles of public participation, information, and prevention. The methodology used was a bibliographic review, to expose the theoretical concepts and discussions about the theme, as well as the analysis of the basic text of the bill, to compare it with the current rules. The structure of the work consists of a brief introduction, followed by two chapters. The first analyzes the implications of the new rules from the perspective of the principles of social participation and access to information, and the second deals with the application of the prevention principle in the new proposed model. The main conclusion is that the principles of popular participation and prevention were suppressed, prevailed in favor of interests alien to the environment.

**Keywords:** Environmental Licensing; Basic Sanitation; Public Participation; Prevention.

## LISTA DE SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| ADI     | Ação Direta de Inconstitucionalidade                                    |
| CCJ     | Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania                           |
| CEPAL   | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe                     |
| CMA     | Comissão de Meio Ambiente   |
| CRA     | Comissão de Agricultura e Reforma Agrária                               |
| CONAMA  | Conselho Nacional do Meio Ambiente                                      |
| ECO 92  | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento |
| EIA     | Estudo de Impacto Ambiental   |
| LAC     | Licença por Adesão e Compromisso  |
| LI      | Licença de Instalação   |
| LO      | Licença de Operação   |
| LP      | Licença Prévia  |
| ONU     | Organização das Nações Unidas   |
| PL      | Projeto de lei  |
| RIMA    | Relatório de Impacto Ambiental  |
| SINIMA  | Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente                      |
| SISNAMA | Sistema Nacional do Meio Ambiente                                       |

## SUMÁRIO

|  |              |
|--|--------------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>10</b>    |
| <b>2. AS PERSPECTIVAS PARA O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....</b>   | <b>14</b>    |
| 2.1. O PAPEL DA COMUNIDADE NO SETOR DO SANEAMENTO BÁSICO .....   | 16           |
| <b>2.1.1 A participação popular no processo de licenciamento ambiental das obras e atividades de saneamento básico .....</b> | <b>19</b>    |
| <b>2.1.2 As alterações trazidas pelo texto-base do projeto de lei nº 3729/2004 sobre participação social .....</b>           | <b>22</b>    |
| 2.2. O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL .....   | 24           |
| <b>2.2.1 A disponibilidade de informações prevista no PL 3729/04 .....</b>   | <b>26</b>    |
| <b>3. A PREVENÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS NO NOVO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....</b>   | <b>27</b>    |
| 3.1. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO .....  | 28           |
| <b>3.1.1 A sociedade de risco e o direito ambiental .....</b>  | <b>31</b>    |
| 3.2. O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO .....   | 33           |
| 3.3. A RELAÇÃO ENTRE PREVENÇÃO E SANEAMENTO.....   | 33           |
| 3.4. AS PRINCIPAIS MUDANÇAS PREVISTAS NO PL 3729/04 PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO .....                                  | 34           |
| <b>3.4.1 A Indispensabilidade da análise do caso concreto .....</b>  | <b>37</b>    |
| <b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>39</b>    |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>.....</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

Os valores ecológicos foram colocados em perspectiva a partir da década de 1970, especialmente com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e a Declaração de Estocolmo, em 1972. A “virada ecológica” brasileira ocorreu com a sanção da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), solidificada pela proteção constitucional conferida ao meio ambiente pela CF/88<sup>1</sup>, que ecoou princípios da Declaração de Estocolmo ao instituir meios de defesa e preservação de bens ambientais como obrigação à coletividade e ao Poder Público, e em seu art. 225, *caput*, estabeleceu o direito e o dever do Poder Público e da coletividade de protegê-lo.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Optou-se pela utilização do licenciamento ambiental, previsto na Lei nº 6938/81, e regulamentado pela Resolução Conama 237/1997, a qual o definiu como “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”.

Para Édis Milaré, o licenciamento ambiental é conceituado como

Ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Isto é, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerada como obstáculo teimoso ao desenvolvimento, porque este também é um ditame natural e anterior a qualquer legislação. Daí sua qualificação como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (2005, p. 534-5 apud SIRVINSKAS, 2021, p. 92).

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. **Rio de Janeiro: Forense**, 2020, p. 65.

O licenciamento ambiental é um sistema complexo, que se materializa por meio de alvarás ambientais, concedidos pela Administração Pública na forma de licenças ou autorizações, para pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, exerçam as atividades que utilizam os recursos ambientais (ANTUNES, 2021, p. 157). As obras e os empreendimentos de saneamento básico<sup>2</sup> que tenham potencial de degradação ao ambiente serão objeto de licenciamento ambiental. Para esse tipo de caso é, geralmente, utilizado um processo trifásico, com a expedição de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

A Licença Prévia (LP) é o primeiro passo para a instalação de obra, empreendimento ou atividade. Tem como finalidade a aprovação de localização e viabilidade ambiental. Esta estabelece os requisitos primordiais e condicionantes a serem seguidos nas demais fases, bem como exige a preposição de medidas de controle em função dos impactos ambientais produzidos.

O segundo ponto é a Licença de Instalação (LI), concedida após o cumprimento das exigências contidas na Licença Prévia, autoriza a instalação em anuência com as especificações constantes nos projetos, planos e programas aprovados. Também traça medidas de controle ambiental e restrições a serem cumpridas no decorrer do processo.

Enfim, a Licença de Operação (LO), etapa final do processo administrativo. Autoriza o início da atividade, obra ou empreendimento, desde que cumpridas todas as condicionantes, as medidas de controle e após avaliação das licenças anteriores.

O órgão ambiental pode estabelecer prazos diferenciados para a concessão das licenças (LP, LI, LO), em função da necessidade do caso concreto, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que não ultrapasse o prazo de seis meses a contar da data de protocolo do requerimento até o deferimento ou indeferimento, exceto para em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até doze meses, de acordo com o

---

<sup>2</sup> A Lei nº 11.445/07 estabelece as atividades consideradas como pertencentes ao saneamento básico, quais sejam: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

art. 14 caput, da Res. n. 237/97 do CONAMA. Esses prazos poderão, por sua vez, ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente (§ 2º do art. 18 da citada Resolução). Não podemos perder de vista ainda que o prazo do trâmite do processo deverá ter uma duração razoável tanto no âmbito judicial como administrativo (art. 5º, LXXVIII, da CF) (SIRVINSKAS, p. 92).

O saneamento básico é um direito assegurado no Estatuto das Cidades, o qual garante que os residentes do local terão acesso a esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, limpeza urbana e manejo de resíduos, e drenagem e manejo de águas pluviais, bem como cessar a poluição dos bens ambientais tutelados pela Constituição. Historicamente, o saneamento básico no Brasil tem uma grande defasagem, com a maior parte da população sem acesso aos serviços, razão pela qual o marco legal do saneamento básico, Lei nº 11.445 de 2007, buscou a resolução de alguns dos problemas que atrasavam a conclusão das obras.

Com o impulsionamento da nova lei e a necessidade observada ao longo dos anos, foram criadas estratégias para a aceleração da cobertura dos serviços de saneamento em todo o Brasil, como a regionalização e transferência da titularidade da grande maioria dos processos para a esfera municipal e a simplificação do procedimento.

Nesse sentido, o PL nº 3729 de 2004 foi criado para delinear normas gerais sobre o licenciamento ambiental aplicáveis a todas as esferas (União, estados, distritos e municípios), regulamentar o estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, IV, da CF/88), alterar as disposições sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/98), e sobre unidades de conservação (Lei nº 9.985/00), além de revogar a Lei nº 7.661, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Sobre as alterações gerais, propõe-se mudanças em relação a tipos de licença, prazos de vigência, tipos de obras e empreendimentos submetidos a licenciamento, com o objetivo de trazer segurança jurídica ao processo, que apesar de ter suas normas editadas pelo CONAMA por força da Lei 6.938/1981, na realidade possui disposições próprias em cada ente da federação. O projeto de lei tramitou por 17 anos na Câmara dos Deputados e recentemente passou a ser apreciado pelo Senado Federal e coleciona controvérsias, principalmente pela nova modalidade de licença por adesão (LAC) e a simplificação demasiada proposta para alguns setores.

Para o setor do saneamento o grande objetivo do referido projeto de lei é assegurar a duração razoável do processo e meios que permitam a sua celeridade, o legislador optou por

efetivar o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal através do licenciamento ambiental como exceção, priorizando a dispensa de licenciamento e o processo simplificado.

Para esse intuito, será utilizado de análise bibliográfica, para apresentar os conceitos teóricos e as discussões principiológicas sobre o tema. A análise documental do Projeto de Lei nº 3.729 de 2004, atualmente em tramitação no Senado Federal, sob o número 2159 de 2021, e a análise de disposições do CONAMA, com o objetivo de analisar a aplicação prática dos conceitos apresentados e as diferenças entre hoje e o possível futuro.

Este trabalho busca identificar as lacunas deixadas pelo legislador na redação do projeto de lei, através da análise da relação entre a dispensa de licenciamento para obras do setor de saneamento e os princípios da participação social, da prevenção e da precaução. A estrutura é composta por dois capítulos: o primeiro aborda (2) as perspectivas para o princípio da participação social; (2.1) o papel da comunidade no setor de saneamento básico; (2.1.1) a participação popular no processo de licenciamento ambiental das obras e atividades de saneamento básico; (2.1.2) as alterações trazidas pelo texto-base do projeto de lei nº 3729/2004 sobre participação social; (2.2) o acesso à informação ambiental; (2.2.1) a disponibilidade de informação prevista no PL nº 3729/04. No capítulo seguinte é tratada (3) a prevenção de danos ambientais no novo licenciamento ambiental; (3.1) o princípio da precaução; (3.1.1) a sociedade de risco e o direito ambiental; (3.2) o princípio do equilíbrio; (3.3) a relação entre prevenção e licenciamento ambiental; (3.4) as principais mudanças previstas no PL 3729/2004 para o setor de saneamento básico e; (3.4.1) a indispensabilidade da análise do caso concreto.

O primeiro capítulo traça os possíveis impactos na participação social diante da decisão de isenção de licenciamento ambiental para a maior parte das obras de saneamento básico. A colaboração da população é um pilar constitucional da proteção ambiental, sendo essencial no para o licenciamento, especialmente em matéria de saneamento básico, em que a coletividade é a destinatária das melhorias. Com a desobrigação de prosseguir um processo com várias etapas, a participação do povo, que era mínima nas decisões, passa a ser menosprezada, tendo em vista a ausência de outros mecanismos. Juntamente, verifica-se o papel da publicidade dos atos no procedimento e em que medida eles corroboram para a integração da sociedade civil na esfera do licenciamento ambiental.

O capítulo dois trata do papel dos princípios da precaução, do equilíbrio e da prevenção, especialmente, na idealização do licenciamento ambiental e a maneira que eles foram empregados no texto-base da provável nova lei sobre o tema. Assim, entender como seria a dinâmica de leis gerais sobre métodos, técnicas e processos simplificados ou inexistentes

aplicados à casos concretos com peculiaridades locais e regionais, as quais se diferenciam entre si, levando em consideração as diferenças presentes em todo o território nacional.

## **2. AS PERSPECTIVAS PARA O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A qualidade dos estudos de impacto ambiental deve ser submetida ao controle do Estado e da sociedade. Classifica-se o controle em três tipos: a) controle judicial: exercido pelo Poder Judiciário, no julgamento de ações relacionadas a pretensões protetivas do ambiente; b) controle administrativo: exercido por órgão ou agência ambiental, a qual analisa a viabilidade ambiental e o impacto de empreendimento ou obra, baseado em termos e diretrizes específicas do projeto; c) controle comunitário: exercido pela coletividade por meio das modalidades de participação previstas no ordenamento jurídico e outras vias. (MILARÉ, 2021).

O controle comunitário é fruto do princípio da participação social, princípio estruturante do direito ambiental. Em 1992, na busca por sedimentar e evoluir os valores da Conferência de Estocolmo, foi realizada a Eco 92<sup>3</sup> pela Organização das Nações Unidas, nela foi aprovada a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que elencou vinte e sete princípios que tinham como eixo a proteção do ambiente de forma efetiva. Assim, o princípio 10 da Declaração estabelece:

### Princípio 10

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos.

Exige-se que os Estados promovam a participação pública. No Brasil a concepção foi apresentada na Constituição de 1988, no art. 1º, parágrafo único, em que marca que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, e no art. 225, caput, que impôs à coletividade o direito e a

---

<sup>3</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi realizada no Rio de Janeiro em 1992 para traçar metas de desenvolvimento sustentável. Também é conhecida como Rio 92, Cúpula da Terra, Conferência do Rio de Janeiro, entre outros (ONU, 2020).

responsabilidade compartilhada de proteção ao ambiente. O constituinte optou pela forma direta da participação popular.

O corpo social é formado por diversos agentes, entre indivíduos e grupos, que atuam como intermediários, a exemplo das associações civis de defesa do meio ambiente, de moradores de bairro, organizações não governamentais e sindicatos. Por meio dessas organizações, movimentos populares e outras instituições, promove-se a tomada de consciência coletiva e estimula-se a evolução da questão ambiental em diversos setores.

A atuação dos grupos sociais pode ser realizada nos processos de criação do Direito do Ambiente; na formulação e na execução de políticas ambientais; ou como colaborador à efetiva prestação jurisdicional. Na esfera legislativa, os instrumentos de projetos de leis por iniciativa popular nas esferas municipais, estaduais e federais, assim como a realização de referendo sobre lei de matéria ambiental. Na formulação e execução de políticas ambientais, existe a realização de plebiscito e a discussão, geralmente em audiência pública, do EIA e de seu RIMA (MILARÉ, 2018).

A comunidade tem o dever de diagnosticar possível dano ambiental a partir da sua experiência de vida no local, como membro daquele ecossistema, sendo capaz de observar nuances que alguém de fora não perceberia durante o mesmo período. Os resultados gerados têm maior autenticidade e chance de originar políticas de gestão ambiental mais adequadas para a região.

A participação popular traduz o exercício pleno dos direitos relacionados à qualidade do meio ambiente e os mecanismos criados a partir dela servem para conferir legitimidade, transparência e segurança aos processos decisórios.

A ausência de participação pode gerar um vácuo de legitimidade cujas consequências resultam em apatia e indiferença diante do cenário observado, o que tende a produzir um controle de forças externas utilitárias e prejudicando a identificação dos prejuízos ambientais latentes (SOUZA, J. 2020).

## 2.1. O PAPEL DA COMUNIDADE NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

A participação popular aumenta a eficácia e a eficiência do ato administrativo, por se tratar de um processo coletivo por buscas de soluções, associando-se vários pontos de vista para a tomada de decisão. Além disso, coloca o ser humano como ator principal em decisões que o afetam, desenvolve o pensamento crítico, promove a interação e o reconhecimento como pessoa, ações que podem contribuir positivamente na esfera do saneamento que abrange uma

população, por vezes, desamparada. A participação deve abranger esses dois lados, o caráter instrumental, orientado na resolução de impasses específicos e da aprendizagem comunitária, em que a população se educa durante sua atuação. Maria Glória Gohn retrata a participação popular como:

[...] um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva e gerando novos valores e uma cultura política nova (GOHN, 2005 apud SOUZA, C.,2016)

O acesso universal ao saneamento básico é reconhecido pela Organização das Nações Unidas como direito fundamental, pois impacta diretamente na saúde, no ambiente e na cidadania, sendo essencial à sobrevivência da população e sua existência afeta diretamente a saúde, o ambiente e a cidadania. Em termos de infraestrutura, a área de saneamento possui um dos maiores déficits do país. Os dados do último Censo, realizado em 2010, apesar de serem mais satisfatórios que a amostragem de 2000, revelam o atraso em todas as áreas do saneamento ambiental.

O Brasil caminha a passos lentos para a concretização de ações para a promoção do saneamento de qualidade para a população. Em 2015, assumiu o compromisso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, que possui dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável, que servirão como guia para uma série de ações de enfrentamento dos problemas de sustentabilidade até o ano de 2030, dentre eles temos o objetivo 6, que busca “assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos” (ONU, 2015).

A participação coletiva é um passo importante para concretização do objetivo e sua aparição na esfera do saneamento possui dois lados, a população é colocada como centro da narrativa, mas existem obstáculos para o exercício da cidadania. Na legislação que dispõe sobre saneamento, a Lei 11.445/07, chamada de Marco Legal do Saneamento Básico, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e institui a participação dos cidadãos, na forma do controle social (art. 2º, X da Lei 11.445/07), conceituado no inciso IV do art. 3º como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007).

O titular dos serviços de saneamento, ou seja, o município, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, definido em 2013, é responsável por estabelecer mecanismos de controle social no ato de formulação política pública correlata (art. 9º, V, da Lei 11.445/07). Além disso, a adoção de mecanismos de controle social é condição de validade dos contratos de planejamento, regulação e fiscalização de serviços públicos de saneamento (art. 11, V).

O Decreto nº 7.217/2010, que garante à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, coloca o controle social como princípio, obriga o titular de serviços a estabelecer mecanismos de participação e controle da sociedade e coloca o controle social como requisito para validade do contrato.

No referido decreto, o art. 34, caput e incisos, lista debates, consultas e audiências públicas e participação em órgãos colegiados como mecanismos que podem ser utilizados para efeito de controle social. O parágrafo 6º determina prazo para que seja instituído o controle por órgão colegiado, para que assim seja habilitado o acesso. O art. 35 estabelece a possibilidade de adoção dos mecanismos do artigo anterior e institui que o controle não será prejudicado caso haja delegação de competência. O art. 47 estabelece a utilização de órgãos colegiados de caráter consultivo nacionais, estaduais, distritais e municipais, criados com essa finalidade ou já existentes, devendo representar a sociedade civil.

Ainda, a Política dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) assegura a participação nas políticas sobre resíduos<sup>4</sup>; institui a gestão integrada<sup>5</sup>, considerando as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social; defende o direito à informação, à publicidade e ao controle social<sup>6</sup> e prevê órgãos colegiados municipais para realizar a gerência social dos resíduos sólidos<sup>7</sup>, bem como escolhe como forma de participação as audiências e consultas públicas. O plano estadual também deve conter meios de controle e fiscalização, no âmbito estadual, para assegurar o controle social<sup>8</sup>.

Da análise dos dispositivos que tratam de controle social, percebe-se a tendência do legislador de colocar o controle social com ampla participação de componentes variados da sociedade civil, criando uma ideia de presença popular na formulação, implementação e

---

<sup>4</sup> Cf. Lei nº 12.305/2010, art. 3º, VI.

<sup>5</sup> Idem, art. 3º, XI conceitua como “gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”

<sup>6</sup> Idem, art. 6º, X.

<sup>7</sup> Idem, art. 8º, XIV.

<sup>8</sup> Idem, art. 15, § único.

operacionalização de políticas, que possuem mecanismos de participação instituídos. Por outro lado, verifica-se que as vias eleitas para serem utilizadas no saneamento básico foram a consulta e a audiência pública, parece que os mesmos dispositivos transformam esses mecanismos em atos ilusórios, sem validade para a vida real, pois são apenas consultivos, não tendo peso na decisão final.

O ideal seria a adoção do pertencimento a noção cidadania. “(...) a necessidade de pertencimento social é uma condição humana universal, pela qual todos os grupos e indivíduos lutam incessantemente, ao mesmo tempo em que sofrem quando não conseguem essa inserção” (TAVARES, p.193). Dito isso, o indivíduo necessita reconhecer-se como cidadão de direito no processo de construção da identidade social, que se dá através da autonomia para tomar decisões.

A essência do empoderamento social promove que a participação política em ações coletivas propicia empoderamento psicológico, participação política, redistribuição de recursos e tomada de decisões favoráveis ao conjunto. A mudança no *status quo*, entretanto, depende da qualidade da participação da sociedade civil, conseqüentemente, a cultura política não deve ser a de sujeição aos moldes impostos pelo sistema político e sim de participação, em que se incorpora as demandas e as respostas a elas de maneira equilibrada.

O poder, a autonomia e a capacidade crítica seriam capazes de gerar movimentação nos órgãos responsáveis, possibilitando que residentes, especialmente de áreas que necessitam de melhorias, fossem capazes de expressar suas demandas.

A deficiência da democracia nas políticas públicas de saneamento é herança dos longos anos em que era desconsiderada a perspectiva dos ocupantes do espaço a ser modificado, já que as políticas não tinham como fim a população.

### **2.1.1. A participação popular no processo de licenciamento ambiental das obras e atividades de saneamento básico**

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos adotados pela Política Nacional do Meio Ambiente na defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico. Ele possui caráter preventivo, geralmente trifásico, sendo necessária a concessão da Licença Prévia, da Licença de Instalação e da Licença de Operação, a Lei Complementar 140/11 o define como:

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

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou

potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

Por sua vez, a Constituição Federal (1988) exige que para atividades com potencial de gerar impacto ambiental, como é o caso do licenciamento ambiental, seja realizado estudo prévio de impacto ambiental. Esse estudo é um segmento da Avaliação de Impacto Ambiental, que investiga a quão significativa será a degradação<sup>9</sup> da qualidade do ambiente. O estudo serve de precedente para a concessão da LP e é nessa fase do processo em que ocorre participação popular.

Sobre o saneamento básico, o rol do art. 2º da Resolução 1/86, que é exemplificativo, estabelece a realização do EIA para diversas atividades, dentre elas obras de saneamento. Assim, na Resolução 5/88 do Conama são elencadas várias das obras de sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgotos sanitários, sistemas de drenagem e sistemas de limpeza urbana que também estão sujeitas ao estudo<sup>10</sup>, bem como o Anexo I da Resolução 237/97, que inclui estações de tratamento de água; interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário, tratamento de destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos); tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens adas e de serviço de saúde, entre outros; tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas.

A Resolução 1/86 do Conama determina que na realização do EIA deve-se avaliar e indicar sistematicamente impactos ambientais<sup>11</sup> gerados nas fases de implantação e operação da atividade (art. 5º, II); definir os limites da área geográfica a ser direta e indiretamente afetada pelos impactos ambientais (art. 5º, III); fazer o diagnóstico ambiental da área de influência do

---

<sup>9</sup> Entende-se por significativa degradação ambiental toda modificação ou alteração substancial e negativa do meio ambiente, causando prejuízos extensos à flora, à fauna, às águas, ao ar e à saúde humana (Sirvinskias, 2019, p. 225).

<sup>10</sup> Art. 3º. Ficam sujeitas a licenciamento as obras de sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgotos sanitários, sistemas de drenagem e sistemas de limpeza urbana, a seguir especificadas: I. Em Sistemas de Abastecimento de Água; a) obras de captação vazão seja acima de 20% (vinte por cento) da vazão mínima da fonte de abastecimento, no ponto de captação e que modifiquem as condições físicas e/ou bióticas dos corpos d'água. II. Em sistema de Esgotos Sanitários: a) obras de coletores troncos; b) interceptores; c) elevatório; d) estações de tratamento; e) emissários e, f) disposição final. III. Em Sistema de Drenagem; a) obras de lançamento de efluentes de sistemas de microdrenagem; b) obras de canais, drenagem e retificação em sistemas de macredrenagem. IV. Em sistema de Limpeza Urbana: a) obras de unidades de transferência, tratamento e disposição final de tratamento de resíduos sólidos de origem doméstica pública e industrial; b) atividades e obras de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos de origem hospitalar (BRASIL, 1988).

<sup>11</sup> Impacto ambiental, por sua vez, é “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: I — a saúde, a segurança, e o bem-estar da população; II — as atividades sociais e econômicas; III — a biota; IV — as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V — a qualidade dos recursos ambientais” (art. 1º, I, II, III, IV e V, da Res. n. 1/86 do CONAMA — g. n.). (SIRVINSKAS, p. 225).

projeto, contemplando descrição e análise dos recursos ambientais da área antes da implantação do projeto (art. 6º, I); analisar os impactos ambientais do projeto e definir alternativas, discriminando: os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais (art. 6º, II) e definir as medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas (art. 6º, III), entre outros (BRASIL, 1986).

A partir do EIA é confeccionado o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), em que as informações contidas no estudo serão apresentadas, com linguagem simples e acessível ao público, especialmente das comunidades interessadas, com técnicas de comunicação visual didáticas, como mapas, gráficos e quadros, de forma que as consequências do projeto e suas alternativas, bem como as vantagens e desvantagens de cada uma sejam expostas de maneira clara (MILARÉ, 2018).

O art. 225, §1º, IV, CF/88 exige que seja oferecida publicidade ao estudo, da mesma maneira que é dada publicidade a todos os atos administrativos, conforme preceito constitucional. Nesse sentido, a Lei nº 10.650/03, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, estabelece que o registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição devem ser publicados no Diário Oficial e que fiquem disponíveis, em local de fácil acesso, no respectivo órgão<sup>12</sup>.

A Resolução 1/86 determina a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA. A finalidade legal das audiências públicas é a de assegurar que a comunidade afetada seja ouvida sobre o projeto, manifestando sua opinião, mas sem caráter deliberativo. Busca-se com a audiência que os cidadãos indaguem sobre dúvidas quanto ao EIA, tendo o RIMA já sido distribuído previamente, e aos impactos nele previstos. Para a Administração, ela tem a função de ser um momento no qual poderá ser aferida as repercussões junto à sociedade, do projeto proposto. Sugestões e críticas podem, e devem ser feitas, assegurando que os administradores possam saber exatamente qual é a opinião popular sobre o projeto (ANTUNES, 2016).

A Resolução 9/87 do Conama, ao regulamentar as Audiências Públicas, dispõe as audiências públicas podem ser convocadas em quatro hipóteses: (i) quando o órgão de meio

---

<sup>12</sup> Cf. Art. 4º, IV, da Lei nº 10.650/03.

ambiente julgar necessário; (ii) por solicitação de entidade civil; (iii) por solicitação do Ministério Público; (iv) a pedido de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Ademais, a audiência deverá ocorrer em local acessível aos interessados, a depender da complexidade do tema, e em razão da localização geográfica dos solicitantes, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo RIMA e será realizada sempre no Município ou na área de influência em que se pretende implementar o empreendimento ou atividade, tendo prioridade o Município ou a área onde os impactos ambientais forem mais significativos (MILARÉ, 2018).

O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257), que estabelece as diretrizes da política urbana, em seu art. 40, ao falar sobre o plano diretor, salienta a importância da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, haja vista que pluralidade de opiniões enriquece o debate e é um dos grandes momentos do projeto.

Segundo Álvaro Mirra<sup>13</sup>, é a participação popular tem sido mais deficiente, seja pela ausência de um canal direto que ligue a comunidade aos órgãos da Administração Pública, seja pela falta de composição paritária nos órgãos colegiados que participam da elaboração e da execução das políticas públicas, e onde as propostas dos entes intermediários não raras vezes são rejeitadas.

É em função dessa realidade que aumenta a importância do estudo de impacto ambiental. Isso porque, dentro da estrutura atual, é no momento da elaboração e, em especial, da discussão do EIA e seu RIMA, normalmente em audiência pública, que a coletividade e as entidades ambientalistas podem, afinal, influir na elaboração e, sobretudo, na forma de execução de planos e atividades que repercutem no meio ambiente (MILARÉ, 2018).

Percebe-se uma tendência à impugnação de audiências públicas, sendo tomadas medidas judiciais a fim de impedir a ocorrência dessas.

A solicitação de esclarecimentos e complementações a Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA tem expressa previsão na Resolução Conama nº 237/97 (art. 10, inciso IV), como medida prévia à realização de audiências públicas (art. 10, inciso V), competindo ao Ibama aferir a sua necessidade, com vistas na completa instrução do procedimento de licenciamento ambiental. Demonstrada, objetivamente, essa necessidade, obstáculos de ordem material e/ou de política governamental, nem mesmo o poder discricionário do órgão ambiental, não têm o condão de impedir a sua realização, em homenagem ao interesse maior da sociedade, na busca da elucidação de todas as questões pertinentes ao aludido licenciamento ambiental (TRF da 1ª Região. AC 200133000057790, 6ª Turma, DJU 3/5/2004).

---

<sup>13</sup> Mirra, 1989 apud Milaré, 2018.

Talvez, as tentativas de impugnação das audiências públicas sejam um esforço para dirimir a força da modalidade e estender a deficiência na participação popular no licenciamento ambiental de obras e atividades relacionadas ao saneamento básico.

### **2.1.2. As alterações trazidas pelo texto-base do projeto de lei nº 3729/2004 sobre participação social**

As obras relacionadas ao saneamento são de máxima importância e urgência, tendo em vista que se trata de um setor de grande impacto social. Porém, o histórico é de carência de legislação, investimento e de políticas públicas ligadas ao saneamento básico. Desde o início dos anos 2000, os governos tentam propor ações que acelerem as metas prometidas internacionalmente, entretanto, o avanço caminha a passos lentos. Por exemplo, a expectativa do Governo Federal atual é de alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico até 2033, garantindo que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90%, ao tratamento e à coleta de esgoto, mas de acordo com o ranking do Instituto Trata Brasil<sup>14</sup>, quase 35 milhões de brasileiros não possuem acesso a água tratada e 100 milhões não possuem serviço de coleta de esgoto, além disso a metade do esgoto coletado (49%) não é tratado.

No Marco do Saneamento Básico e em sua versão atualizada (2020)<sup>15</sup>, objetivando não protelar as metas de universalização, o legislador delegou às autoridades ambientais a regulamentação de procedimentos simplificados para licenciar atividades relacionadas ao tratamento de efluentes gerados nos processos de cura da água, às unidades de tratamento de esgotos sanitários e às instalações integrantes dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos considerando sempre os requisitos de eficácia e eficiência (art. 44, caput e §1º, Lei 11.445/2007).

O Projeto de Lei 3.729/2004, apontado como a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, busca regulamentar o instrumento por via legal, e não somente através resoluções, além de sedimentar as propostas da Lei 11.445/2007. No art. 35 estabelece as formas de participação pública:

Art. 35. O licenciamento ambiental será aberto à participação pública, a qual pode ocorrer nas seguintes modalidades:

---

<sup>14</sup> Ranking do Saneamento de 2021, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, em parceria com a GO Associados, a partir de dados retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) no ano de 2019, referentes aos 100 maiores municípios do país.

<sup>15</sup> Cf. Lei nº 11.445/07 com alterações pela Lei nº 14.026, de 2020.

- I – consulta pública;
- II – tomada de subsídios técnicos;
- III – reunião participativa;
- IV – audiência pública.

A audiência pública é atrelada aos processos de licenciamento ambiental de atividades ou de empreendimentos sujeitos a EIA, sendo obrigatória a realização de pelo menos uma audiência antes da decisão final sobre a emissão da Licença Prévia, sendo liberada a possibilidade de ocorrer mais de uma audiência em casos de complexidade da atividade ou do empreendimento, de amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou de ocorrência de caso fortuito ou força maior.

O artigo décimo do referido projeto assegura a realização de procedimentos simplificados para o licenciamento ambiental das atividades ou dos empreendimentos de saneamento, sendo o EIA exigido apenas em situações excepcionais, as quais devem ser justificadas pela autoridade licenciadora.

Do ponto de vista da participação social em questões ambientais, verifica-se o cerceamento ainda maior do princípio de participação da comunidade. Todos os mecanismos listados no artigo 35 são de natureza consultiva, tendo o objetivo de informar a sociedade civil e por vezes adotar uma postura “educativa” sobre o projeto. Atualmente, a participação popular já é enfraquecida na seara do licenciamento ambiental, tendo em vista que devido ao caráter consultivo, a aprovação do projeto pelos populares não é requisito exigido para a emissão da licença prévia. O diferencial das audiências públicas é a possibilidade da comunidade afetada de influir no projeto durante o processo de licenciamento ambiental e, conseqüentemente, antes do impacto ambiental, possibilitando a correção de problemas no plano.

Existe uma deficiência clara no projeto de lei, pois não foi esboçado o que seria o “procedimento simplificado de licenciamento”, modalidade que abrangerá a extensa maioria de obras e atividades relacionadas ao saneamento básico. Conseqüentemente, infere-se que a participação social será reduzida a praticamente nenhuma, levando em consideração que a consulta pública, por ser cabível a todas as espécies de licenciamento, será a única opção entre as modalidades de participação social previstas no art. 35 do PL 3.729/2004.

O projeto esteve em tramitação por 17 anos na Câmara dos Deputados, e nem mesmo durante a sua passagem pela CCJC considerou-se a adoção de mecanismos que estendessem de participação comunitária, tampouco de caráter deliberativo. Nitidamente, o legislador optou por fazer da participação social mera formalidade processual.

## 2.2. O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

O direito à informação é uma premissa primária do regime democrático. Para a participação da sociedade é necessário que sejam disponibilizadas pelos órgãos as informações necessárias sobre o fato no momento de debates e deliberações sobre o assunto. O princípio décimo da Declaração do Rio de Janeiro apontou como elemento-chave da participação a demanda por informação “No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades (...)” (ONU, 1992).

Em 2018, foi aprovado com força de documento vinculante o texto do Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em matéria Ambiental, ao final da 9ª Reunião do Comitê de Negociação do Acordo Regional sobre o Princípio 10 da Declaração do Rio (1992), no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da ONU.

O Acordo de Escazú está alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>16</sup>, estabelecendo critérios para a aplicação do princípio décimo na América Latina e Caribe, fato que sinaliza um direcionamento para a efetivação de medidas internas que garantam direitos ambientais e um grande avanço político. O artigo 5 do Acordo determina que

O exercício do direito de acesso à informação ambiental compreende:

- a) solicitar e receber informação das autoridades competentes sem necessidade de mencionar um interesse especial nem justificar as razões pelas quais se solicita;
- b) ser informado de maneira expedita se a informação solicitada está ou não em poder da autoridade competente que receber o pedido;
- c) ser informado do direito de impugnar e recorrer se a informação não for fornecida e dos requisitos para exercer esse direito.

Apesar de ter sido assinado pelo Brasil, o Acordo de Escazú ainda não foi ratificado, entretanto, seria um passo importante para o país no sentido de promoção de informações ambientais.

No texto constitucional, acerca do direito geral à informação e do correspondente dever do Estado, no art. 5º da CF, incs. XIV e XXXIII, *verbis*: “É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”;

---

<sup>16</sup> Referente as metas traçadas pela Agenda 2030.

“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O direito é reforçado no art. 220, que dispõe que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (BRASIL, 1988). No campo infraconstitucional, “a Lei 6.938/1981, em seu art. 9º, VII e XI, inseriu, dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a obrigação do Estado de produzir um cadastro de informações ambientais e de assegurar ao público a prestação de informações relativas ao meio ambiente. Por igual, a Lei 10.650/2003 dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA” (MILARÉ, 2018).

Esse princípio incentiva o diálogo contínuo entre Estado e os diversos atores sociais durante as tomadas de decisão e na formulação e execução de políticas públicas para a preservação e recuperação de bens ambientais, dando consistência à intervenção comunitária. Os cidadãos têm um papel indispensável na política ambiental, e aqueles com acesso à informação são capazes de articular de maneira mais satisfatória suas demandas, sendo capaz de se envolver ativamente no comando do processo decisório. Essa transparência propicia ao cidadão o acompanhamento da gestão pública, a análise dos procedimentos de seus representantes e favorece o crescimento da cidadania, ao circular informações que antes seriam deixadas nos arquivos públicos.

### **2.2.1. A disponibilidade de informação prevista no PL nº 3729/04**

O acesso à informação é um direito previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, sendo o ponto inicial para possibilitar a participação dos interessados no procedimento de concessão de licenciamento ambiental de obras de saneamento básico. O projeto de lei segue a premissa da divulgação e abre possibilidades de facilitação da busca.

Primeiramente, o PL 3729/04, no artigo 31, busca a utilização ativa do Sisnima<sup>17</sup> ao determinar o cadastro de todas as informações sobre os licenciamentos ambientais realizados

---

<sup>17</sup> O Sinima é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto na Lei 6.938/1981. É considerado pela Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) como a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), conforme Portaria 160/2009. O Sinima é o instrumento

em todos os âmbitos e das bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadores. Ademais, obriga a tramitação de todas as fases do licenciamento por meio eletrônico, prevendo a adoção de um sistema compatível com o Sisnima.

O artigo 33 estabelece a publicidade do procedimento de licenciamento:

Art. 33. O procedimento de licenciamento é público, devendo a autoridade licenciadora disponibilizar, em seu sítio eletrônico, todos os pedidos de licenciamento recebidos, sua aprovação, rejeição ou renovação, eventuais recursos e decisões, com as respectivas fundamentações, bem como os estudos ambientais produzidos.

Por fim, exige que o empreendedor publique em jornal oficial o pedido de licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente. O conteúdo do EIA e dos demais estudos e informações que compõe o licenciamento também passam a ser de natureza pública e devem compor o acervo da autoridade licenciadora e incluídos no Sisnima.

A iniciativa é positiva, tendo em vista que dinamizaria o licenciamento ambiental, aumentaria a coesão entre as decisões, tendo em vista a integração dos sistemas, e possibilitaria o acesso a informação em todas as fases do procedimento. Apesar de não ter sido esclarecido, seria interessante o acesso público das fases durante a sua tramitação, especialmente para a população afetada, a fim de que no momento da audiência pública seria sabido de forma mais concreta todos os passos da obra em questão.

### **3. A PREVENÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS NO NOVO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O princípio da prevenção é um dos mais característicos do Direito Ambiental. Surgiu em meados da década de 1960, com a necessidade de se adotar medidas para evitar danos ambientais já conhecidos, dos quais se possa estabelecer, com segurança, o nexo de causalidade hábil para a identificação dos futuros impactos mais prováveis. O objetivo não é a eliminação de danos, mas sim diante de uma atuação que comprovadamente lese o bem ambiental, serão realizadas manobras para freá-la.

Encontra-se presente em documentos internacionais, como na Eco 92 que estabeleceu a prevenção de sensível redução ou perda de diversidade biológica (preâmbulo) e na Declaração

---

responsável pela gestão da informação no âmbito do Sisnima, de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo.

de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (1992) ao proclamar que “os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização” (princípio 5); “Deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas.” (princípio 6); “Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos.” (princípio 15).

Na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o art. 2º, objetiva a “preservação, melhoria e recuperação” da qualidade ambiental, a “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” (inciso I), a “racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar” (inciso II), o “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais” (inciso III), o “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras” (inciso V). Em termos gerais, o conteúdo dos princípios citados da Lei 6.938/81 revela a matriz axiológica do princípio da prevenção, em que pese não aparecer a expressão “princípio da prevenção” no seu texto<sup>18</sup>.

O propósito do princípio é de evitar a consumação de danos ambientais, sendo uma medida para que os problemas sejam resolvidos no tempo adequado. “A prevenção não é estática; e, assim, tem-se que atualizar e fazer reavaliações, para poder influenciar a formulação das novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário” (MACHADO, 2012, p. 121). Ademais, na jurisprudência o princípio da prevenção é largamente aplicado, muitas vezes simultaneamente com o princípio da precaução ou são considerados a mesma coisa.

### 3.1. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O princípio da precaução surgiu no direito alemão, na década de 1970, diante da preocupação com os efeitos que os projetos e os empreendimentos realizados e em curso tem no meio ambiente. No texto original, o objetivo da precaução era reduzir significativamente as

---

<sup>18</sup> SARLET, Curso de Direito Ambiental, 2020, cit., p.140.

cargas ambientais de todos os setores da economia, em especialmente as originadas por substâncias perigosas (ANTUNES, 2021, p. 38).

O princípio da precaução está relacionado a sociedade de riscos. Caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo (MACHADO, 2013, p. 97), estando o núcleo da consciência do risco no futuro não no presente. Nesse sentido, Beck afirma que o futuro deve ser utilizado como base para a ponderação dos riscos.

Os riscos são reais e irreais ao mesmo tempo. De um lado, existem ameaças e destruições que são reais: a poluição ou a morte das águas, a desapareção de florestas, a existência de novas doenças. Por outro lado, a verdadeira força social do argumento do risco reside justamente nos perigos que se projetam para o futuro. Na sociedade do risco, o passado perde sua função determinante para o presente. É o futuro que vem substituí-lo e é, então, alguma coisa de inexistente, de construído, que se torna a ‘causa’ da experiência no presente<sup>19</sup>.

Apesar de ter sido adotado pela comunidade internacional, não se tem um consenso sobre sua definição. Outra controvérsia é a distinção entre prevenção e precaução, na jurisprudência e para muitos autores, os termos são considerados sinônimos ou um é abarcado pelo outro, como para Sirvinskas (2019), que não diferencia os termos, então opta por utilizar prevenção para tratar do tema, tendo em mente que essa é um gênero, sendo mais ampla, e prevenção e cautela são espécies dele. Para Sarlet (2020), a precaução é uma espécie de prevenção mais desenvolvida, abrangente e complexa, pois vincula a ação humana no presente a resultados futuros.

A proteção ambiental deve ser constantemente observada, por esse motivo, deve ser proibida ou retardada a atividade com potencial lesivo, para que seja elaborado um plano de mitigação dos danos. Nesse sentido, a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), delineou-se o princípio da seguinte maneira:

#### Princípio 15

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O princípio da precaução está relacionado com cautela, comedimento e reflexão para a realização da melhor análise possível, não devendo ser interpretado como uma cláusula geral,

---

<sup>19</sup> BECK, 2001 apud MACHADO, 2013.

aberta e indeterminada, precisa-se definir o que se pretende evitar. A decisão de quais riscos são mais aceitáveis ou de menor potencial de ser tomada racionalmente, considerando as alternativas de implementação ou não do empreendimento. O objetivo não é paralisação da atividade, mas sua realização com todos os cuidados necessários, até mesmo para que o conhecimento científico avance a ponto de esclarecer a dúvida (ANTUNES, 2021).

No cenário internacional, tem a missão de oferecer um instrumento de regulação internacional de inovação tecnológica e de inovação da ação humana. Contudo, o contexto em que está inserido evolui de maneira mais lenta se compararmos com o progresso da biotecnologia e a demanda social por veracidade nas ações científicas sobre essas questões (SIRVINSKAS, 2019).

O operador do direito deve adotar uma postura precavida e responsável diante da ameaça a vida, saúde, qualidade ambiental, entre outros bens jurídicos, optando por lidar de forma segura com as possíveis consequências do uso de tecnologias ou substâncias.

Segundo Machado (2013), a “precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo” (p. 97). O termo risco é empregado, geralmente, em razão da concepção de que os riscos partem das decisões humanas. Para Gerd Winter, a diferença entre perigo e risco ambiental é relacionada ao grau de reprovação da ação pela legislação.

“Se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o princípio da precaução, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano”<sup>20</sup>.

O princípio foi bem recepcionado tanto pela doutrina, quanto pela jurisprudência. O Brasil assinou, ratificou e promulgou a Convenção da Rio 92, a Convenção sobre a Diversidade Biológica<sup>21</sup> e a Convenção-Quadro das Nações Unidas<sup>22</sup>, todas com o princípio inserido.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da precaução está expresso nos sete incisos do §1º do art. 225 da Constituição Federal cujos incisos determinam que o Poder Público defina meios e formas de avaliar os impactos ambientais para evitar os danos ambientais dos quais não se tem compreensão exata (ANTUNES, 2021). As normas suscitadas ditam que o

---

<sup>20</sup> WINTER, 1997 apud MACHADO, 2013.

<sup>21</sup> A Convenção pela Diversidade Biológica, elaborada durante a Rio 92, em seu preâmbulo estabelece que “é vital prevenir, prevenir e combater na origem da sensível redução ou perda da diversidade biológica”.

<sup>22</sup> Também durante a Eco 92, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas definiu obrigações as Partes da Convenção diversas medidas eficazes de mitigação, promoção, cooperação, responsabilizando os países com base no seu poder financeiro.

regimento das atividades de ser realizado com cautela, tendo em vista que são atividades com incerteza científica.

“No âmbito do direito ambiental, tem-se que o risco concreto ou potencial é controlado pelo princípio da prevenção, enquanto o abstrato encontra-se amparado pelo princípio da precaução, ao investigar a probabilidade de risco por meio de verossimilhança e de evidências” (LEITE, 2012, p. 29). A precaução está positivada nas regras que determinam a avaliação dos impactos ambientais de atividades potencialmente lesivas, e, segundo Antunes (2021), essa é a única aplicação juridicamente legítima do princípio da precaução<sup>23</sup>.

### **3.1.1. A sociedade de risco e o direito ambiental**

A Teoria da Sociedade de Risco, atribuída a Ulrich Beck, aborda o período que sucede a Primeira Modernidade no Ocidente, a qual possuía progresso econômico ilimitado, fortemente ligado a exploração do meio ambiente. Considerada como um sucesso, essa sociedade industrial é transportada para as premissas de seu sistema organizacional, em que se confrontada com ameaças e problemas por ela gerados, fatores que abalam os pilares de sustentação de sua ordem social (VIEGAS, 2007, p. 46).

Em sua obra, Giddens também aborda sobre a quebra de paradigma e as mudanças provenientes da nova modernidade. Existem, obviamente, continuidades entre o tradicional e o moderno, e nem um nem outro formam um todo à parte; é bem sabido o quão equívoco pode ser contrastar a ambos de maneira grosseira. Mas as mudanças ocorridas durante os últimos três ou quatro séculos – um diminuto período histórico – foram tão dramáticas e tão abrangentes em seu impacto que dispomos apenas de ajuda limitada de nosso conhecimento de períodos precedentes de transição na tentativa de interpretá-las<sup>24</sup>.

A Sociedade de Risco é a etapa após um intenso processo de modernização, quando ocorre o desencantamento com as práticas do sistema anterior e percebe-se que a dinâmica do

---

<sup>23</sup> Para Sarlet (2020), também há a Lei de Biossegurança (Lei nº) 11.105/2005, que, pela primeira vez no ordenamento jurídico, trouxe o princípio da prevenção de forma expressa. “Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.”

<sup>24</sup> GIDDENS, 1991, p. 14 apud VIEGAS, 2007.

processo de desenvolvimento é tão acentuada que os modelos de enfrentamento de crise propostos anteriormente não abarcam mais os problemas atuais.

O progresso tecnológico e econômico caminha para a possibilidade de autodestruição, onde os efeitos de anos de desenvolvimento industrial são percebidos, mas se sabe como lidar com eles. O referencial dessa “pós-modernidade” passa a ser ela mesma, as lições aprendidas com os erros do passado não cabem mais, não servem de régua. A questão é que os riscos da sociedade industrial não mais se submetem à percepção dos sentidos e ao conhecimento científico<sup>25</sup>.

A Segunda Modernidade é aquela que não consegue acompanhar o crescimento contínuo da economia, da tecnologia e da sociedade. Toma-se consciência que com o esgotamento do modelo de produção, o uso predatório dos recursos naturais para satisfazer os seres humanos e a expansão demográfica, aumenta-se o risco permanente de desastres e catástrofes.

O desenvolvimento econômico tende a esconder os danos ecológicos causados em razão dele. Os efeitos colaterais da Primeira Modernidade forçam uma autocrítica e, conseqüentemente uma autotransformação para conter os riscos, que já não são limitados pelo espaço e pelo tempo, incalculáveis segundo as regras de causalidade e de responsabilização, não podendo ser compensados, reprimidos ou controlados de maneira satisfatória.

O conhecimento científico tem protagonismo nesse momento, pois os riscos são gerados e resolvidos através dele. Na sociedade de risco, os problemas ambientais são ininterruptos, imperceptíveis e de difícil solução, ou seja, a ciência não é suficiente para resolvê-los.

Verifica-se a ocorrência de muitos acidentes ambientais, regular e cotidianamente, muitos deles com a participação direta ou indireta do homem, apesar de ele não se dar conta. Beck apresenta cinco aspectos para discuti-la, quais sejam:

a) os riscos produzidos escapam à percepção sensorial. Permanecem invisíveis até seu conhecimento pela sociedade ou que fujam ao controle. Os riscos passam a ser socialmente construídos, modificados, dramatizados ou minimizados de acordo com o conhecimento, elevando-se a importância da mídia de massa e das profissões legais e científicas responsáveis pela definição dos riscos; b) os riscos não respeitam necessariamente as desigualdades sociais da modernidade simples, isto é, classes, etnias, e em determinado momento atingem aqueles que os fabricaram ou os que lucram com sua ocorrência; c) os riscos não quebram a lógica do mercado, ao contrário, surgem mercados especializados no gerenciamento e na mitigação dos riscos; d) os conhecimentos sobre os riscos e as catástrofes ambientais ganham contornos políticos; e) as catástrofes e os riscos socialmente reconhecidos ganham força política (SIRVINSKAS, 2019).

---

<sup>25</sup> BECK, 1996 apud VIEGAS, 2007.

O risco ao meio ambiente consubstancia-se pela existência de danos indeterminados e imprevisíveis. Há muitos interesses econômicos, políticos e estruturais que estimulam as origens, existências e efeitos desses riscos anônimos, que passam a ser prejudiciais ao equilíbrio ambiental. Entretanto, o risco pode ser diagnosticado e prevenido por um sistema normativo adequado, apesar de não ser previsível<sup>26</sup>.

### 3.2. O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO

Princípio do equilíbrio é o princípio pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo (ANTUNES, 2021, p. 44).

Muitas vezes o princípio do equilíbrio é incorporado a prevenção, tendo em vista que é necessário que todas as consequências possíveis e previsíveis da intervenção no meio ambiente sejam analisadas, sendo realizada uma apuração de todos os campos do projeto a ser implantado, as consequências ambientais, econômicas e sociais, ressaltando-se os benefícios ao ser humano sem que seja sobrecarregado o meio ambiente. O resultado da análise deve ser favorável ao meio ambiente e nenhum aspecto deve se sobrepor a outro. Após, será aplicada a legislação ambiental considerando todas as variantes examinadas.

### 3.3. A RELAÇÃO ENTRE PREVENÇÃO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O princípio da prevenção é utilizado para impactos ambientais já conhecidos, em que é possível estabelecer nexos de causalidade suficientes para identificar a ocorrência dos mais prováveis impactos futuros. Fiorillo (2022) explica que, o Estado na qualidade de agente normativo e regulador, aplica o princípio por meio de licenças, de fiscalização, das sanções administrativas, entre outros atos, em face dos deveres impostos pela Lei Maior. O licenciamento ambiental é um dos instrumentos previstos na Constituição de 1988 para efetivar o princípio da prevenção, pois age para evitar e mitigar os danos provenientes de determinada atividade ao meio ambiente.

As obras de saneamento são suscetíveis a licenciamento ambiental quando delas resultam consequências a biota local. Em razão da defasagem do setor, foram confeccionadas

---

<sup>26</sup> Luís Paulo Sirvinskas, Manual de Direito Ambiental, cit., p. 111.

uma série de leis sobre o tópico nas últimas décadas, como o Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), o qual estabelece as diretrizes nacionais para o tema, com a proposta de universalização e prestação adequada dos serviços, e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305), que visa a redução dos resíduos através de tratamento e reutilização desses. O objetivo é incentivar investimentos na área e acelerar a implementação das atividades.

#### 3.4. AS PRINCIPAIS MUDANÇAS PREVISTAS NO PL 3729/2004 PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

A Lei 11.445/07 focou nas condições estruturais do segmento, ratificou a prestação de serviço regionalizada, a qual pode abranger município, região metropolitana, unidades regionais de municípios não necessariamente limítrofes, mas atraentes quando ligados. Ocorre que, a delegação dos critérios para a concessão das licenças para estados e municípios particularizou os trâmites a ponto de existir múltiplos processos discrepantes no mesmo estado.

O PL 3729/2004 foi concebido para servir como lei geral do licenciamento ambiental, após décadas de regulamentação por resoluções do CONAMA. Assim, o objetivo seria concretizar as intenções do Marco Geral do Saneamento Básico e uniformizar as disposições gerais, deixando a cargo de estados e municípios os critérios específicos.

No artigo 4º da referida lei, a redação é a seguinte:

Art. 4º A construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do Sisnama, sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis.

Em primeiro momento, o legislador opta por adotar o licenciamento ambiental para obras, empreendimentos e alterações que de qualquer modo produzam impacto no ambiente. Os membros da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal acreditam que a norma é aberta, por isso defendem o acréscimo de uma lista mínima de atividades e empreendimentos, independentemente de sua localização, sejam sujeitos a licenciamento ambiental. Os senadores acreditam que a alteração no artigo, para conter em lei as atividades ou os empreendimentos com licenciamento obrigatório, evitaria a liberação facilitada de obras impactantes, e a pressão política para que isso ocorra, e refrearia a flexibilização nas regras subnacionais sobre a exigência de licença para atrair investimentos. Por sua vez, membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) acreditam que a lentidão do processo impede o

movimento das empresas e que caso a análise ultrapasse o prazo estimulado, deve ser automaticamente concedida<sup>27</sup>.

O órgão licenciador executa todo o processo de licença e exerce o poder de polícia ambiental, o propósito da lei é estabelecer as diretrizes gerais que todos os estados e municípios deverão seguir em termos de licenciamento. Dessarte, faz-se necessária a concepção de um padrão modelo que seja o ponto de partida das decisões dos órgãos responsáveis sobre o tema.

As mudanças têm foco na celeridade e na simplificação do processo de concessão de licenças. Para as obras de saneamento básico foram definidos procedimentos simplificados e prioridade na análise, quando exigido licenciamento ambiental. O objetivo é facilitar o andamento das obras pendentes de autorização e propiciar novas atividades.

Em relação às medidas de saneamento básico, o artigo 8º<sup>28</sup> dispensa a realização de licenciamento ambiental para sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, bem como para usinas de triagem de resíduos sólidos, mecanizadas ou não. A decisão é para acelerar duas das áreas mais problemáticas do tópico, as quais além de insuficientes, são obsoletas para a dinâmica das cidades e indústrias atuais. Entretanto, o Sen. Jacques Wagner explica que o processo não é tão simples e exemplifica: “Uma Estação de Tratamento de Esgotos (ETE), por exemplo, tem potencial de causar, dentre outros impactos, o lançamento acidental de carga orgânica poluente em corpos d’água receptores, com consequências para a flora, fauna, economia e turismo, em toda a região a jusante do lançamento”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Fala do Sen. Luiz do Carmo (MDB-GO) em audiência conjunta sobre o PL 2.159/2021, em 19 nov. de 2021.

<sup>28</sup> Art. 8º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:  
[...]

VII – sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, exigível neste último caso outorga de direito de uso de recursos hídricos para o lançamento do efluente tratado, o qual deverá atender aos padrões de lançamento de efluentes estabelecidos na legislação vigente;

[...]

X – usinas de triagem de resíduos sólidos, mecanizadas ou não, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;  
XI – pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

XII – usinas de reciclagem de resíduos da construção civil, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; e

XIII – ecopontos e ecocentros, compreendidos como locais de entrega voluntária de resíduos de origem domiciliar ou equiparados, de forma segregada e ordenada em baias, caçambas e similares, com vistas à reciclagem e a outras formas de destinação final ambientalmente adequada.

[...]

<sup>29</sup> Sen. Jacques Wagner em sessão sobre o PL 3.129/2021, em 24 ago. de 2021.

Apesar da boa iniciativa, é contraproducente a eliminação categórica do licenciamento ambiental para essas obras, tendo em vista que a região a ser impactada precisa ser previamente conhecida e deve haver a definição das medidas preventivas e redutoras de impactos a longo prazo e em caso de acidentes. Ademais, é importante que a dispensa prévia geral via ato normativo seja possível apenas após análise altamente criteriosa, considerando que as referidas atividades possuem impacto direto na água e no solo, o EIA serve para identificar técnicas necessárias para prevenção e mitigação desses impactos.

Nesse sentido, no julgamento da ADI 5.312<sup>30</sup>, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a dispensa de licenciamento de atividades segmentadas por valor econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do estudo de impacto prévio implicam em uma proteção deficiente do direito ao meio ambiente equilibrado.

As alternativas praticáveis, e que já são realizadas pelos órgãos ambientais responsáveis, são a priorização de obras públicas ou de interesse público no cronograma de trabalho e simplificação do processo pelo órgão competente. Em seu artigo 10<sup>31</sup>, o projeto de lei certifica essas possibilidades e aponta a necessidade de exigência de licenciamento ambiental para empreendimentos ou atividades de saneamento ambiental.

---

<sup>30</sup> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, §2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 5.312 / TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2018, Tribunal Pleno, processo eletrônico, DJe-026, divulg. 8-2-2019, public. 11-2-2019).

<sup>31</sup> Art. 10. A autoridade ambiental competente assegurará procedimentos simplificados e prioridade na análise para o licenciamento ambiental, quando exigível, das atividades ou dos empreendimentos de saneamento básico abrangidos pelas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e 14.026, de 15 de julho de 2020. Parágrafo único. A exigência de EIA para o licenciamento ambiental das atividades e dos empreendimentos referidos no caput deste artigo somente deve ocorrer em situações excepcionais, devidamente justificadas pela autoridade licenciadora.

O grande problema da intenção de desburocratização, trazida pelo projeto de lei é que o licenciamento ambiental deixa de ser a regra e passa a ser a exceção, sendo extinto em algumas situações, essa inversão contraria as normas previstas no artigo 4º do projeto de lei e no art. 225, IV, da Constituição Federal, que expressam a necessidade de realização do licenciamento para casos de potencial degradação ambiental, sendo uma clara afronta ao princípio do equilíbrio.

O projeto de lei se propõe a ser uma lei geral específica do licenciamento ambiental, entretanto, apesar dos 18 anos em tramitação, não soluciona questões importantes e falha na tentativa de centralização. A diferença de nomenclatura nos processos estaduais e municipais é uma queixa frequente, a qual se quer foi mencionada. Propostas de instrumentos efetivos de fiscalização e controle do procedimento foram ignoradas e substituídas por facilitadores que os dispensam. O licenciamento ambiental é apenas fragilizado e continua a ser definido pelas autoridades licenciadoras.

#### **3.4.1. A indispensabilidade da análise do caso concreto**

As obras e empreendimentos de serviços públicos de saneamento básico são conhecidas e semelhantes ao redor do país, por isso os efeitos por eles produzidos são entendidos pelo legislador como comuns a todas as obras de mesmo porte. Por consequência, é retirada a obrigação da realização de licenciamento e proposta uma versão simplificada para a concessão das licenças necessárias. Ocorre que, seria benéfica a menção de balizas para o procedimento simplificado, as quais deveriam ser adotadas pelos órgãos infralegais, a fim de proporcionar uma coesão entre os processos de todo o país.

O artigo 13 e parágrafos do projeto de lei, que tratam da gestão dos impactos e das condicionantes, explicita que o empreendimento ou obra em análise é somente responsável pelas condicionantes e ações mitigadoras estritamente ligadas ao projeto. “Nos casos de empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora pode aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada empreendimento. Nesta hipótese, pode ser emitida LP única para o conjunto de empreendimentos, desde que identificado um responsável legal, mantida a necessidade de licenciamento ambiental específico para cada empreendimento a partir da instrução da LI.” (LIMA, M. I. L. S; REI, F., 2017, p. 404).

O Presidente da CMA sustenta que os impactos ambientais indiretos ou acumulados no local das operações a serem licenciadas devem ser considerados na definição das

condicionantes da licença ambiental, “O licenciamento ambiental existe exatamente para identificar se o local do empreendimento ainda suporta (e em que medida) novos impactos ambientais negativos, sem ameaças à saúde humana ou danos demasiado graves e irreversíveis ao meio ambiente” (WAGNER, 2021). O senador defende que muitas vezes a obra, apesar de ser qualificada como de baixo impacto, é o ponto de desencadeamento dos danos irreparáveis ou de difícil reparação àquele ecossistema.

Outro ponto negativo é a renovação automática da LO e da licença única por igual período, sem a necessidade da análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, por formulário disponibilizado na internet, desde que inalteradas as características e o porte da atividade ou do empreendimento, o empreendimento não tenha sido objeto de sanções administrativas ou penais por infração à legislação ambiental, a legislação não tenha sofrido alterações e as condicionantes ambientais aplicáveis tenham sido cumpridas ou, se ainda em curso, estejam sendo cumpridas conforme o cronograma aprovado pela autoridade licenciadora.

É insuficiente a argumentação para a renovação automática, sem que a autoridade responsável realize uma vistoria no local para declarar se a declaração do empreendedor faz jus a realidade, ainda é pouco lógico que ocorra uma melhoria contínua no empreendimento.

“Necessária a permanência do sistema atual, em que a renovação da LO é solicitada ao órgão licenciador, que analisa os estudos apresentados e o memorial de caracterização do empreendimento e, com base nestes documentos e em vistoria no local, concede (ou não) a renovação da licença ambiental, podendo ainda propor novas condicionantes” (LIMA, M. I. L. S; REI, F., 2017, p.405). Ainda, no projeto de lei não são estabelecidos mecanismos para a fiscalização de nenhuma das etapas de licenciamento.

A título de exemplo, a população abastecida pela Estação Guandu, a maior estação de tratamento de água do mundo, localizada no Rio de Janeiro, teve um problema com a qualidade da água fornecida por contaminação de geosmina, estudos demonstraram que o empreendimento não é reformado desde a década de 1980. Isso na vigência do sistema atual, que prevê análise pelo órgão licenciador, logo, com a automatização da renovação da licença, espera-se que problemas como esse aconteçam com maior frequência dada a ausência de fiscalização.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O art. 225, *caput*, e inc. IV da Constituição Federal norteiam o licenciamento ambiental e a coletividade deve ter papel ativo na preservação do meio ambiente equilibrado. Não apenas no licenciamento ambiental, mas no direito ambiental como um todo, o controle social é essencial para garantir a qualidade do processo. Esse controle pode ocorrer por meio individual, em que cada um dá a sua opinião, ou por meio de grupos que atuem em nome de uma ideia.

A participação no ordenamento jurídico se dá através de projetos de leis de iniciativa popular, plebiscito, audiência pública, ação popular, ação civil pública, entre outros. É indispensável que a comunidade esteja presente para apontar os problemas e os possíveis danos causados pelas soluções, a fim de promover autenticidade e qualidade do projeto desenvolvido.

No setor do saneamento básico a participação popular é prevista de forma ativa na participação na construção de ações e programas de políticas públicas, na avaliação dos serviços prestados, nas audiências públicas; e de forma passiva como destinatários dos resultados da atuação do Estado no tema. O legislador explora o controle social por meio da construção da noção de cidadão, assegurando a participação da comunidade nas políticas sobre resíduos sólidos, como condição de validade do contrato de serviço público de saneamento. Acredita-se que à medida que a população se tornar mais atuante, as políticas serão pensadas com maior consideração aos usuários.

A via de participação eleita pelo legislador no licenciamento de obras de saneamento é a audiência pública, que ocorre na fase de aprovação do EIA para a concessão da LP, este é o único momento em que há previsão da presença popular na legislação sobre o tema. Alegadamente, dá-se publicidade ao estudo para que os cidadãos tenham acesso a ele, sejam capazes de realizar questionamentos e opinar sobre críticas e melhorias para o projeto. Entretanto, na realidade, poucas são as obras que tiveram audiência pública e sua ausência não gerou óbice para concessão da licença.

A deficiência na efetivação do princípio ocorre porque a sua existência é puramente ornamental no mecanismo. Tendo como exemplo a construção hipotética de uma ETE próxima a um bairro residencial, se em audiência pública, o líder da comunidade aponta a necessidade de um encanamento especial, o qual dissiparia o cheiro forte que incomodaria todos os moradores da região, e o empreendedor decidir que não acatará a sugestão, o processo seguirá sem problemas, bem como existe a possibilidade de não ocorrer audiência pública antes da concessão da licença.

O PL 3729/2004, apesar de propor as modalidades de participação mediante consulta pública, tomada de subsídios técnicos, reunião participativa e audiência pública, esvazia o princípio. As modalidades existentes possuem caráter meramente consultivo ou informativo,

infligindo na população as consequências, sem opinar em nada. A única modalidade que possui previsão de utilização é a audiência pública, que por sua vez, encontra-se condicionada a elaboração de EIA/RIMA, o qual será exigido apenas em situações excepcionais.

O principal canal para incentivar a conscientização e participação pública é por meio da informação, que deve ser repassada de forma simples e efetiva, de maneira que todos tenham acesso a ela. O direito à informação encontra respaldo como premissa do Estado Democrático de Direito, tendo previsão constitucional<sup>32</sup>, princípio da Declaração da RIO 92 e critério do Acordo de Escazú, bem como na Política Nacional do Meio Ambiente e na Lei nº 10.650/2003.

A informação estimula e enriquece o diálogo entre as partes envolvidas, pois possibilita o acompanhamento das medidas tomadas, o estabelecimento de critérios, a criação de precedentes e permite que a coletividade tenha entendimento do processo como um todo. No entanto, sabe-se que atualmente não ocorre a divulgação das informações sobre os procedimentos de licenciamento ambiental realizados em meios de fácil acesso, sendo difícil a obtenção dos resultados mesmo após contato com os realizadores das obras. Por exemplo, não existe um sítio eletrônico, forma pública capaz de alcançar um número significativo de pessoas, ou qualquer meio de ampla divulgação que contenha as informações do banco de dados do SISNAMA.

O inciso IV do art. 225 da CF/88 exige a publicidade do estudo prévio de impacto ambiental. Nesse sentido, o PL nº 3729/04 propõe a tramitação de todas as fases licenciamento ambiental em meio eletrônico, devendo a autoridade licenciadora<sup>33</sup> disponibilizar todas as informações referentes aos pedidos recebidos, aprovações, rejeições, renovações e eventuais recursos em seu sítio eletrônico, que deve ser compatível com o Sinima, banco de dados integrado, que conterà as informações fornecidas e utilizadas nos licenciamentos ambientais realizados em todo o país, com parâmetros pré-estabelecidos para a uniformização do sistema. Caso a estratégia se concretize, será uma atualização importante para a esfera geral do licenciamento, e para a população, a qual terá um meio de acesso mais prático e completo

O princípio da prevenção, ainda que parte estruturante do licenciamento ambiental, também sofre limitações no Projeto de Lei nº 3729/2004. Por definição, o princípio atua na análise das consequências presumíveis dos projetos de licenciamento ambiental, com o propósito de minimizá-las e evitar problemas maiores. O EIA/RIMA, a forma escolhida para avaliar obras e empreendimentos, possui diversas etapas, é realizado por profissionais

---

<sup>32</sup> Cf. Art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

<sup>33</sup> O inciso II do PL nº 3729/04 nomeia como autoridade licenciadora órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que seja parte do SISNAMA.

capacitados e tem como produto um relatório detalhado, mas, em contrapartida, é parte de um procedimento com fases demoradas.

As obras do setor de saneamento básico demandam urgência, considerando que são essenciais para a vida, saúde e bem-estar da população destinatária, que enfrenta uma grande deficiência em todos os serviços do setor somados a omissão do Estado. Como tentativa de diminuir a distância entre as metas e a situação real, as autoridades licenciadoras em todas as esferas vêm buscando mecanismos de simplificação das obras de menor impacto para acelerar a sua construção e entrega. O projeto de lei segue essa linha de trabalho, entretanto, não resolve as lacunas existentes, como também surge com novas questões.

Por ter a premissa de lei geral, o foco do texto é a padronização dos tópicos referentes ao processo de licenciamento ambiental. No caso do saneamento, o padrão é dispensa de licenciamento das obras para desobstruir a fila de processos parada sobre o tema, que aguardam liberação pela autoridade responsável. O problema é que uma lei genérica, como essa, não é capaz de alcançar as realidades distintas existentes no Brasil, e acaba por desconsiderar o caso concreto, exemplificando, por mais que sejam conhecidos os impactos da construção de uma ETA, as implicações variam de acordo com o território, a construção de uma ETA na região metropolitana de São Paulo não promove os mesmos efeitos no ambiente que a construção da mesma estrutura no Pará com biota local.

Complementarmente, o legislador retira o dever da Administração Pública de fiscalização e tutelar o instrumento. Não há menção a efetivação de fiscalização durante as fases do processo, o licenciado é quem decide o tamanho do risco do empreendimento, solicita a licença, define se houve impacto negativo, sem que haja algum órgão responsável que certifique a veracidade das informações prestadas. A lei busca tirar o poder de legislar sobre a matéria do CONAMA e das demais autoridades licenciadoras, mas não oferece os mecanismos para a realização do trabalho.

Outro ponto é o foco no empreendimento e nas necessidades do empreendedor para a implementação. O texto menospreza a proteção ao meio ambiente para criar uma atmosfera atrativa para o negócio. São oferecidas licença única e por adesão e compromisso para facilitar a aprovação da construção, sem a necessidade de um estudo de impacto, confiando que os empreendimentos com a mesma finalidade possuem resultados iguais onde estiverem inseridos; na fase de operação existe a possibilidade de que se os danos não ultrapassarem o esperado, a licença pode ser renovada automaticamente. Todavia, na tentativa facilitar para o empreendedor, são criadas dúvidas que deverão ser solucionadas por ele, pois estão a seu critério, sem que exista o mínimo de competência técnica exigida ou pré-estabelecida.

O texto-base tem pontos positivos, que certamente podem auxiliar no andamento dos processos. Mas carece de ajustes, pois é um espelho das resoluções editadas pelo CONAMA, com as mesmas lacunas, que não foram enfrentadas pelo legislador, é necessária a adoção de medidas voltadas para a segurança jurídica e que firmem os papéis a serem desempenhados pelos órgãos. A participação popular deve ser inserida de forma ativa, não apenas para propósitos educacionais sobre o que vai ocorrer, mas com poder de indicar mudanças e de impedir a tramitação até que as questões sejam respondidas.

Ademais, o EIA não é a única avaliação de impacto existente, cabe ao legislador explorar as opções compatíveis com o licenciamento de cada atividade. A celeridade do processo não está na mera simplificação, e sim na estruturação dos órgãos licenciadores, na confecção de termos de referências mais concisos e na realização estudo sobre as condicionantes. É preciso que a macroestrutura seja vista, deve-se considerar a incorporação da obra no local, atentando-se as particularidades de cada empreendimento, para resguardar o equilíbrio do ecossistema local.

## REFERÊNCIAS

- A ONU e o meio ambiente | As Nações Unidas no Brasil.** Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 14 out. 2021.
- ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; DIAS, Daniella Maria dos Santos. A trajetória da participação pública em matéria urbanoambiental no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39382>>. Acesso em: 3 out. 2021.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. 9788597027402. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027402/>. Acesso em: 14 set. 2021.
- AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Licenciamento de usinas hidrelétricas, reservatórios e áreas de preservação permanente / Power plants license, tanks and permanent preservation areas. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 2, p. 609–625, 2015.
- BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia. Os direitos de acessos em matéria ambiental e sua efetividade: o meio ambiente digital no futuro acordo regional sobre o Princípio 10. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 18, n. 3, p. 617–636, 2017.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=635365&filenam e=PRL+1+CMADS](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=635365&filenam e=PRL+1+CMADS)>. Acesso em: 29 set. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 set. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em: 31 ago. 2022.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em: 21 ago. 2022.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2010. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm). Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a lei n.9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.. . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.. . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 21 ago. 2022.

CNM - Confederação Nacional de Municípios | Áreas Técnicas. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/areastecnicas/itemdicionario/sinima-sistema-nacional-de-informacoes-sobre-meio-ambiente>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf)>. Acesso em: 7 out. de 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental**. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 005, de 15 de junho de 1988.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Procedimentos para as Audiências Públicas**. Resolução nº 009, de 3 de dezembro de 1987.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Critérios básicos e diretrizes gerais para o Licenciamento Ambiental**. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

CONTARATO, Fabiano. **EMENDA**. nº 48. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9029079&disposition=inline>. Acesso em: 5 abr. 2022.

DE SOUZA-LIMA, José Edmilson; MARTINI, Karlla Maria. **Licenciamento Ambiental: uma proposta de (re) leitura em um estado de direito socioambiental**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 16, n. 16, p. 166-183, 2014.

**Em audiência conjunta, projeto de lei geral do licenciamento ambiental segue sem consenso**, Senado Federal, disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/19/em-audiencia-conjunta-projeto-de-lei-geral-do-licenciamento-ambiental-segue-sem-consenso>>. acesso em: 1 abr. 2022.

**Etapas do licenciamento - PNLA - Portal Nacional de Licenciamento Ambiental**.

Disponível em: <<http://pnla.mma.gov.br/etapas-do-licenciamento>>. Acesso em 12 de agosto de 2021.

FERREIRA, Maria Luísa Brasil Gonçalves. **Audiências públicas no licenciamento ambiental: novas perspectivas para efetivação da participação popular**. In: Congresso Mineiro de Direito Ambiental: Licenciamento Ambiental e Questão Hídrica, 2: 2018, Belo Horizonte, MG. Anais eletrônicos. Belo Horizonte: Initia Via, 2018. p. 105 - 125. Disponível em: <https://www.initiavia.com/ii-congresso-de-direito-ambiental>. Acesso em: 23 set. 2021.

FIORILLO, Celso Antonio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. 9786555596748. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596748/>. Acesso em: 08 abr. 2022.

FREIRE, André Luiz. **Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos**.

Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 02 set. 2021.

GOIS, Elieuton Sampaio; LEUZINGUER, Márcia Dieguez. Efetivação da proteção ambiental: análise da contratação direta do estudo de impacto ambiental pelo proponente de projetos. **RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 36, p. 103-121, 2019.

GUIMARÃES, Livia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 1, p. 236–271, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. **Características da população e dos domicílios**: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 1 out. 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/>>. Acesso em: 1 out. 2021.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental na Sociedade de Risco**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

LIMA, Maria Isabel Leite Silva de; REI, Fernando. 40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 378-410, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.16646.

LULIA, Luciana De Toledo Temer; DOMINGUES, Diego Sígoli. O papel do amicus curiae e das audiências públicas como instrumentos de aperfeiçoamento e legitimidade das decisões no Supremo Tribunal Federal. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 11, n. 04, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/33115>>. Acesso em: 5 out. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21a. ed., rev.ampliada e atualizada, de acordo com as Leis 12,651, 25.5.2012 e 12,727, 17.10.2012 e com o Decreto 7,830, 17.10.2012. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2013.

**Marco Legal do Saneamento completa um ano**. Governo do Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/07/marco-legal-do-saneamento-completa-um-ano>>. Acesso em: 1 out. 2021.

**Mesa-redonda discute o Projeto de Lei no 3.729/2004 – nova Lei do Licenciamento | CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/blog/2021/06/14/mesa-redonda-discute-o-projeto-de-lei-no-3-729-2004-nova-lei-do-licenciamento/>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente** [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente** [livro eletrônico]. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

**Problema da Geosmina na água de consumo RJ**. Microambiental. Disponível em: <<https://microambiental.com.br/analises-de-agua/entenda-o-problema-da-geosmina-na-agua-de-consumo-do-rj/>>. Acesso em: 8 abr. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Agenda 2030. Brasília: PNUD, 2015. Acesso em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em 10

out. 2021.

RIZO SCHIAVO, V.; DE AZEVEDO BUSSINGUER, E. C. El licenciamiento ambiental como política pública y el poder de las empresas. **Opinión Jurídica**, v. 19, n. 38, p. 83-98, 2020.

RODRIGUES, Randolfe. EMENDA ADITIVA. nº 30. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9017411&disposition=inline>. Acesso em: 5 abr. 2022.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Minha Biblioteca: Grupo GEN, 2020. 9788530991197. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991197/>. Acesso em: 5 set. 2021.

SIRVINSKAS, Luís P. **Manual de Direito Ambiental**. 19 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. 9786555590623. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590623/>. Acesso em: 8 abr. 2022.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 18 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. 9788553617104. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553617104/>. Acesso em: 7 out. 2021.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre. Participação dos cidadãos e saneamento básico: panorama da legislação nacional. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 63, p. 141–158, 2016.

SOUZA, Júlio César de; GOMES, Magno Federici. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO TRANSPARENTE DO MEIO AMBIENTE: EDUCAÇÃO AMBIENTAL E DIREITO À INFORMAÇÃO. **Revista Jurídica da FA7**, v. 17, n. 1, p. 81–94, 2020.

TAVARES, Rosana Carneiro. O sentimento de pertencimento social como um direito básico e universal. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 15, n. 106, p. 179, 2014.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. Editora Revista do Tribunais, 2016.

VIEGAS, Thaís Emília de Sousa. **Do silêncio à crise: Uma perspectiva do Direito Ambiental a partir da Teoria da Sociedade de Risco**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89817>>. Acesso em: 10 out. 2021.

VILAS BOAS REIS, Émilien; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, 2018. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30667>>. Acesso em: 20 set. 2021.

WAGNER, Jacques. EMENDA MODIFICATIVA. nº 11. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9009321&disposition=inline>. Acesso em: 5 abr. 2022.

WAGNER, Jacques. **EMENDA MODIFICATIVA**. nº 20. 2021. Disponível em:  
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9009360&disposition=inline>. Acesso  
em: 5 abr. 2022.

WAGNER, Jacques. **EMENDA MODIFICATIVA**. nº 19. 2021. Disponível em:  
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9009357&disposition=inline>. Acesso  
em: 5 abr. 2022.