

## Lucyléa Gonçalves França

Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão(1996). Doutora em Direito pela Universidad de Salamanca, Espanha (2012). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (2003). Ex-conselheira da ordem dos advogados do Brasil, seccional Maranhão. Professora do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Chefe do Departamento de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Investigadora do CEMUSA-Centro de Estudios de la Mujer da Universidad de Salamanca. Investigadora do Núcleo de Direitos Humanos do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Judiciária da Universidade Federal do Maranhão, em convênio com a Escola da Magistratura do Maranhão. Colaboradora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão. Professora do Programa de Mestrado de Energia e Ambiente da Universidade Federal do Maranhão. Conselheira da Fundação de Apoio à Universidade Federal do Maranhão - Fundação Sôsândrade. Membro do Conselho editorial da Revista da Escola Judicial do TRF da 1ª Região-ESMAF. Professora e coordenadora do curso de Especialização em Processo Civil da Universidade Federal do Maranhão, em convênio com a OAB-MA. Professora do curso de Pós-Doutorado em Direitos Humanos do Centro de Estudos Brasileiros-CEB- Universidad de Salamanca (Espanha).

**Alexandre Oheb Sion**  
**Igor Rodrigues Oselieri**

OS IMPACTOS DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DO SETOR ELÉTRICO

**Antônio Malard**  
**Anderson Siqueira**

AVALIAÇÃO DA ANUÊNCIA ENTRE ENTES FEDERATIVOS EM PROCESSOS DE INTERVENÇÃO AMBIENTAL NO BIOMA MATA ATLÂNTICA

**Daniela Garcia Giacobbo**

A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº. 08/2019

**Douglas de Melo Martins**  
**Herberth Alessandro da Cunha Machado**

O COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA ENTRE OS SETORES DE ENERGIA ELÉTRICA E TELECOMUNICAÇÕES E O DIREITO À CIDADE

**Fernanda Medeiros**  
**Jerônimo Pinotti Roveda**

DISPUTE BOARD: UMA POSSIBILIDADE PARA SEGURANÇA E EFETIVIDADE NOS LICENCIAMENTOS DO SETOR ELÉTRICO

**Jarbas Soares Jr**

A AUTOCOMPOSIÇÃO DOS CONFLITOS ENERGÉTICOS AMBIENTAIS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. BREVES COMENTÁRIOS.

**João Vidal da Cunha**  
**Marcos Abreu Torres**

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS EÓLICOS E SEUS SISTEMAS ASSOCIADOS: JUNTOS OU SEPARADOS?

**Juliana Bruschi Martins**

PROGRAMA DE CONVERSÃO DE MULTAS DO IBAMA E O SETOR ELÉTRICO

**Lucíola Maria de Aquino Cabral**

DIREITO AMBIENTAL E SUA APLICABILIDADE NO SETOR ELÉTRICO (ODS 7 – ENERGIA ACESSÍVEL E LIMPA)

**Lucyléa Gonçalves França**

NOVAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO DO BRASIL

**Marcelo Kokke**  
**Virgínia Araújo de Oliveira**

APONTAMENTOS SOBRE O REGIME JURÍDICO DAS LINHAS DE TRANSMISSÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

**Maria Gravina Ogata**  
**Ney Maron**

A APLICABILIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL AOS IMÓVEIS DESTINADOS AOS EMPREENDIMENTOS DO SETOR ELÉTRICO

**Rafael Lima Daudt D'Oliveira**

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E A PRODUÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL

**Renata Giro Najar Requena**

A MOROSIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE TRANSMISSORAS DE ENERGIA ELÉTRICA

**Walney Christian de Medeiros Silva**

ANÁLISE DOS REQUISITOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO ÂMBITO FEDERAL E DO CONCEITO DE AFETAÇÃO PREVISTO NOS ARTIGOS 5º E 19 DA PORTARIA MMA Nº. 421/2011

COORDENADORES  
Alexandre Oheb Sion  
Lucyléa Gonçalves França

DIREITO AMBIENTAL APLICADO AO SETOR ELÉTRICO

COORDENADORES

Alexandre Oheb Sion  
Lucyléa Gonçalves França

# DIREITO AMBIENTAL APLICADO AO SETOR ELÉTRICO



Prefácio de Eduardo Fortunato Bim,  
Presidente do IBAMA

**Del Rey**  
editora

www.editoradelrey.com.br



**Del Rey**  
editora

**Del Rey**  
editora



Alexandre Oheb Sion  
Lucyléa Gonçalves França  
Coordenadores

# DIREITO AMBIENTAL APLICADO AO SETOR ELÉTRICO







**Alexandre Oheb Sion**  
**Lucyléa Gonçalves França**  
Coordenadores

# **DIREITO AMBIENTAL APLICADO AO SETOR ELÉTRICO**



Belo Horizonte  
2020





Copyright © 2020 Editora Del Rey Ltda.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, sejam quais forem os meios empregados, sem a permissão, por escrito, da Editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

EDITORA DEL REY LTDA.

[www.editoradelrey.com.br](http://www.editoradelrey.com.br)

Editor: Arnaldo Oliveira

Editor Adjunto: Ricardo A. Malheiros Fiuzza  
*In memoriam*

Diagramação: Alfstudio

Capa: Sanakan Firmino

Revisão: Responsabilidade dos autores

#### EDITORA

Rua dos Goitacazes, 71 – Lojas 20 a 24  
Centro - Belo Horizonte-MG  
CEP 30190-909

Comercial:

Tel.: (31) 3284-3284 | 25163340  
[vendas@editoradelrey.com.br](mailto:vendas@editoradelrey.com.br)

Editorial:

[editorial@editoradelrey.com.br](mailto:editorial@editoradelrey.com.br)

#### CONSELHO EDITORIAL:

Alice de Souza Birchall

Antônio Augusto Cançado Trindade

Antonio Augusto Junho Anastasia

Antônio Pereira Gaio Júnior

Aroldo Plínio Gonçalves

Carlos Alberto Penna R. de Carvalho

Dalmar Pimenta

Edelberto Augusto Gomes Lima

Edésio Fernandes

Felipe Martins Pinto

Fernando Gonzaga Jayme

Hermes Vilchez Guerrero

José Adércio Leite Sampaio

José Edgard Penna Amorim Pereira

Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior

Misabel Abreu Machado Derzi

Plínio Salgado

Réнан Kfuri Lopes

Rodrigo da Cunha Pereira

D598 Direito ambiental aplicado ao setor elétrico / Coordenadores: Alexandre Oheb Sion, Lucyléa Gonçalves França. – Belo Horizonte: Del Rey, 2020.  
xxii, 244 p. : il. – Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5533-003-8

1. Direito ambiental 2. Energia elétrica 3. Proteção ambiental I. Sion, Alexandre Oheb (coord.) II. França, Lucyléa Gonçalves (coord.)  
III. Título

CDU 34:577.4

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.





## PREFÁCIO

A presente obra, coordenada pelos professores Alexandre Oheb Sion e Lucyléa Gonçalves França, constitui excelente oportunidade para conhecer um pouco mais o Direito Ambiental no setor elétrico, sob as mais diversas perspectivas.

Com efeito, não apenas os textos são variados e abrangentes, mas seus autores provêm de diversas origens, como a academia, a advocacia (inclusive a pública), a engenharia, a geografia e o Ministério Público. Alguns autores ocupam destaque no setor elétrico, outros trabalham em órgãos públicos ambientais, trazendo a perspectiva de quem vê a máquina estatal de dentro, e no seu assessoramento jurídico.

Os textos são atuais e instigantes.

O tema da abertura é a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A Lei nº 13.874/19 trouxe questionamentos na seara ambiental, com evidentes reflexos no setor elétrico, que não podem deixar de ser tratados em nenhuma obra atualizada de Direito Ambiental. Com efeito, o tratamento isonômico por parte da administração pública ao autorizar atividades econômicas, a aprovação tácita na liberação da atividade econômica em caso de silêncio da autoridade competente e a inexigibilidade de certidão sem previsão expressa em lei, são questões imprescindíveis para quem lida com o Direito Ambiental,





VI

especialmente diante da vedação de licença ambiental ou prática de ato que dela dependa ou decorra pelo decurso de prazo (LC 140/11, art. 14, § 3º) e a previsão em ato normativo infralegal de certidão municipal de conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo (Res. Conama 237/97, art. 10, § 1º).

A validade da anuência para a supressão de vegetação do bioma mata atlântica, especialmente a do Ibama para a supressão ocorrida em licenciamentos ambientais conduzidos por órgãos ambientais estaduais, vem sendo questionada pela previsão na LC 140/11 da unicidade do licenciamento ambiental, antes apenas na Resolução Conama 237/97, e da sua função de distribuição das competências administrativas, em respeito a comando constitucional expresso. São interessantes as provocações dos autores sobre o alcance dos artigos 11 e 19 da LC 140, que são usualmente utilizados para dar sustentação à anuência do Ibama prevista na Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/06).

A análise das questões jurídicas e práticas da delegação do licenciamento ambiental é o cerne do terceiro texto da presente obra. Por ser tema pouco tratado pela doutrina e, em geral, pelos normativos dos órgãos ambientais, tendo sido recentemente disciplinado pelo Ibama em sua Instrução Normativa nº 08/19, a abordagem dos diversos aspectos deste tipo de delegação traz significativa segurança jurídica aos entes públicos e, em última instância, aos administrados.

O direito à cidade e o compartilhamento de infraestrutura entre os setores de energia elétrica e telecomunicações traz considerações importantes relativas à Resolução Conjunta nº 04/2014 da Aneel e Anatel.

O método alternativo de solução de controvérsias usualmente presente nos contratos de infraestrutura, construção e duração continuada, o *dispute board*, é apresentado como solução para trazer segurança e efetividade nos licenciamentos do setor elétrico no quinto texto do presente livro.

A autocomposição dos conflitos energéticos ambientais no âmbito do Ministério Público mostra o papel do *Parquet* para atingir soluções céleres, seguras e efetivas, via negocial.

Responder sobre a correta leitura da Resolução Conama nº 462/2014, em relação a necessidade ou não de se proceder ao licenciamento ambiental de parques eólicos e seus sistemas associados de forma concomitante, é o propósito desse sétimo artigo. Tema importante e cuja solução vai além da leitura li-





teral, exigindo interpretação razoável e sistêmica com a legislação regulatória, bem como da dinâmica complexa que envolve o setor elétrico.

No trabalho sobre a conversão de multas do Ibama, importantes aspectos são destacados, como a ocorrência ou não de reincidência e o não afastamento da responsabilidade civil e penal.

No texto sobre a aplicabilidade do direito ambiental no setor elétrico, o direito ao desenvolvimento sustentável recebe especial atenção quando da produção de energia elétrica.

Em novas considerações sobre a regulação do setor elétrico do Brasil, a autora analisa a evolução da regulação do setor tecendo críticas pontuais.

Em apontamentos sobre o regime jurídico das linhas de transmissão em unidades de conservação, os autores fazem provocações nucleares sobre o tema, alternativas (locações e técnicas), tudo em vista a evitar proteções aparentes. Assim é que uma linha de transmissão circundando a unidade de conservação e, por conseguinte, afetando a zona de amortecimento, pode resultar em uma área de impacto muito superior àquela que seria alcançada se o sistema de transmissão cruzasse a unidade de conservação. Deve-se visualizar o impacto holístico e não uma singela fixação de intocabilidade dos limites territoriais. A alternativa técnica deve ter em conta tanto a instalação quanto a operacionalização de controle para fins de manutenção. A viabilidade ambiental deve ser analisada no caso concreto, até porque nossa Constituição veda apenas a “utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, § 1º, III), não proibindo a utilização que não comprometa a integridade dos atributos que justificaram a criação da unidade de conservação. A leitura do artigo 46 da Lei do Snuc e a sua aplicação pelo ICMBio também são dignas de destaque.

No texto sobre a aplicabilidade do cadastro ambiental rural (CAR) aos imóveis destinados aos empreendimentos do setor elétrico, perquire-se sobre questão basilar cuja apreciação está em análise na Consultoria Jurídica do Mapa: seria possível e, conseqüentemente, exigível o CAR de concessionários de energia elétrica que somente detém a servidão de parte do imóvel?

Em avaliação ambiental estratégica (AAE) nas energias renováveis, defende-se que, embora não obrigatório ou previsto em nosso ordenamento, a sua exigência traria benefícios nas análises de impacto ambiental.







## VIII

O tema desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transmissoras de energia elétrica decorrentes de morosidade do licenciamento ambiental notoriamente está em voga, não apenas pelas cifras envolvidas na judicialização do tema, mas porque ele pressupõe saber quem deu origem a mora no licenciamento ambiental e por qual prazo seria admissível o atraso sem que se pudesse falar em reequilíbrio econômico-financeiro, direito garantido na Constituição Federal.

A análise jurídica dos requisitos do licenciamento ambiental simplificado de linhas de transmissão no âmbito federal e do conceito de afetação previsto nos artigos 5º e 19 da Portaria MMA 421/2011 compõem o último, mas não menos importante, trabalho da obra.

Tratando de diversos temas ambientais afetos ao setor elétrico, a presente obra se torna imprescindível para aqueles que desejam se aprofundar nas questões ambientais relativas a este setor.

### **Eduardo Fortunato Bim.**

*Presidente do Ibama, ex-Procurador Federal da Procuradoria Federal Especializada (PFE) do Ibama/Sede, Doutor em direito do Estado pela USP e Mestre em Direito e Especialista em direito ambiental pela Unimep.*





## APRESENTAÇÃO

O meio ambiente está na ordem do dia, seja no cenário brasileiro, seja no global. Essa temática tem merecido, nas últimas décadas, de forma progressiva e justa, grande atenção dos governos nacionais e da sociedade. É nesse contexto que se insere a importância do Direito Ambiental como instrumento essencial para regular o acesso aos recursos naturais, numa perspectiva de que sejam usados tanto como instrumento transformador de realidades locais, por meio do desenvolvimento econômico, como garantidor de que o manejo de tais recursos se dê de forma sustentável para as presentes e futuras gerações.

O desafio não é simples. Muito ao contrário. O conflito diário e aparente de direitos constitucionais que encontram, no direito ambiental, um campo fértil de questões complexas, exige do operador desse ramo multifacetado do direito uma busca constante por aperfeiçoamento.

É na perspectiva da necessária harmonização entre a atividade econômica e a proteção ambiental, conforme disposto no art. 170, VI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que essa obra coletiva buscou inspiração.





X

De um lado (não numa perspectiva dicotômica, mas aglutinadora) a questão ambiental, de outro, um setor de grande importância para a concretização dos inúmeros direitos e garantias constitucionais que, a despeito de demonstrarem a enorme sensibilidade do constituinte originário, ainda estão longe de serem efetivamente experimentados por parcela considerável da sociedade brasileira.

O setor elétrico demanda grandes investimentos para a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Quem se aventura a empreender e investir em setores que demandam investimento de capital intensivo procura estabilidade jurídica e política. Quanto mais claras as “regras do jogo”, mais segurança jurídica experimentará o setor e mais investidores serão para ele atraídos.

Se por um lado o setor espera estabilidade, por outro, as constantes mudanças normativas representam um desafio a ser conhecido, debatido e aperfeiçoado.

Junto dos desafios normativos, estão aqueles experimentados por todos os inúmeros agentes que participam dos processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos de capital intensivo.

Acreditamos, assim, que essa obra coletiva, que contemplou temas atuais atinentes ao Direito Ambiental aplicado ao setor elétrico, e contou com autores renomados, com ampla experiência profissional e acadêmica, é medida essencial para o avanço das discussões jurídicas que envolvem o tema e essa atividade econômica tão importante para o país.

Por isso, agradecemos carinhosamente ao Eduardo Bim, atual presidente do Ibama, pelo gentil prefácio, e aos autores que aceitaram o nosso desafio de discutir temas tão atuais e relevantes, ora retratados nessa obra publicada pela editora Del Rey.

Os trabalhos abordam, com excelência, diversos assuntos de relevância e destaque no cenário nacional, e com grande protagonismo no cenário do Direito Ambiental aplicado ao setor elétrico, os quais envolvem as mudanças legislativas e hermenêuticas provocadas pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, a chamada “anuência” para as Intervenções no Bioma Mata Atlântica, a Delegação de Competência para o Licenciamento Ambiental, o Compartilhamento de Infraestrutura entre os Setores de Energia Elétrica e Telecomunicações e o Direito à Cidade, o Dispute Board no Setor Elétrico, a





Autocomposição dos Conflitos Energéticos Ambientais no âmbito do Ministério Público, o Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Eólicos, o Programa de Conversão de Multas aplicado ao Setor Elétrico, a Análise Crítica do Direito Ambiental aplicado ao Setor, a Regulação do Setor Elétrico, o Regime Jurídico das Linhas de Transmissão em Unidades de Conservação, a Aplicabilidade do Cadastro Ambiental Rural aos Imóveis Destinados aos Empreendimentos do Setor Elétrico, a Avaliação Ambiental Estratégica e a Produção de Energia Renovável, a Morosidade do Licenciamento Ambiental e o Desequilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão e o Licenciamento Ambiental Simplificado de Linhas de Transmissão.

Acreditamos que esse esforço acadêmico, também com ênfase nas questões técnicas das matérias abordadas, faça da presente obra coletiva um importante objeto de consulta para aqueles que atuam no setor e para os interessados em conhecer os desafios e os tratamentos jurídico-ambientais do setor elétrico.

Assim, o livro *Direito Ambiental Aplicado ao Setor Elétrico* visa contribuir para o avanço e para a atualização da temática no Brasil.

**Alexandre Oheb Sion**  
**Lucyléa Gonçalves França**  
*Coordenadores*





XII





## AUTORES

### Alexandre Oheb Sion

Advogado. Pós-doutorando em Direito pela Universidad de Salamanca na Espanha. Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa em Portugal (créditos concluídos). Mestre em Direito Internacional Comercial - L.L.M. pela Universidade da Califórnia nos Estados Unidos. Especialista em Direito Constitucional. Pós-Graduação em Direito Civil e Processual Civil - FGV. Advogado com formação em Direito e Administração de Empresas. Sócio-Fundador da Sion Advogados. Presidente da ABDEM - Associação Brasileira de Direito da Energia e Meio Ambiente. Presidente da Comissão de Direito de Infraestrutura da OAB/MG. Professor da PUC/MG e professor convidado da PUC/RS, IDP/SP, UFG, da Escola da Magistratura do Maranhão - ESMAN, da Escola Judicial do Amapá - ESAJ, do CAD/MG e do Instituto Minere.

### Anderson Ramiro de Siqueira

Analista Ambiental do Instituto Estadual de Florestas - IEF, atualmente ocupando o cargo de Supervisor Regional da URFBio Sul de Minas. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Pós-graduação em Gestão e Manejo Ambiental em Sistemas Florestais pela Universidade Federal de Lavras – UFLA. Pós-graduação em Direito Ambiental pela Universidade Cruzeiro do Sul.





### **Antônio Augusto Malard**

---

Engenheiro Civil - UFMG. Doutor em Engenharia Química - UNICAMP. Mestre em Sustentabilidade Sócio-Econômica e Ambiental - UFOP. Pós-graduação em Tecnologia Ambiental – UFMG. Atuou na Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) e na Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), onde ocupou os cargos de Superintendente de Apoio a Regularização Ambiental e de Subsecretário de Regularização Ambiental. Atualmente é Diretor Geral do Instituto Estadual de Florestas (IEF).

### **Daniela Garcia Giacobbo**

---

Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestra em Direito da Regulação pela FGV-Direito Rio. Foi servidora do Tribunal Regional Federal da 4ª Região - TRF4. Atualmente, é assessora da Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Estuda e escreve sobre Direito Ambiental, Direito de Energia e Direito da Regulação, em especial sobre o licenciamento ambiental, bem como sobre sistemas de incentivo para o desenvolvimento de energias renováveis e de promoção da eficiência energética e da inovação tecnológica.

### **Douglas de Melo Martins**

---

Doutor em Sociologia Jurídica e Instituições Políticas, Universidade de Zaragoza/ES. Estudos Avançados em Sociologia Jurídica e Instituições Políticas, Universidade de Zaragoza/ES. Professor da Escola da Magistratura do Maranhão/ESMAM e Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados/ENFAM. Membro do Conselho Técnico-científico e do Conselho de Ética em Pesquisa da ESMAM. Juiz de Direito Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís (TJMA).

### **Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros**

---

Pós-Doutora em Direito Ambiental (UFSC) | Doutora em Direito (UFSC) | Mestre em Direito Público (PUCRS) | Professora Adjunta na Escola de Direito (PUCRS) | Professora na Faculdade de Direito (FEEVALE) | Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Ambiental e





Sustentabilidade (PUCRS) | Diretora de Publicações da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA)| Diretora de Eventos Científicos da Associação Gaúcha da Advocacia Ambiental Empresarial (AGAAE) | Membro da Diretoria da Associação Brasileira do Direito da Energia e do Meio Ambiente (ABDEM) | Diretora da Regional Sul da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB) | Sócia da Roveda Medeiros Advocacia Sustentável – Direito Ambiental e da Construção | Sócia do Instituto Empatia Jurídica (IEJ) | Diretora Científica da Escola de Prevenção e Resoluções Alternativas de Conflito (EPRAC)

### **Herberth Alessandro da Cunha Machado**

---

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Assessor de Juiz da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís (TJMA). Servidor efetivo do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

### **Igor Rodrigues Oselieri**

---

Advogado. Pós-graduação em Direito Ambiental e Mineralógico pela PUC-MG. Graduação em Direito pela PUC-MG. Advogado nas áreas de contencioso estratégico, ambiental e contratos na Sion Advogados.

### **Jarbas Soares Júnior**

---

Foi Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais (2004-2008). Presidente emérito da ABRAMPA, Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente. Primeiro Coordenador do CAOMA do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de 2011 a 2015. Proponente e primeiro Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP. Ex-Professor de Direito Ambiental da Fundação Escola do Ministério Público e da Escola de Advocacia da OAB, ambos de Minas Gerais, e da UNIFENAS, Doutor Honoris Causa pela UNICOR.







### **Jerônimo Pinotti Roveda**

---

LLM em Direito dos Negócios pela Escola de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISNOS) | Especialista em Direito Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP) | Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) | Professor da Especialização em Direito Ambiental e Sustentabilidade da PUCRS | Professor Convocado da Especialização em Direito da Empresa da PUCMinas | Superintendente Regional do Instituto Brasileiro de Direito da Construção – IBDiC para a Região Sul | Membro da Dispute Resolution Board Foundation – DRBF – com certificação para atuação em Comitês de Prevenção e Solução de Disputas | Presidente do Comitê de Dispute Boards da Comissão de Arbitragem da OAB/RS | Sócio da Roveda Medeiros Advocacia Sustentável – Direito Ambiental e da Construção | Sócio do Instituto Empatia Jurídica | Diretor Executivo da Escola de Prevenção e Resoluções Alternativas de Conflitos – EPRAC | Membro do Comitê de Arbitragem e Resoluções de Disputas da Associação Brasileira de Direito da Energia e Meio Ambiente.

### **João Vidal da Cunha**

---

Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL). Pós-Graduado em Direito Ambiental pela PUC-SP. Aluno do Executive MBA do IESE Business School - University of Navarra. Gerente de Meio Ambiente e Sustentabilidade na área de energias renováveis.

### **Juliana Bruschi Martins**

---

Advogada. MBA em Direito Empresarial pela FGV. MBA em Gestão Empresarial pela FGV. Graduação em Direito pela UNESP. Advogada na Interligação Elétrica do Madeira S.A.

### **Lucyléa Gonçalves França**

---

Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca (Espanha), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (Brasil). Professora do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (Brasil). Email:lucyfranca03@hotmail.com





### **Lucíola Maria de Aquino Cabral**

---

Procuradora do Município de Fortaleza. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Doutora em Ciências Jurídicas y Sociales – Universidad Del Museo Social Argentino – UMSA. Pós-Graduação em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza.

### **Marcelo Kokke**

---

Procurador Federal na Advocacia Geral da União - AGU. Pós-doutorado em Direito Público Ambiental pela Universidad Santiago de Compostela na Espanha. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC-Rio. Professor de Pós-graduação da PUC-MG. Professor Colaborador da Escola da Advocacia Geral da União.

### **Marcos Abreu Torres**

---

Advogado da Confederação Nacional da Indústria - CNI. Mestre em Constituição e Sociedade pelo IDP. Presidente do Comitê de Acompanhamento Legislativo da ABDEM - Associação Brasileira de Direito da Energia e Meio Ambiente.

### **Maria Gravina Ogata**

---

Advogada e Geógrafa. Doutora em Administração Pública pela Universidade Complutense de Madrid na Espanha. Mestre em Geografia Física pela Universidade de São Paulo – USP.

### **Ney Maron de Freitas**

---

Advogado e Engenheiro Civil. Formação em Direito pela Universidade Católica de Salvador e Engenharia Civil pela Universidade Federal da Bahia. Conselheiro Fiscal da ABDEM - Associação Brasileira de Direito da Energia e Meio Ambiente.





### **Rafael Lima Daudt D'Oliveira**

---

Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Procurador-chefe do INEA. Doutorando em Direito Público e Mestre em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade de Coimbra, Portugal. Especialista em Direito Ambiental pela PUC-Rio. Sócio do escritório Daudt Advogados. Professor de Direito Ambiental da PUC-Rio. Professor de Direito Administrativo e Ambiental da ESAP - Escola Superior da Advocacia Pública. Conselheiro do CONAMA. Conselheiro do CONEMA-RJ. Membro da CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental.

### **Renata Giro Najar Requena**

---

Advogada. Pós-Graduação em Contratos Empresariais pela FGV. Pós-Graduação em Direito Empresarial pelo Insper. Especialização em Direito da Energia pelo Instituto Brasileiro de Estudos de Direito da Energia. Graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada Especialista da Siemens Ltda, Unidade de Negócios Power Generation.

### **Virgínia Araújo de Oliveira**

---

Procuradora-chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio. Pós-Graduação em Processo Civil pela Universidade Anhanguera Uniderp. Pós-Graduação em Direito Público pela Universidade de Brasília - Unb.

### **Walney Christian de Medeiros Silva**

---

Advogado. Mestre em Energia e Ambiente na Universidade Federal do Maranhão. Pós-Graduado em Direito Civil e Direito Processual Civil pelo CEUMA. Pós-Graduado em Direito Público pela LFG. Pós-Graduando em Direito Corporativo pela Escola Paulista de Direito. Graduação em Direito pela CEUMA. Advogado da Equatorial Energia.







XX

- 4 O COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA ENTRE OS SETORES DE ENERGIA ELÉTRICA E TELECOMUNICAÇÕES E O DIREITO À CIDADE**  
*Douglas de Melo Martins*  
*Herberth Alessandro da Cunha Machado* .....59
- 5 DISPUTE BOARD: UMA POSSIBILIDADE PARA SEGURANÇA E EFETIVIDADE NOS LICENCIAMENTOS DO SETOR ELÉTRICO**  
*Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros*  
*Jerônimo Pinotti Roveda* .....77
- 6 A AUTOCOMPOSIÇÃO DOS CONFLITOS ENERGÉTICOS AMBIENTAIS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. BREVES COMENTÁRIOS.**  
*Jarbas Soares Júnior* .....97
- 7 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS EÓLICOS E SEUS SISTEMAS ASSOCIADOS: JUNTOS OU SEPARADOS?**  
*João Vidal da Cunha*  
*Marcos Abreu Torres* .....115
- 8 PROGRAMA DE CONVERSÃO DE MULTAS DO IBAMA E O SETOR ELÉTRICO**  
*Juliana Bruschi Martins* ..... 125
- 9 DIREITO AMBIENTAL E SUA APLICABILIDADE NO SETOR ELÉTRICO (ODS 7 – ENERGIA ACESSÍVEL E LIMPA)**  
*Luciôla Maria de Aquino Cabral*.....137





- 10 NOVAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO DO BRASIL  
*Lucyléa Gonçalves França*..... 149
- 11 APONTAMENTOS SOBRE O REGIME JURÍDICO DAS LINHAS DE TRANSMISSÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO  
*Marcelo Kokke*  
*Virgínia Araújo de Oliveira*..... 161
- 12 A APLICABILIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL AOS IMÓVEIS DESTINADOS AOS EMPREENDIMENTOS DO SETOR ELÉTRICO  
*Maria Gravina Ogata*  
*Ney Maron*.....177
- 13 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E A PRODUÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL  
*Rafael Lima Daudt D'Oliveira*.....191
- 14 A MOROSIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE TRANSMISSORAS DE ENERGIA ELÉTRICA  
*Renata Giro Najar Requena*..... 213
- 15 ANÁLISE DOS REQUISITOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO ÂMBITO FEDERAL E DO CONCEITO DE AFETAÇÃO PREVISTO NOS ARTIGOS 5º E 19 DA PORTARIA MMA Nº. 421/2011  
*Walney Christian de Medeiros Silva*..... 227







# OS IMPACTOS DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DO SETOR ELÉTRICO

*Alexandre Oheb Sion<sup>1</sup>*

*Igor Rodrigues Oselieri<sup>2</sup>*

## 1. Introdução

O presente artigo visa trazer à baila algumas reflexões acerca dos possíveis impactos da Lei Federal nº 13.784/2019, também conhecida como Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos do setor de energia elétrica.

Como sabido, grande parte dos empreendimentos do setor elétrico é de interesse público e visa o fornecimento de energia aos consumidores em geral, sendo de enorme relevância para o desenvolvimento nacional e para a redução das desigualdades regionais (art. 3º, II e III da Constituição da República Fe-

<sup>1</sup> Advogado. Pós-doutorando em Direito pela *Universidad de Salamanca* na Espanha. Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa em Portugal (créditos concluídos). Mestre em Direito Internacional Comercial - L.L.M. pela Universidade da Califórnia nos Estados Unidos. Especialista em Direito Constitucional. Pós-Graduação em Direito Civil e Processual Civil - FGV. Advogado com formação em Direito e Administração de Empresas. Sócio-Fundador da Sion Advogados. Presidente da ABDEM - Associação Brasileira de Direito da Energia e Meio Ambiente. Presidente da Comissão de Direito de Infraestrutura da OAB/MG. Professor da PUC/MG e professor convidado da PUC/RS, IDP/SP, UFG, da Escola da Magistratura do Maranhão - ESMAN, da Escola Judicial do Amapá - ESAJ, do CAD/MG e do Instituto Minerar.

<sup>2</sup> Advogado. Pós-graduação em Direito Ambiental e Minerário pela PUC-MG. Graduação em Direito pela PUC-MG. Advogado nas áreas de contencioso estratégico, ambiental e contratos na Sion Advogados.







derivativa do Brasil (CRFB/1988)). No que tange às concessionárias do serviço público de fornecimento de energia elétrica, Rodrigo Bernardes Braga traz à discussão importantes considerações sobre a natureza jurídica do serviço em questão:

Vale lembrar que o concessionário investido dessa qualidade se coloca como *public servants*, obrigando-se a servir ao público tal como se fosse a própria Administração a fazê-lo, eis porque o poder concedente tem o dever de regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço, pois é o interesse público que assim o proclama. É o caso da energia elétrica produzida para atendimento de milhares de consumidores, que encaram a energia como bem essencial e necessário ao seu bem estar, estando a serviço de uma existência digna. Quando o serviço é prestado sob o regime de concessão para atendimento ao público, então não há dúvida de que se trata de bem de toda a coletividade sem qualquer discriminação, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Esse serviço deve ser prestado em caráter contínuo, conforme previsto no art. 6º, parágrafo 3º, II da Lei nº. 8.987/95. Nesse sentido, também é a redação do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor: Os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias ou permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigadas a fornecer serviços adequados, eficientes e seguros e, quanto aos essenciais, contínuos<sup>3</sup>.

No entanto, os desafios do processo de licenciamento ambiental de tais empreendimentos são de grande magnitude, o que muitas vezes traz consequências negativas a todos os envolvidos e, principalmente, ao consumidor final, sujeito à escassez, tarifas elevadas e interrupções.

À guisa de exemplo, alguns empreendimentos de linhas de transmissão, não raras vezes, interceptam dezenas de municípios, chegando a centenas de quilômetros de extensão, o que pode dificultar sobremaneira o licenciamento ambiental.

Neste cenário, surgem inúmeras dificuldades que são enfrentadas no dia a dia daqueles que atuam no setor elétrico, tais como a necessidade de obtenção de autorizações para supressão de vegetação e os impasses enfrentados na obtenção da certidão de uso e ocupação do solo perante as municipalidades entrecortadas pelo empreendimento.

<sup>3</sup> BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Setor Elétrico Brasileiro**: visão crítica da geração de energia. Aspectos jurídicos, ambientais e econômico-financeiros. Belo Horizonte: D' Plácido Editora, 2016.





Referidas situações de ordem prática nos levam a incessantes meditações em busca de caminhos que garantam o desenvolvimento nacional e a efetivação dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, sem malferir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, alçado à categoria de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (arts. 1º, IV, 3º, II e 225 *caput*, todos da CRFB/1988).

É nesse intrincado contexto do licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico que a recém-publicada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019<sup>4</sup>) traz à tona auspiciosas novidades, que, certamente, ainda serão objeto de muitos debates.

Referida Lei prestigia a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica e tem como norte os princípios da liberdade, da boa-fé do particular ante o Poder Público, da subsidiariedade da interferência do Estado na atividade econômica e do reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado (art. 2º da Lei Federal nº 13.874/2019).

No que concerne ao caso, o presente artigo limitar-se-á à modesta finalidade de lançar uma luz, ainda que propedêutica, às prováveis reflexões que advirão dos impactos da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico.

## 2. A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

Preambularmente, é fundamental termos em mente o quadro geral em que se insere a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que, como se infere já em seu artigo primeiro, é uma norma que visa a dar efetividade aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (fundamentos da República Federativa do Brasil - art. 1º, IV da CRFB/1988).

Por esse enfoque, é possível vislumbrar que o objetivo primordial da referida Lei é traçar diretrizes normativas que possam balizar a constante tensão existente entre a atuação do Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, e a liberdade dos indivíduos que atuam no mercado (arts. 170 e 174 da CRFB/1988).

<sup>4</sup> Sobre o tema, ver o vídeo: **ALTERAÇÕES Normativas Recentes em Matéria Ambiental (Parte 01)**. Belo Horizonte: Direito Ambiental a Conta Gotas, 28 out. 2019. 1 vídeo (5:40 min.). Publicado por: Direito Ambiental a conta gotas.





Dito de outra forma, o escopo da referida Lei nada mais é senão a louvável busca por segurança jurídica e desburocratização nas relações entre o particular e o Poder Público em geral, o que também cumpre o mandamento da eficiência da Administração Pública, insculpido no *caput* do art. 37 da CRFB/1988.

Nesse íterim, relevante termos em foco que o âmbito normativo de incidência da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é demasiado amplo, eis que tem por finalidade fomentar e desburocratizar a atividade econômica nas mais variadas esferas, indo desde os pequenos empreendedores (tais como os donos de estabelecimentos comerciais, bares, restaurantes, oficinas mecânicas, etc.), até os empreendimentos de médio e grande portes, como supermercados, aeródromos, linhas de transmissão, obras de infraestrutura, usinas eólicas, siderúrgicas, entre outros.

Aliás, não é por outro motivo que o texto do § 1º do art. 1º da referida Lei é expresso ao dizer que o ali disposto será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

Como se vê, estamos diante de uma norma de caráter geral, que visa abarcar toda a ordem econômica<sup>5</sup> no país, razão pela qual, não raras vezes, estaremos diante de antinomias, que deverão ser solucionadas caso a caso. Nessa linha de raciocínio, pertinente esclarecer a sua indubitável incidência (da lei) nas relações jurídicas de natureza ambiental, eis que o mencionado §1º, do art. 1º foi expresso em determinar a sua aplicação às situações que versam sobre proteção ao meio ambiente.

Logo, é sempre importante interpretarmos a aplicação das normas previstas na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica levando-se em consideração as dimensões do caso concreto, bem como a legislação específica referente ao setor (vg. mineração, óleo e gás, elétrico, alimentício, resíduos, etc.).

Como nosso objetivo não é esmiuçar as razões políticas, econômicas e históricas que motivaram a criação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, tampouco esgotar as relações jurídicas que poderão emergir do

<sup>5</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). 19. ed., rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 2018.





novel diploma, limitar-nos-emos a analisar alguns de seus possíveis impactos no licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico.

Em particular, vamos ater a nossa análise às repercussões dos incisos IV, IX e XII do art. 3º da apontada Lei no licenciamento ambiental do setor elétrico, que trazem três institutos de grande relevância, a saber: (i) o tratamento isonômico quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica em decisões administrativas análogas anteriores; (ii) a aprovação tácita nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica em caso de silêncio da autoridade competente após o transcurso do prazo legal ou fixado quando da formalização do requerimento e (iii) a inexigibilidade, pela administração pública direta ou indireta, de certidões sem expressa previsão em lei.

Sem mais prolegômenos, seguiremos com a análise dos possíveis impactos das referidas regras no processo de licenciamento ambiental.

### 3. Do Tratamento Isonômico quanto ao Exercício de Atos de Liberação da Atividade Econômica

A isonomia é um dos princípios basilares da República Federativa do Brasil, sendo alçada à categoria de direito e garantia fundamental do indivíduo no art. 5º, *caput*, I da CRFB/1988, trazendo reflexos, inclusive, na atividade da Administração Pública, enquanto princípio da impessoalidade, que pode ser considerado como um corolário da garantia de igualdade e neutralidade que se irradia na ordem jurídica vigente (art. 37, *caput* da CRFB/1988).

De proêmio, sempre útil lembrarmos a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, que, ao comentar sobre o princípio da impessoalidade na Administração Pública, tece a sua expressa relação com a isonomia, enquanto garantia de que os indivíduos insertos em uma mesma situação fática e jurídica receberão tratamento equânime, senão vejamos:

Do Exposto constata-se que o princípio em foco está entrelaçado com o princípio da igualdade (arts. 5º, I e 19, III, da CF), o qual impõe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica. Isso significa que os desiguais em termos genéricos e impessoais devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 94.





Já no que se refere à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, o inciso IV do seu art. 3º confere aos agentes econômicos o direito de receber tratamento isonômico dos órgãos e de entidades da Administração Pública, *in verbis*:

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

(...)

IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento; (...)⁷.

Noutro giro, o processo de licenciamento ambiental, enquanto instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente⁸, objetiva a avaliação dos impactos positivos e negativos de determinado empreendimento, que, ao final, culminará na concessão, ou não, de um ato de liberação para o exercício de determinada atividade econômica (licença ambiental), na medida em que se mostra necessário à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 2º, I da Lei Complementar nº 140/2011 e art. 10 da Lei Federal nº 6.938/1981).

No mesmo sentido, a autorização para supressão de vegetação (art. 26 da Lei Federal nº 12.657/2012 – Código Florestal), enquanto ato que permite a utilização de recursos naturais, também se enquadra na categoria de ato de liberação para o exercício de determinada atividade econômica.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019.

<sup>8</sup> FARIAS. Talden. **Licenciamento Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fótum, 2015.





Antes de prosseguirmos nossa análise, mostra-se imprescindível lembrarmos que a regra de vinculação isonômica em relação a casos análogos anteriormente já decididos, depende de prévia regulamentação, como se infere ao final do texto do inciso IV, do art. 3º da referida Lei. Desta feita, a princípio, não há como defender plenamente a aplicação imediata do referido dispositivo, sem que haja uma prévia regulamentação.

Em suma, à luz do princípio constitucional da isonomia e, diante da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, especialmente seu art. 3º, IV, temos que: (i) cabe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica; (ii) nesse sentido, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica confere tratamento isonômico perante a Administração Pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, com a vinculação da autoridade aos mesmos critérios de interpretação das decisões análogas anteriores e (iii) a concessão da licença ambiental e a autorização para supressão vegetal são atos de liberação para o exercício de atividade econômica à luz da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Com efeito, referida norma poderá minimizar a ocorrência de tratamento desigual em situações concretas que sejam análogas dos pontos de vista fático e jurídico. Por exemplo, no âmbito da análise de determinado requerimento para autorização de supressão vegetal, a autoridade não poderá impor compensação ambiental mais severa do que as que já foram impostas em outros casos análogos já julgados pelo mesmo órgão ambiental. Tal proteção à isonomia provavelmente incrementará a previsibilidade e a segurança jurídica nas relações com os órgãos ambientais nos licenciamentos do setor elétrico.

Nesse ponto, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica tem potencial para trazer um perceptível ganho em matéria de previsibilidade, celeridade e economicidade processual, principalmente para os empreendimentos lineares (como é o caso das linhas de transmissão), pois garantirá que o órgão ambiental licenciador vincular-se-á às decisões paradigma anteriormente proferidas acerca de determinada temática, desde que a situação fática analisada seja análoga à situação pretérita já enfrentada.

No entanto, cabe advertirmos que a aplicação do novel dispositivo legal ficará limitada às situações já decididas por um mesmo órgão ambiental, não sendo possível, por exemplo, pretender que uma determinada decisão paradigma proferida em um processo de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (competência federal) tenha força vinculante em um processo de licenciamento ambiental de competência estadual.





Admitir tal “aplicação emprestada do precedente administrativo”, a nosso ver, violaria a regra da autonomia dos entes da federação no âmbito das suas respectivas competências para o licenciamento ambiental, conforme definido nos artigos 7º, 8º, 9º e 13 *caput* da Lei Complementar nº 140/2011, segundo a qual os empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo (Monismo do Licenciamento Ambiental<sup>9</sup>).

Por este prisma, é importante consignarmos que, sob a ótica dos grandes *players* do setor energético, que comumente são responsáveis por vários empreendimentos, cujos processos de licenciamento ambiental podem tramitar perante vários órgãos ambientais, o novo diploma legal não elimina o risco de decisões divergentes, proferidas por órgãos ambientais distintos, ainda que relacionadas a situações fáticas análogas (vg. mesmo bioma e fitofisionomia da vegetação, mesma bacia hidrográfica, mesmo relevo, mesmo clima, fauna, etc.).

Assim, entendemos que a regra do art. 3º, IV da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica aplica-se somente às situações análogas já decididas pelo mesmo órgão ambiental. Nada impede, todavia, que o referido dispositivo seja invocado como elemento de argumentação, embora sem força vinculante, perante determinado órgão ambiental que insista em dar interpretação diversa da que já foi proferida por outro órgão ambiental em caso análogo.

Em suma, muitas são as possibilidades de aplicação da regra de vinculação aos mesmos critérios de interpretação das decisões análogas anteriores. Seja como for, trata-se de norma que poderá trazer maior segurança jurídica aos empreendimentos do setor elétrico, eis que as decisões *standard* proferidas para determinada situação fática e jurídica terão de ser respeitadas por força do art. 3º, IV da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Para fechar esse tópico, cabe sempre lembrarmos que a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica ainda é uma lei muito recente, e, provavelmente, muita discussão ainda será travada sobre a aplicação do seu art. 3º, IV.

<sup>9</sup> Nesse sentido: BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2018. p. 152. Pedimos vênias para transcrever trecho elucidativo: “(...) a LC nº 140/11 almejou o monismo decisório, evitando assim que outros entes federativos obstaculizem seu processo ou interfiram de modo a tirar ou reduzir o poder decisório do órgão licenciador. A interveniência não pode significar intervenção no processo decisório do licenciamento ambiental, seja a qual título for (...)”.





#### 4. Da Aprovação Tácita nas Solicitações de Atos Públicos de Liberação da Atividade Econômica em Caso de Silêncio da Autoridade Competente

Outra novidade criada pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é o instituto da aprovação tácita das solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica em casos de silêncio da autoridade competente, desde que tenha transcorrido *in albis* o prazo legal ou o prazo fixado, a contar da data de formalização da solicitação, veja-se:

Art. 3º. (...)

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei (...)

§ 8º. O prazo a que se refere o inciso IX do caput deste artigo será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada, observados os princípios da impessoalidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento. (...) <sup>10</sup>

Como se depreende da redação do texto legal, a referida regra visa dar efetividade não apenas ao princípio da eficiência da Administração Pública<sup>11</sup> (art. 37, *caput*, da CRFB/1988), mas, também, ao próprio direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII da CRFB/1988).

Não obstante, vale destacar que a sobredita norma também depende de complementação em relação aos limites máximos de espera para o desenca-

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019.

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.







deamento da aprovação tácita, limites estes que deverão ser estabelecidos em regulamento, conforme previsão do supracitado § 8º do art. 3º.

Lado outro, a própria Lei cuidou de excluir a aplicação do referido instituto das hipóteses em que haja vedação expressa, como é o caso da licença ambiental, que, a despeito de ser um ato de liberação de atividade econômica, tem a sua aprovação tácita expressamente defesa no art. 14, § 3º da Lei Complementar nº 140/2011, *in verbis*:

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

(...)

§ 3º. O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

(...)<sup>12</sup>.

Portanto, a aprovação tácita prevista no art. 3º, IX da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é inaplicável à licença ambiental.

No entanto, apesar de ser clara a vedação da aplicação do referido dispositivo para o caso da licença ambiental, a norma não cuidou de esclarecer se a aprovação tácita se aplicaria aos requerimentos de autorização para o exercício de atividade econômica envolvendo autorizações ambientais<sup>13</sup>, tais como a supressão de vegetação, a outorga para uso de recursos hídricos, as autorizações para coleta de fauna, dentre outros casos em que não haja expressa proibição do ordenamento jurídico pátrio.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 dez. 2011.

<sup>13</sup> Sobre a diferenciação do conceito de licença ambiental em relação à simples autorização, vide BESSA ANTUNES: "(...) Ao longo dos anos temos sustentado a tese de que haja uma diferença clara entre as licenças de direito ambiental e as licenças administrativas, havendo uma natureza especial para a licença ambiental. Da mesma forma, temos afirmado que a licença ambiental não é uma mera autorização, como muitas vezes, equivocadamente, tem sido asseverado, até mesmo por decisões judiciais. Aparentemente, o passar dos anos tem





De plano, cabe ressaltarmos que uma interpretação literal do dispositivo permitiria defender que a aprovação tácita se aplica aos requerimentos de supressão de vegetação, outorga para uso de recursos hídricos, etc., uma vez que o próprio § 1º do art. 1º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é expresso em determinar que “(...) o disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito (...) inclusive (...) nas relações jurídicas sobre (...) proteção ao meio ambiente”, conforme mencionamos adrede.

Nessa mesma ordem de ideias, lançando mão de uma interpretação mais favorável à liberdade econômica, o instituto da aprovação tácita também se aplicaria aos atos de intervenção ambiental de menor complexidade por força do § 2º do art. 1º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica<sup>14</sup>, uma vez que não há uma expressa vedação legal à sua incidência nessas hipóteses, como se passa no caso da licença ambiental (art. 14, § 3º da Lei Complementar nº 140/2011).

Em sentido contrário, a aplicação da aprovação tácita às autorizações ambientais poderia ser rechaçada com base na própria natureza jurídica do meio ambiente enquanto direito fundamental e difuso<sup>15</sup> essencial à qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* da CRFB/1988).

Nessa pegada, embora sejam caracterizadas como atos de liberação para o exercício da atividade econômica, as autorizações para intervenção ambiental também estariam sujeitas à vedação do art. 14, § 3º da Lei Complementar nº 140/2011, na medida em que, apesar de não se confundirem com a licença ambiental, o uso que delas é feito é capaz, em tese, de causar degradação ao meio ambiente.

---

dado razão ao nosso ponto de vista. Muito embora o licenciamento ambiental federal não defina claramente a diferença entre as licenças e as autorizações ambientais, ao nível dos Estados é cada vez maior o número daqueles que, expressamente, reconhecem as diferenças entre os conceitos normativos de licença ambiental e autorização ambiental. Assim, parece que é chegada a hora de que se reconheça que o licenciamento ambiental não é atividade discricionária e que a licença ambiental não é, de forma nenhuma, uma autorização concedida em caráter precário. (...)” BESSA ANTUNES, Paulo de. **Direito Ambiental**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 208.

<sup>14</sup> Art. 1º (...) interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

<sup>15</sup> Sobre a natureza do meio ambiente como direito indivisível e transindividual vide: FIORILO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 06.





Nesse cenário, observa-se que pairam dúvidas razoáveis acerca da aplicabilidade do instituto da aprovação tácita aos atos públicos de liberação econômica que tenha interface com questões ambientais, quando não se tratar de licença ambiental.

Foi devido a essa irresolução quanto ao âmbito de incidência do instituto da aprovação tácita que, no dia 30.12.2019, o governo federal promulgou a Medida Provisória nº 915 (“MP nº 915/2019”), que, além de tratar de outras questões, cuidou de incluir o § 12 ao art. 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, no intuito de tentar solucionar a ambiguidade da norma, vejamos:

Art. 3º. (...)

§ 12. O disposto no inciso IX do caput não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente. (Redação dada pela Medida Provisória nº 915, de 2019)<sup>16</sup>.

Antes, porém, de analisarmos a redação do sobredito § 12 do art. 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, permitimo-nos trazer à baila algumas reflexões sobre a Exposição de Motivos da MP nº 915/2019, sendo essencial, para tanto, transcrevermos o seguinte trecho:

(...) Promove-se aperfeiçoamento na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para que reste clara a impossibilidade de aprovação tácita nos atos públicos de liberação de atividades econômicas em questões ambientais, incluídas as outorgas para uso de recursos hídricos e de processos de licenciamento ambiental.

Isso porque referida lei é ambígua quando à aplicabilidade ou não da figura da “aprovação tácita” prevista no inciso IX do art. 3º da supracitada lei para pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais, a exemplo das outorgas para uso de recursos hídricos e de processos de licenciamento ambiental.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019.





É fundamental deixar claro que essa figura não se aplica quando se tratar de pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais, inclusive de licenciamento ambiental, em respeito ao próprio texto do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Do contrário, a título de exemplo, um grande usuário de água que solicitasse ao poder público outorga para uso de recursos hídricos poderia, decorrido o prazo de análise previsto na Lei, por meio da “aprovação tácita” prevista no art. 3º, inciso XI da Lei da Liberdade Econômica, passar a utilizar milhões de metros cúbicos de água sem que houvesse a devida emissão da outorga, em prejuízo do abastecimento de água para consumo humano e para outros usos, como na agricultura. (...)¹⁷.

Como se denota da leitura da Exposição de Motivos da MP nº 915/2019, a “intenção”, aparentemente, foi espancar a dúvida quanto à aplicação da aprovação tácita em matéria ambiental, vedando a sua incidência em todas as relações jurídicas que envolvam o meio ambiente.

Entretanto, quando analisamos o texto do § 12 do art. 3º acrescido pela MP nº 915/2019, verificamos que a sua redação não refletiu o que consta da Exposição de Motivos, pois apenas diz que a aprovação tácita “(...) não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente (...)”¹⁸.

Ora, se a Exposição de Motivos objetivou excluir a aplicação da aprovação tácita em matéria ambiental, o que o § 12 da MP nº 915/2019 fez, além de não resolver a dúvida que motivou a sua criação, foi criar um novo critério de aplicabilidade do instituto¹⁹.

¹⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2019.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019.

¹⁹ A respeito, *vide*: **DECLARAÇÃO de direitos de liberdade econômica e os impactos no direito ambiental**. Belo Horizonte: Direito Ambiental a Conta Gotas, 16 jan. 2020. 1 vídeo (8:45 min). Publicado por: Direito Ambiental a Conta Gotas.





Apesar de a Exposição de Motivos não ter força normativa, como se passa com o texto da norma propriamente dita, normalmente serve como importante critério hermenêutico de interpretação e aplicação da lei, não sendo desejável que exista uma discrepância entre essas duas partes do diploma legal (Exposição de Motivos x Texto da Norma<sup>20</sup>).

Ocorre que, além de a redação do § 12 do art. 3º não ter refletido a Exposição de Motivos da MP nº 915/2019, a dúvida quanto à aplicação do instituto da aprovação tácita em matéria ambiental, a nosso ver, continuará persistindo<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Sobre a relevância da exposição de motivos de um determinado diploma normativo na sua interpretação e aplicação, Maximiliano elucida que a investigação sobre a trajetória histórica de uma lei ou disposição normativa tem significativa utilidade para se entender a função que é designada a cumprir no efetivo momento de sua incidência. Desta forma, destaca a importância de se buscar esclarecimentos em projetos de lei e nas respectivas exposições de motivo. MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 112-115.

<sup>21</sup> O IBAMA expediu a Portaria nº. 229, de 24 de janeiro de 2020, por meio da qual dispôs, em seu art. 1º. “(...) que não se aplica aos atos de liberação no âmbito desta autarquia a aprovação tácita prevista no art. 3º, IX da Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019 e no art. 10 do Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019 em virtude do entendimento quanto ao disposto no art. 3º, § 12º, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 com a redação dada pela Medida Provisória nº. 915, de 27 de dezembro de 2019 (...)”. Nessa mesma pegada, o ICMBio editou a Portaria nº 69, de 28 de janeiro de 2020, com conteúdo idêntico ao da referida Portaria do IBAMA. A nosso ver, com o devido respeito, ocorreu um excesso por parte dessas Portarias (IBAMA e ICMBio), pois a redação do § 12 do art. 3º da mencionada lei, apenas diz que a aprovação tácita: “(...) não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente (...)”. Com efeito, entendemos que ao rechaçar a aplicação de toda e qualquer aprovação tácita no âmbito de suas respectivas competências, o IBAMA e o ICMBio excederam a competência regulamentar e invadiram a competência legislativa da União Federal, pois, a rigor, negaram vigência à aludida Lei Federal, especialmente por força do § 1º, do seu art. 1º, que é expresso ao dizer que: (...) O disposto nesta Lei será observado (...) nas relações jurídicas (...) sobre (...) proteção ao meio ambiente (...). Ora, se o legislador federal pretendeu dar efetividade aos princípios da ordem econômica previstos no inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da CRFB/1988, inclusive no que se refere às relações jurídicas que versam sobre proteção ao meio ambiente, não caberia à Administração Pública Federal Indireta dizer qual é o âmbito de incidência da norma, mas, tão somente, regulamentar os casos em que ela se aplicaria ou não, segundo a redação do § 12 do art. 3º da indicada lei. Não é razoável se supor que todo e qualquer ato de liberação da atividade econômica emitido pelo IBAMA e pelo ICMBio é relativo às atividades de significativo impacto ambiental. Obviamente que não, A título de comparação, veja-se que a Agência Nacional de Mineração (“ANM”), a nosso ver, agiu de forma acertada ao editar a Resolução nº. 22, de 30 de Janeiro de 2020, por meio da qual regulamentou os prazos





Como se pode verificar, a questão que envolve a aplicabilidade do art. 3º, IX da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica às autorizações para intervenção ambiental, está longe de ser pacífica, pois envolve conflito de princípios e valores da CRFB/1988, tais como a propriedade privada, a razoável duração do processo, a segurança jurídica, a liberdade econômica e o meio ambiente.

De toda forma, caso a aplicação do art. 3º, IX da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica venha a se tornar efetiva no dia a dia dos empreendimentos do setor elétrico, provavelmente haverá um notável ganho em relação à celeridade e à desburocratização na obtenção de autorizações ambientais, como é o caso, por exemplo, das autorizações para supressão de vegetação autônoma e dos requerimentos de coleta de fauna.

## 5. Da Inexigibilidade de Certidão sem previsão expressa em Lei

O último dispositivo da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica que gostaríamos de analisar é o insculpido no artigo 3º, XII do novel diploma normativo, vejamos:

Art. 3º. (...)

(...)

XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

(...)

§ 11. Para os fins do inciso XII do caput deste artigo, é ilegal delimitar prazo de validade de certidão emitida sobre fato imutável, inclusive sobre óbito<sup>22</sup>.

---

para aprovação tácita e discorreu acerca de quais atos de liberação de atividade econômica estariam sujeitos a tal aprovação.

<sup>22</sup> BRASIL. Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019.





Como se depreende do texto normativo trata-se de uma sentença de morte para muitas exigências de apresentação de certidões que são previstas em decretos, resoluções, deliberações normativas, bem como diversos outros atos normativos de natureza infralegal que hodiernamente são criados pela Administração Pública em geral.

Referida norma é merecedora de aplausos, pois atua como um corolário do princípio constitucional da legalidade, alçado à categoria de direito fundamental do indivíduo como garantia de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei”<sup>23</sup> (art. 5º, II da CRFB/1988). De maneira simétrica, o princípio da legalidade atua como limitador do Poder do Estado perante o indivíduo, eis que toda a ação da Administração Pública deve estar pautada na lei (art. 37, *caput* da CRFB/1988<sup>24</sup>).

Também é digna de se registrar a vedação à imposição de prazo de validade de certidão emitida sobre fato imutável, que provavelmente trará maior desburocratização para a atividade econômica de um modo geral.

No que tange ao objeto da nossa análise, que são os impactos da nova lei no licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico, entendemos que a principal repercussão diz respeito à certidão de uso e ocupação do solo de que trata o art. 10, § 1º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/1997<sup>25</sup>, *verbis*:

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

(...)

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

<sup>23</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988.

<sup>24</sup> Sobre as dimensões do princípio da legalidade: LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 86-87.

<sup>25</sup> Sobre a certidão de uso e ocupação do solo, ver também: **CERTIDÃO Municipal de uso e ocupação do solo**. Belo Horizonte: Direito Ambiental a Conta Gotas, 11 jun. 2019. 1 vídeo (3:48 min). Publicado por: Direito Ambiental a Conta Gotas.





A supracitada exigência, como se verifica, provém de uma resolução, que, como sabido, não é lei em sentido formal e material, isto é, não é uma lei ordinária ou complementar, do ponto de vista formal, embora tenha conteúdo normativo<sup>26</sup>.

Portanto, a exigência da referida certidão com base na Resolução CONAMA nº 237/1997, como pré-requisito para análise e concessão do requerimento de licença prévia, à luz do art. 3º, XII da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica torna-se ilegal, eis que a exigência foi instituída sem previsão expressa em lei.

Sem dúvida, trata-se de um impacto de grande repercussão para o licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, que, sob a ótica estritamente jurídica, estarão desvincilhados da obrigatoriedade de apresentação da certidão municipal de conformidade do empreendimento com as normas de uso e ocupação do solo de que trata o art. 10, § 1º da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Nesse momento, tomamos a liberdade de relembrar que, antes da entrada em vigor da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, a doutrina especializada já vinha defendendo que a certidão de uso e ocupação do solo tem a natureza jurídica de ato declaratório vinculado<sup>27</sup>, isto é, aquele que implica em mero reconhecimento de situações jurídicas sem que se faça um juízo valorativo específico acerca de seu mérito<sup>28</sup>.

Além disso, nos termos do art. 13, § 1º da Lei Complementar nº 140/2011, a participação do município, enquanto órgão interveniente no processo de licenciamento ambiental, não lhe confere a prerrogativa de fazer exigências de estudos, documentos, compensações e condicionantes para fins de expedição

<sup>26</sup> Os defensores da necessidade de se continuar exigindo a certidão de uso e ocupação do solo, com amparo no art. 10, § 1º da Resolução CONAMA nº. 237/1997, provavelmente argumentarão que a exigência da mencionada certidão advém de delegação feita diretamente pela própria Lei da Política Nacional do Meio Ambiental (art. 8º da Lei nº. 6.938/81), sendo a Resolução apenas uma regulamentação da vontade do legislador. Apesar de reconhecermos a delegação normativa ao CONAMA não entendemos que tal delegação resolveria a limitação imposta pelo artigo 3º, XII da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. .

<sup>27</sup> SION. Alexandre Oheb e JACCOUD, Cristiane. **Direito Ambiental e Os 30 Anos da Constituição de 1988**. Organizadores. Organizadores: Albenir Querubini. Alexandre Burmann e Paulo de Bessa Antunes. Editora Thoth. UBAA.

<sup>28</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. 28. São Paulo: Malheiros 2004. p. 168.







da certidão de uso e ocupação do solo, que não ostenta o caráter de anuência, mas de mera declaração de conformidade.

Tais premissas, quando lançadas sob o prisma da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, revelam que o art. 3º, XII do novel diploma colocou uma pá de cal sobre a questão, eis que, doravante, a participação do município em relação à instalação e operação de empreendimentos em sua circunscrição territorial, quando a competência licenciatória ambiental for estadual ou federal<sup>29</sup>, passou a ser matéria afeta exclusivamente à questão urbanística, o que dá mais autonomia ao processo de licenciamento ambiental, e, simultaneamente, valoriza o Município enquanto ente federativo responsável pelas questões de natureza urbanística local.

Aliás, vale pontuar que a noção segundo a qual a certidão de uso e ocupação do solo inserta no art. 10, § 1º da Resolução CONAMA nº 237/1997 seria um pré-requisito ou etapa indispensável para a análise do requerimento de licença prévia, a nosso ver, decorre de uma visão hipertrofiada do processo de licenciamento ambiental abordado como uma panaceia para a solução de todos os males da modernidade, o que, do ponto de vista prático, tem se mostrado inviável e até contrário ao objetivo primordial do art. 225, *caput* da CRFB/1988, que é a proteção ao meio ambiente.

Por derradeiro, cabe pontuarmos que, embora com o advento da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica a certidão tenha se tornado inexigível do ponto de vista jurídico, não há como menosprezar a sua relevância sob o ponto de vista político e social para os municípios em relação ao licenciamento ambiental.

Por essa perspectiva, a certidão é uma questão relevante especialmente para os empreendimentos lineares e para os licenciamentos que não são de competência do município, pois a certidão de uso e ocupação do solo acaba sendo o “momento” no processo de licenciamento ambiental em que o município tem maior “força” para exigir contrapartidas do empreendimento.

Portanto, não há como fazermos uma análise exclusivamente jurídica e dissociada do fato político de que o administrador municipal precisa prestar

<sup>29</sup> Obviamente, quando o Município for o ente federativo competente para licenciar determinado empreendimento (art. 9º da Lei Complementar 140/2011) terá todo o direito e obrigação de exigir informações, estudos, planos e programas necessários à avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento sujeito ao licenciamento.





contas aos seus municípios em relação aos impactos locais na vida e no dia a dia das pessoas derivados dos empreendimentos que lá pretendem se instalar. E, por vezes, a atuação não vinculante de que trata o parágrafo 1º do art. 13 da Lei Complementar 140/2011 não se mostra suficiente.

## 6. Conclusão

Diante do exposto, concluímos que a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é uma norma que prestigia a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica, tendo como princípios a liberdade e a boa-fé do particular perante o Poder Público e que, possivelmente, trará diversos impactos positivos para o licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico, que podem ser assim resumidos:

- a) Cabe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica, sendo o art. 3º, IV da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica um meio de efetivação deste direito fundamental, porquanto no licenciamento de empreendimentos do setor elétrico, por exemplo, a referida regra impede que sejam fixadas compensações ambientais e medidas de controle que nunca tenham sido anteriormente aplicadas em situações que sejam fática e juridicamente análogas, vinculando a decisão do órgão ao caso paradigma;
- b) O inciso IX do art. 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que prevê a autorização tácita de atos de liberação da atividade econômica, uma vez que tenha decorrido o prazo legal ou fixado, a contar da formalização da solicitação, não se aplica à concessão da licença ambiental, por força da vedação inserta no art. 14, § 3º da Lei Complementar nº 140/2011. No entanto, para os empreendimentos do setor elétrico, a referida norma poderá ter aplicação aos casos de autorização de intervenção ambiental de menor complexidade (vg. supressão de vegetação, outorga pra recursos hídricos, autorizações para coleta de fauna, etc.). Contudo, ainda é prematuro chegarmos a uma conclusão definitiva, em relação à aplicabilidade do dispositivo na seara ambiental, mesmo com a alteração promovida pela MP nº 915/2019, cabendo à doutrina e à jurisprudência discutir a viabilidade da sua aplicação para esses atos de liberação para o exercício de atividade econômica à luz dos princípios e valores da CRFB/1988,





tais como a propriedade privada, a razoável duração do processo, a segurança jurídica, a liberdade econômica e o meio ambiente. De toda sorte, a norma causará impacto significativo para o setor elétrico de um modo geral;

- c) Por derradeiro, também analisamos os impactos do art. 3º, XII da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que impõe à Administração Pública a obrigação de não exigir certidão sem que haja a expressa previsão em lei. Esta regra torna ilegal a exigência da certidão de uso e ocupação do solo prevista na Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu art. 10, § 1º. Nesse sentido, do ponto de vista jurídico, o art. 3º, XII da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica trará significativos impactos para o licenciamento ambiental no setor elétrico, com a desburocratização e celeridade do processo.

Ante todo o exposto, concluímos que a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica traz em seu texto diversas regras que poderão implicar em inúmeros impactos positivos no licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico. Entretanto, ainda é demasiado cedo para tirarmos conclusões definitivas acerca da referida Lei, que terá de ser submetida aos debates do dia a dia para ter a sua efetividade consolidada.

## 7. Referências Bibliográficas

**ALTERAÇÕES Normativas Recentes em Matéria Ambiental (Parte 01)**. Belo Horizonte: Direito Ambiental a conta gotas, 28 out. 2019. 1 vídeo (5:40 min.). Publicado por: Direito Ambiental a conta gotas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f5TzyIdpeOs>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BESSA ANTUNES, Paulo de. **Direito Ambiental**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 1997. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 out. 2019.





BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 dez. 2011. 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: 13 out. 2019.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv915.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv915.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mar. 2015. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_26632223\\_portaria\\_interministerial\\_n\\_60\\_de\\_24\\_de\\_marco\\_de\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_26632223_portaria_interministerial_n_60_de_24_de_marco_de_2015.aspx). Acesso em: 20 nov. 2019.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Setor Elétrico Brasileiro: visão crítica da geração de energia. Aspectos jurídicos, ambientais e econômico-financeiros.** Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2016.





**CERTIDÃO Municipal de uso e ocupação do solo.** Belo Horizonte: Direito Ambiental a Conta Gotas, 11 jun. 2019. 1 vídeo (3:48 min). Publicado por: Direito Ambiental a Conta Gotas. Disponível em: <https://youtu.be/jKZ9k-IrBSE>. Acesso em: 03 jan. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

**DECLARAÇÃO de direitos de liberdade econômica e os impactos no direito ambiental.** Belo Horizonte: Direito Ambiental a Conta Gotas, 16 jan. 2020. 1 vídeo (8:45 min). Publicado por: Direito Ambiental a Conta Gotas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xdDd0okhOCQ>. Acesso em: 20 jan. 2020.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental.** 5. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** (interpretação e crítica). 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SION, Alexandre Oheb. Conflito Aparente de Princípios Constitucionais Ambientais e Indigenistas. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira (coord) *et al.* **Advocacia Ambiental:** Segurança Jurídica para Empreender. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SION, Alexandre Oheb; JACCOUD, Cristiane. **Direito Ambiental e Os 30 Anos da Constituição de 1988.** Organizadores: Albenir Querubini. Alexandre Burmann e Paulo de Bessa Antunes. Editora Thoth. UBAA, 2018.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. O Direito Ambiental e a Construção da Sociedade Sustentável. In: PAULA, Jônatas Luiz Moreira de (coord.). **Direito Ambiental e Cidadania.** Lemme: JH Mizuno, 2007.

TOSHIO Mukai. **Direito Ambiental Sistematizado.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental.** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

