

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO – IDP
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

ANTÔNIO BARBOSA DE SOUZA NETO

**O SILÊNCIO NO DIREITO ADMINISTRATIVO: ESTUDO DO PROCESSO DE
SUPRESSÃO VEGETAL NO ESTADO DO MATO GROSSO**

BRASÍLIA – DF

2021

ANTÔNIO BARBOSA DE SOUZA NETO

**O SILÊNCIO NO DIREITO ADMINISTRATIVO: ESTUDO DO PROCESSO DE
SUPRESSÃO VEGETAL NO ESTADO DO MATO GROSSO**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira, apresentado para obtenção do Título de Mestre em Direito Administrativo.

BRASÍLIA – DF

2021

ANTÔNIO BARBOSA DE SOUZA NETO

**O SILÊNCIO NO DIREITO ADMINISTRATIVO: ESTUDO DO PROCESSO DE
SUPRESSÃO VEGETAL NO ESTADO DO MATO GROSSO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Administrativo do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Administrativo.

Data da Defesa: 25/05/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (Orientador)

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP/DF

Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP/DF

Prof. Dr. Gustavo Henrique Carvalho Schiefler

Doutor pela Universidade de São Paulo – USP

À Vitória Caccia Barbosa, minha filha amada que me coloca diariamente à reflexão, desconstrução, reconstrução e aprimoramento. Papai te ama.

AGRADECIMENTOS

Faltam-me palavras para expressar a gratidão que sinto quando me lembro de toda a ajuda que tive para finalizar este trabalho – até hoje, o mais desafiador de todos. Essa experiência me fez valorizar todos os nomes que irei trazer a seguir, além de alguns outros que guardarei com carinho em minha memória.

De início, toda a honra e toda a glória a Ti, meu Senhor. Sem Ti, não haveria nada. Somente o Senhor poderia criar experiências e sentimentos tão maravilhosos. Obrigado por esta conquista, Pai.

Aos meus pais, André Coelho Barbosa e Karime Dib Safatli Barbosa, todos os agradecimentos do mundo são poucos. Seria árduo e doloroso começar este mestrado sem o apoio de vocês, papai e mamãe. No entanto, finalizar seria impossível. Obrigado por me ouvirem, me orientarem, me auxiliarem e, acima de tudo, me incentivarem. Todas as minhas vitórias são suas. Os princípios que carrego vieram de vocês, aqueles mais caros e, por coincidência, os que mais me orgulham.

À minha irmã, médica excepcional e ser humano maravilhoso, Dra. Lucia Safatli Barbosa. Tu és minha melhor amiga e maior confidente. Obrigado por carinhosamente receber minhas importunações e vociferações, com toda a delicadeza de uma irmã amorosa e dedicada. Grande parte deste título é seu, minha irmã. Eu te amo.

Gostaria de agradecer, também, àquela que tem um dos maiores corações de todos que existem, Bruna Caccia. A você, toda minha gratidão e carinho. Obrigado por escolher, voluntariamente, carregar comigo este fardo em um período tumultuado, recebendo por vezes tratamentos espinhosos, típicos daqueles que passam por desafios, mas nunca perdendo o bom olhar, a gentileza, a calma e a empatia. Você, em tão pouco tempo, parece me entender melhor que eu mesmo. Agradeço-te e guardarei para sempre sua parceria em meu coração.

Ao meu querido amigo, colega e compadre, Prof. Dr. Daniel Castro Gomes da Costa, meu muito obrigado. Não somente eu, mas muitos outros iniciaram seus mestrados, doutorados e pós-graduações após seu enérgico – e imprescindível – incentivo, imbuído pelo generoso sentimento de obrigação em colaborar com a vida profissional de todos à sua volta. Obrigado pelo carinho, pelos puxões de orelha, pelos ensinamentos e pela consideração que tens por mim.

Não poderia deixar de registrar minha – sempre crescente – admiração ao Dr. Thiago Machado Grillo, advogado brilhante e amigo de longa data. Agradeço-te pelo apoio, discussões, orientações e comentários não apenas sobre o programa de mestrado, mas sobre as várias

facetadas da vida. Seu tino para advocacia sempre impressiona a todos nós. É uma honra aprender contigo.

Às amigas queridas e colegas de banca, Dra. Camila Assumpção Fassa e Dra. Ana Carolina dos Santos, muito obrigado pelas sempre valiosas contribuições, colaborações e ideias que em muito abrilhantaram meu trabalho. Contem sempre comigo.

Agradeço ao IDP e toda sua equipe de colaboradores e gestores. À Instituição, por sua grande competência e capacidade de acolhimento, renome nacional e localização privilegiada, garante, de fato, o encontro de estudiosos comprometidos dos quatro cantos do Brasil, propiciando nossa evolução técnica, social e cultural.

Dito isso, agradeço a todos os queridos colegas e amigos da segunda turma do Mestrado Profissional em Direito, que colaboraram com preciosas discussões e aprendizados. Contem comigo, amigos.

Sinceros agradecimentos ao amigo, membro da banca e eterno orientador, Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro, uma das maiores mentes brasileiras. Muito obrigado pelas incontáveis e valiosas contribuições, tanto durante o período de orientação quanto nas diversas aulas por ti realizadas ao longo do programa de mestrado.

Ao Prof. Dr. Gustavo Henrique Carvalho Schiefler, meus agradecimentos por, com tamanha generosidade, contribuir tanto com meu trabalho. Sua capacidade de observar os mais diversos aspectos do tema, sob diferentes perspectivas, me serviram como inspiração e combustível para atingir outro nível de pesquisa e demonstraram seu altíssimo conhecimento técnico-jurídico, digno de um premiado aluno do Prof. Justino. Muito obrigado, Professor.

Deixo, por fim, os agradecimentos ao citado Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira, meu dileto Orientador e o grande responsável por qualquer fração valiosa que exista neste trabalho. O que mais me intriga é a maneira como o Prof. Justino consegue desenvolver com maestria tantas atividades ao mesmo tempo. Sei que, no fim, tem sucesso porque faz com amor.

Sua dedicação, organização e, principalmente, conhecimento – tanto do mundo científico quanto dos milhares e mais desafiadores temas do Direito Administrativo – encanta a todos nós. Muito obrigado por tamanha generosidade, tanto comigo, quanto com todos os seus sortudos alunos. Serei eternamente grato ao senhor, Professor Justino.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública;

AD – Autorização de Desmatamento;

AEF – Autorização de Exploração Florestal;

APA – Área de Proteção Ambiental;

APF – Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural;

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica;

CAR – Cadastro Ambiental Rural;

CCAR – Coordenadoria de Cadastro Ambiental Rural;

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente;

CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente do estado de Mato Grosso;

EIA – Estudo de Impacto Ambiental;

FAMATO – Federação da Agricultura e Pecuária do estado de Mato Grosso;

FIEMT – Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso;

LAC – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso;

MP/MT – Ministério Público do estado de Mato Grosso;

MT - Estado de Mato Grosso;

ONG – Organização Não Governamental;

PEF – Plano de Exploração Florestal;

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental;

SEMA/MT – Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso;

SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural;

SIMCAR – Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural;

SIMLAM – Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental;

SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

SUGF – Superintendência de Gestão Florestal;

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Respostas aos Questionários apresentados aos Produtores Rurais;

APÊNDICE B – Respostas aos Questionários apresentados ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso;

APÊNDICE C – Respostas aos Questionários apresentados à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso;

APÊNDICE D – Respostas aos Questionários apresentados aos Profissionais Liberais;

APÊNDICE E – Respostas aos Questionários apresentados aos Sindicatos Rurais do Estado do Mato Grosso e à Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso;

APÊNDICE F – Respostas aos Questionários apresentados às Organizações Não Governamentais;

APÊNDICE G – Evolução normativa no Estado do Mato Grosso em matéria Ambiental.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 LICENCIAMENTO EM MATÉRIA AMBIENTAL: SUPRESSÃO VEGETAL	11
1.1 CONTEXTUALIZANDO O TEMA SOB O PRISMA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	13
1.1.1 Atores.....	15
1.1.2 Competência para análise do requerimento.....	17
1.1.3 Procedimento e caminho do requerimento	17
1.1.3.1 Cadastro Ambiental Rural – CAR	19
1.1.3.1.1 Alterações legislativas referentes ao CAR	19
1.1.3.1.2 Procedimento interno do CAR.....	23
1.1.3.2 Autorização de Desmate e Autorização de Exploração Florestal	31
1.2 SITUAÇÕES RELATADAS PELOS ATORES	35
2 SILÊNCIO ADMINISTRATIVO	44
2.1 O QUE O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO REPRESENTA?.....	48
2.1.1 O Silêncio Administrativo como indicador de falhas.....	49
2.1.2 Falta de eficiência administrativa	53
2.2 EM QUE O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO RESULTA?	56
2.3 DE QUAL SILÊNCIO ADMINISTRATIVO ESTAMOS FALANDO: CUIDADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	61
3 O CONTEXTO DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA AMBIENTAL	65
3.1 POSSÍVEIS REFLEXOS LEGISLATIVOS	68
3.1.1 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB	73
3.1.2 Lei da Liberdade Econômica.....	76
3.2 LEI COMPLEMENTAR 140/2011: DA COMPETÊNCIA COMUM	78
3.3 NECESSÁRIA CAUTELA EM MATÉRIA AMBIENTAL <i>VERSUS</i> NECESSIDADE DE EVOLUÇÃO LEGISLATIVA.....	82
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICES	94

RESUMO

O presente trabalho trata do tema do silêncio administrativo manifestado em processos de licenciamento ambiental, os quais objetivam a supressão vegetal no estado do Mato Grosso. O objetivo central do trabalho é responder à seguinte pergunta: “como poderá agir o particular diante do silêncio administrativo em requerimento para supressão vegetal no estado do Mato Grosso, considerando o atual ordenamento jurídico brasileiro?”. Adota-se uma metodologia de pesquisa bastante plural, com análise legislativa, doutrinária e de dados, bem como participação de atores que atuam na área ambiental do estado do Mato Grosso, através de resposta a questionários utilizados também como fonte de pesquisa. Os objetivos específicos do trabalho são: compreender o contexto empírico e jurídico-normativo do estado do Mato Grosso no que se refere à licenciamento ambiental para supressão vegetal; compreender características e configurações do instituto do silêncio administrativo no Brasil, com paralelo à matéria ambiental; coletar e analisar dados empíricos das situações que potencialmente desencadeiam o silêncio administrativo no estado do Mato Grosso, referentes ao licenciamento ambiental para supressão vegetal; verificar se e como o atual ordenamento jurídico brasileiro impacta no silêncio administrativo em matéria ambiental. Conclui-se que não é possível conceder efeitos positivos ao silêncio administrativo no âmbito de processos de licenciamento ambiental, sendo aplicável o efeito translativo a esses casos, sendo instaurada competência suplementar que preencha alguns requisitos, sob pena de o particular necessitar da tutela jurisdicional para solucionar seu problema, o que não é o ideal. Por fim, é essencial a evolução normativa no sentido de regulamentar o silêncio administrativo em matéria ambiental, estruturando e capacitando a Administração Pública para garantir os meios à sua atuação eficiente.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Silêncio Administrativo; Eficiência Administrativa; Legislação Ambiental.

ABSTRACT

This paper went through the administrative delay manifested on environmental licensing processes regarding to vegetation removal in Mato Grosso State. The main goal of this work was to answer to the following question: “How should the private sector act when the Public Administration fails to answer to the requirements for licensing deforestation in the current Brazilian legal system?”. A very plural research methodology was adopted, analyzing law, doctrine and data, including the participation of players related to environmental activities in the State of Mato Grosso, by answering surveys used as research sources as well. The specific goals was to: comprehend the State of Mato Grosso’s empirical and legal context in relation to environmental licensing that aims vegetation removal; understand characteristics and configurations of the administrative delay legal institute in Brazil, concomitant with environmental law; collect and analyze empirical data on situations that potentially trigger administrative delay in the State of Mato Grosso, regarding environmental licensing for vegetation removal; verify if and how the current Brazilian law system impacts on administrative delay in environmental matters. It is concluded that it is not possible to grant positive effects to administrative omission or delay in the context of environmental licensing processes. However, the translativo effect is applicable to these cases, with additional jurisdiction being established that fulfills some requirements, under penalty of the individual needing judicial protection to resolve their problem, which is not ideal. At last, normative evolution is essential in order to regulate administrative omission or delay in environmental matters, structuring and empowering Public Administration and guaranteeing the means for its efficient performance.

Keywords: Administrative Law; Administrative Delay; Administrative Efficiency; Environmental Legislation.

INTRODUÇÃO

Parece razoável concluir que, a todo momento, em qualquer lugar do mundo, a Administração Pública pode deixar de atender às expectativas do administrado ou aos prazos estabelecidos em legislação. Assim como qualquer entidade privada, a Administração é também formada por homens, sujeitos a erros e acertos. Dentre inúmeros outros dilemas que envolvem a atividade administrativa, faz-se presente, não raro, o instituto do Silêncio Administrativo, simplificado como a demora ou omissão pela Administração em conceder a resposta a um determinado requerimento ou, em outras palavras, ausência de manifestação tempestiva da Administração diante de um requerimento do administrado.

Quem atua no ramo do agronegócio no estado do Mato Grosso necessita, constantemente, de autorizações da Administração para realizar este ou aquele ato, tendo em vista ser uma atividade amplamente regulamentada e controlada pelo Estado.

Dentre diversas licenças e autorizações, está a Autorização para Desmate – AD, a qual permite que o produtor rural realize a supressão vegetal dentro das regras estipuladas em legislação. Inevitavelmente, intempéries ao longo do processo de obtenção da AD podem ocorrer, o que, por vezes, dão lugar ao silêncio da Administração. O tema é complexo e intrigante, sendo que muitos fatores incorrem nesse fenômeno, os quais abordarei no presente estudo.

O objetivo do trabalho é compreender quais os principais fatores contributivos ao silêncio administrativo no estado do Mato Grosso, em se tratando de Autorização de Desmate – AD, e como o atual ordenamento jurídico brasileiro pode beneficiar o processo como um todo. Parte-se, então, para o seguinte questionamento: como se comporta o silêncio administrativo em matéria ambiental diante do atual ordenamento jurídico brasileiro?

A importância da discussão resta no fato de que, independente da vontade ou não do administrado e, por vezes, inclusive, do ânimo da Administração Pública para atuar com eficiência, inevitavelmente o silêncio administrativo pode vir a ocorrer por este ou aquele motivo, gerando efeitos em campo real. Conhecer as etapas do processo e as barreiras normativas e práticas representa a possibilidade de avanços rumo à redução de casos de silêncio administrativo, tendo em vista ser mais fácil superar aquilo que é conhecido.

Para estudar o instituto do silêncio administrativo, farei a abordagem do tema com foco no processo que objetiva a supressão vegetal somente no estado do Mato Grosso e em propriedades com área de floresta. Explico.

Muitas são as autorizações e licenças em matéria ambiental. Focando somente em um modelo de autorização – qual seja, para desmate –, poderei aprofundar o estudo, tendo em vista que, ainda assim, o processo é bastante complexo e longo. Ainda, tratarei do licenciamento no estado do Mato Grosso por ser grande produtor agropecuário e pelo fato de o silêncio administrativo ser instituto corriqueiramente relatado por atores envolvidos. Por fim, abarcarei somente áreas de floresta, pois, em geral, o processo de desmatamento nessa tipologia – e não na de cerrado, por exemplo – é mais complexo. O universo normativo em matéria ambiental é vasto e, por economia e evitando divagações desnecessárias, focarei na tipologia mais burocrática.

Para desenvolver o trabalho, analisei a legislação que trata sobre políticas ambientais, cadastros e demais etapas do processo de autorização de exploração florestal e desmatamento, bem como normas de outras áreas que podem – ou não – gerar efeitos reflexos na área ambiental, considerando o instituto analisado. Também são abordados projetos de lei com propostas que influenciam o tema deste estudo.

Além disso, realizei revisão bibliográfica sobre o processo administrativo e o instituto do silêncio administrativo na doutrina brasileira. Também analisei *(i)* as respostas dos questionários enviados a figuras que atuam na área ambiental do estado do Mato Grosso e detêm conhecimento, sob diferentes perspectivas, do processo de licenciamento ambiental para supressão vegetal; e *(ii)* os dados disponíveis sobre a importância econômica do setor na realidade nacional e estadual, bem como sobre a omissão do órgão licenciador na análise dos processos administrativos.

No primeiro capítulo, contextualizo o tema sob o prisma do processo administrativo e apresento os atores ou participantes diretos ou indiretos da relação estudada. Além disso, discorro acerca da competência para processar e julgar os requerimentos de supressão vegetal, explicando o longo caminho percorrido por esse processo. Ao final deste primeiro capítulo, trago e comento as situações relatadas pelos atores, além do que será realizado durante todo o trabalho.

No segundo capítulo, discorro acerca do instituto do silêncio administrativo e suas várias facetas, características e particularidades. Certo de que sua ocorrência é danosa e evitável, são estudados os motivos que lhe dão ensejo, seus efeitos, o que sua presença indica, em que resulta e o fato de ser tão difícil solucioná-lo por se tratar de matéria ambiental. Para tanto, analiso dados, normas e, novamente, considero as respostas dos atores, trazendo o aspecto prático ao estudo.

No terceiro item, uma vez compreendido como funciona o processo administrativo para licenciamento ambiental e quais são as particularidades do silêncio administrativo no caso em apreço, destaco os efeitos e possibilidades de solução do problema em matéria ambiental. Para tanto, introduzo a legislação de outras áreas do Direito, que não especificamente a Ambiental, e abordo o tema sob influência dessas normas. Nesse ponto, são apresentadas leis e institutos de fora do contexto ambiental, a fim de ensaiar sua possível utilização em benefício do processo em análise, ou seja, mitigar os danos do silêncio administrativo, ou evitá-lo.

Após a compreensão da realidade prática e normativa do processo necessário à obtenção da Autorização para Desmate – AD, assim como do instituto do Silêncio Administrativo aplicado em matéria ambiental e fatores externos, os quais podem gerar efeitos na relação abordada, são discutidas as ferramentas administrativas atualmente disponíveis ao administrado e a necessidade de inovação legislativa e regulamentação adequada ao tema, cujos reflexos socioeconômicos são importantes para o país.

1 LICENCIAMENTO EM MATÉRIA AMBIENTAL: SUPRESSÃO VEGETAL

Antes de adentrar nas intrigantes facetas do silêncio administrativo, manifestado em processos de licenciamento em matéria ambiental, este estudo destaca algumas particularidades do caso em apreço, a fim de contextualizar o leitor do que está por vir.

Inicialmente, apresento os atores da relação que envolve o requerimento de licença para supressão vegetal no estado do Mato Grosso – não somente os protagonistas, mas todos os envolvidos neste processo. Em um segundo momento, o trabalho abarca o importante instituto do Direito Administrativo, com aplicação no requerimento em pauta: competência. Em seguida, faz-se necessária a abordagem do procedimento e do caminho do requerimento como um todo – onde é iniciado, por onde vai, quando e até onde pretende (ou deveria) chegar. Por fim, são apresentados e comentados resultados dos questionários enviados aos atores envolvidos no processo. Esses resultados representam indicadores de questões que, na prática, destacam-se do ponto de vista dos participantes, de maneira que foram explanados nas respostas.

No entanto, inicialmente, é válido comentar acerca dos conceitos a serem abordados neste trabalho. Não é necessário aprofundamento sobre os estudos do tema para perceber que muitos são os gargalos dos processos de supressão vegetal no estado do Mato Grosso. De pronto, destaco a ausência de concordância, pela doutrina e pela legislação ambiental, quanto aos termos licença e autorização.

Primeiramente, tem-se que o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras no Brasil constitui instrumento para o desenvolvimento da Política Nacional do Meio Ambiente, prevista na Lei nº 6.938, editada em 31 de agosto de 1981. A Resolução do CONAMA de nº 237/97 foi editada em atenção à evolução do licenciamento em órgãos ambientais, a fim de estabelecer critérios e procedimentos para os licenciamentos. Para tanto, foram elaborados conceitos importantes e abordadas questões como riscos ambientais.

O documento conceitua Licença Ambiental, no item II do art. 1º, como:

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (CONAMA, 1997, não paginado).

A conceituação vai de encontro ao entendimento de José Afonso da Silva, o qual comenta que “as licenças ambientais constituem atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direitos, no que diz

respeito à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade” (SILVA, 2003, p. 291-282).

Importante destacar a existência de corrente doutrinária majoritária – ainda que não exclusiva – no sentido de que “a licença ambiental guarda mais proximidade com a autorização administrativa, por isso não pode ser confundida com licença tradicional” (DESTEFENNI, 2004, p. 106). Nesse caminho segue Celso Antônio Pachêco Fiorillo, que atribui à licença administrativa o caráter vinculado e à licença ambiental o de ato discricionário (FIORILLO, 2003, p. 66). Ainda nessa direção estão Talden Farias (2007, p. 21) e Édis Milaré (2004, p. 486-487).

Por outro lado, Odete Medauar classifica a licença ambiental como licença tradicional do Direito Administrativo (MEDAUAR, 2018, p. 338). A autora entende que o requerente, ao cumprir as exigências legais, não pode ter a emissão da licença ambiental recusada pelo órgão competente, posto que se trata de ato administrativo vinculado.

Analisando o tema sob diferente perspectiva, Édis Milaré ensina que, apesar de a doutrina entender que a licença tradicional se subsume num ato administrativo vinculado – ou seja, sem possibilidade de negativa àquele que preenche os requisitos legais -, quando se trata de licenças ambientais, é quase impossível a proclamação do cumprimento de todas as exigências, pois, por vezes, são genéricas e falham em estabelecer padrões específicos e determinados para cada atividade. Daí, então, o vazio da norma será preenchido por exame técnico apropriado (MILARÉ, 2011, p. 515). Está presente a discricionariedade técnica inerente às licenças ambientais.

De toda feita, neste estudo tratar-se-á, diversas vezes, não somente da licença, mas também da autorização ambiental. Sobre o tema, Paulo Affonso Leme Machado traz considerações acerca da utilização errônea dos termos: “licença e autorização – no Direito brasileiro – são vocábulos empregados sem rigor técnico. O emprego na legislação e na doutrina do termo licenciamento não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica licença, em seu rigor técnico” (MACHADO, 2007, p. 273).

Acerca da diferenciação entre licença e autorização, Diogo de Figueiredo Moreira Neto assim leciona:

No caso da licença, existe um direito preexistente à atividade ou uso do bem, ainda que não exequível; portanto, a administração pública apenas o declara exequível. No caso da autorização, não existe qualquer direito preexistente, além da atividade objeto do requerimento do particular ser, em princípio, vedada; o que existe é uma expectativa de exceção a ser considerada pelo poder público (MOREIRA NETO, 2002, p. 389).

De mesmo modo, na lição de Hely Lopes Meirelles tem-se que o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não da pretensão do interessado na autorização, sendo que, na licença, a Administração está obrigada a licenciar (MEIRELLES, 2018, p. 218).

Abordando o tema sob um prisma sutilmente diferente, Terezinha do Carmo, Giovana Prado e Larissa Moreira entendem que, na licença, a Administração faculta ao administrado o exercício de determinada atividade. Na autorização, é possibilitado ou facultado ao particular o exercício da atividade (SCHWENCK; CALHAU; MARQUES, 2014, p. 17).

No entanto, este estudo baseia-se na nomenclatura dada pela legislação em comento. Sendo assim, trata da Autorização de Desmate – AD, Autorização de Exploração Florestal – AEF e outras conceituadas pelas normas e banhadas pelas características a serem apresentadas tempestivamente.

1.1 CONTEXTUALIZANDO O TEMA SOB O PRISMA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Uma vez superado o ponto anterior, o qual tratou acerca de autorizações concedidas pelo órgão ambiental para supressão vegetal, importante contextualizar o tema sob o prisma do processo administrativo. Para a obtenção das autorizações buscadas pelo particular, um processo deverá ser seguido. Em sentido amplo, Lucas Furtado (2016, p. 1030) entende que “o processo pode ser conceituado como o encadeamento de atos tendentes a determinado resultado”, e que “o processo administrativo, a seu turno, está voltado à produção dos atos administrativos”. No mesmo caminho, José Carvalho Filho (2019, p. 1033) conceitua o processo administrativo “como o instrumento que formaliza a sequência ordenada de atos e de atividades do Estado e dos particulares a fim de ser produzida uma vontade final da Administração”.

Contudo, algumas particularidades devem ser observadas quando se trata de processo administrativo e, mais ainda, quando se trata de processo administrativo ambiental. Diferentemente do caso do processo judicial, o processo administrativo não possui sistematização uniforme ou rigidez absoluta. O regramento a ser seguido em relação a prazos e competências está espalhado em diversos diplomas legais e atos normativos. Ao mesmo tempo, intérprete e agente administrativo devem estar atentos aos princípios norteadores da atividade administrativa em geral (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1032).

O processo administrativo federal, por exemplo, deve observar os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa,

contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, conforme os termos do art. 2º da Lei de nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Além desses, Lucas Furtado (2016, p. 1035-1036) chama a atenção para “princípios próprios dos processos administrativos, como o da oficialidade, da gratuidade, da economia processual, da recorribilidade das decisões etc. [...]”.

Ademais, pode-se inferir que o processo administrativo contemporâneo configura meio de atendimento dos requisitos de validade do ato administrativo. Quando iluminada a sua formação, repercute-se maior grau de objetividade¹. Foca-se na formação do processo administrativo através do conjunto de elementos que antecede a decisão, o que possibilita a realização de crítica mais dinâmica ao processo em análise. Em outras palavras, através da análise de cada ato, ou do “formar” do processo, pode-se garantir a validade do resultado final.

Em se tratando de processo administrativo de matéria ambiental, algumas particularidades devem ser observadas. Além das discordâncias na nomenclatura – entre licença ou autorização, por exemplo – já comentadas no tópico anterior, destaco a existência de diversos ritos para se expedir a licença ambiental, os quais, muitas vezes, possuem variáveis diferentes (BIM, 2020, p. 48). Não há um único modelo de devido processo legal de licenciamento ambiental. Vale ressaltar que em todo o país existem vários órgãos licenciadores do SISNAMA, os quais, por vezes, operam de maneira singular².

De toda forma, o licenciamento ambiental é, juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais. Todas as atividades capazes de alterar negativamente as condições ambientais estão submetidas ao controle ambiental (ANTUNES, 2019, p. 134).

Paulo Antunes destaca o fato de que o requerimento de licença ambiental visa à obtenção de alvará que habilita o exercício de atividade utilizadora de recursos ambientais, sendo, portanto, diretamente relacionada ao exercício de direitos constitucionalmente assegurados, tais como o direito de propriedade e o direito de livre iniciativa econômica (ANTUNES, 2019, p. 137). O autor pondera, ainda, que há enorme complexidade no procedimento administrativo de licenciamento ambiental, sobretudo em função da inexistência de normas claras que regulem a interface entre todos os órgãos públicos pertencentes a níveis políticos e administrativos diversos (ANTUNES, 2019, p. 141).

¹ Sobre o tema: MEDAUAR, 2018, p. 159-174.

² Sobre o tema: “É importante frisar que não existe um sistema nacional de licenciamento ambiental, haja vista que as normas aplicáveis podem variar em conformidade com os diferentes estados e municípios que, no caso concreto, estejam outorgando determinada licença ambiental” (ANTUNES, 2019, p. 138).

A ausência de padronização de processos e a complexidade citada pelos autores acima ficará evidente nos tópicos seguintes, onde se demonstrarão as particularidades do processo administrativo estudadas neste trabalho.

1.1.1 Atores

Antes de comentar acerca da competência para analisar o requerimento tratado neste trabalho ou trilhar seu caminho e procedimento, é necessário apresentar ao leitor os participantes dessa relação, aqui denominados atores.

Neste estudo, os produtores rurais são aqueles que requerem à administração pública – ou ao órgão ambiental estadual, neste caso – a autorização necessária para desmatar. São os proprietários ou possuidores de área rural. Este trabalho trata os produtores rurais em sentido amplo, abordando proprietários ou possuidores de todos os portes de propriedade. Desse modo, são destacados tanto procedimentos que objetivam a supressão vegetal, aplicados de maneira simplificada em pequenas propriedades, quanto aqueles mais arrojados, instituídos em casos de grandes supressões vegetais, onde, conforme demonstrado, faz-se necessária a apresentação de estudos de impacto ambiental. Em regra, ao apresentar expressões como “requerente” ou “administrado”, o estudo estará tratando dos produtores rurais.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA/MT, segundo a abordagem no tópico seguinte, é responsável por todo o processamento e análise de licenciamento para exploração florestal e supressão vegetal. Salvo explicitamente disposto em contrário, o trabalho estará a cargo da SEMA/MT quando se referir à administração, ao órgão ambiental ou ao órgão competente.

Os produtores rurais não possuem, em regra, conhecimento técnico ou competência para pleitear diversas licenças ou constituir Anotações de Responsabilidade Técnica – ART do órgão competente sem a intervenção de profissionais liberais, principalmente engenheiros florestais e ambientais. Durante o procedimento de licenciamento ambiental para supressão vegetal, por exemplo, somente é facultativa a representação técnica quando não houver a necessidade de regularização de passivos ambientais ou a elaboração de laudo técnico. Na vasta maioria dos casos, os profissionais são contratados. Por isso, quando este estudo tratar de “profissionais”, “engenheiros” ou “técnicos”, ele faz referência aos profissionais competentes que respondem tecnicamente, durante o processo de licenciamento, sobre a supressão vegetal.

Os três atores destacados acima, quais sejam a Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA/MT, os produtores rurais e os profissionais, são os envolvidos diretamente e

habitualmente no processo aqui estudado. No entanto, outros participantes diretos e indiretos, em determinadas situações, influenciam fortemente o rumo do processo, seja por pressão externa, seja por tomadas de decisões que vinculam os demais envolvidos.

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso – MP/MT, através do Núcleo de Defesa do Meio Ambiente, e o Ministério Público Federal – MPF influenciam ativamente o processo de licenciamento para supressão vegetal, atuando das mais variadas formas. A instituição ministerial, além de fiscalizar e apresentar denúncias, pode requisitar informações, esclarecimentos e documentos pertinentes ao licenciamento ambiental, bem como lavrar multas e expedir recomendações. Sua atuação ocorre judicialmente, principalmente através da Ação Civil Pública – ACP, tida como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente, e também extrajudicialmente, através dos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC e demais parcerias com órgãos municipais, estaduais e federais.

Os Sindicatos Rurais dos municípios do estado de Mato Grosso também, por vezes, possuem papel importante no processo de licenciamento ambiental, principalmente na orientação ao produtor rural. Por outro lado, a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso – FAMATO, além de nortear a atuação dos produtores rurais em casos mais técnicos, participa como instituição influente nas tomadas de decisão que envolvem o setor agropecuário do Estado, bem como no processo legislativo da matéria ambiental.

Por fim, as Organizações Não Governamentais – ONGs possuem papel crucial na proteção do desenvolvimento sustentável e influenciam diretamente, assim como os Sindicatos Rurais e a FAMATO – além de demais associações –, o processo legislativo ambiental, atuando na regulação do setor, na aprovação ou reprovação de planos de exploração e nas tomadas de decisão do Poder Executivo estadual, através da pressão, fiscalização e denúncias, e na participação no CONSEMA e nos demais conselhos deliberativos.

Esses são, sem prejuízo de outros, os principais atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental para supressão vegetal no estado de Mato Grosso. Durante a pesquisa que instrui este trabalho, foi dada a oportunidade a alguns representantes desses grupos, órgãos ou instituições de se manifestarem acerca do processo de licenciamento em estudo. As respostas são utilizadas como fonte bibliográfica ao longo do trabalho e expostas no tópico 1.2.

1.1.2 Competência para análise do requerimento

A competência para análise do requerimento que autoriza o desmate será, como instituto do direito administrativo, devidamente tratada mais à frente. No entanto, neste momento, é importante comentar acerca da matéria preliminarmente.

A Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005, do estado de Mato Grosso, dispõe sobre a Política Florestal estadual e, já em seu artigo 3º, incumbe à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA a implementação da política. Através do artigo 4º, a lei confere à Superintendência de Gestão Florestal, inserida na SEMA, a execução do poder de polícia ambiental, licenciando e fiscalizando as atividades agropecuárias e florestais que possam causar danos aos recursos ambientais, além de outras competências (MATO GROSSO, 2005). A citada Superintendência de Gestão Florestal – SUGF está vinculada ao Gabinete do Secretário Adjunto de Licenciamento Ambiental e Recursos Hídricos o qual, por sua vez, está vinculado ao Gabinete do Secretário de Estado do Meio Ambiente.

Por outro lado, o setor responsável pelo processamento do Cadastro Ambiental Rural – CAR, requisito vinculante à concessão de Autorização de Exploração Florestal – AEF e Autorização de Desmatamento – AD, é a Coordenadoria de Cadastro Ambiental Rural – CCAR.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Mato Grosso – SEMA/MT, como se vê, é parte fundamental no processo de licenciamento da supressão vegetal no estado do Mato Grosso, pois é a autoridade competente para processar, analisar e decidir se o produtor rural terá o CAR validado e a AD fornecida. Por isso, *a priori*, a competência para análise dos requerimentos tratados neste estudo é da SEMA/MT.

1.1.3 Procedimento e caminho do requerimento

Conforme destacado anteriormente, a pesquisa ora apresentada limita-se à requerimentos que objetivam a supressão vegetal. Portanto, licenças que não façam parte desse universo – para manejo ou para atividades de confinamento de bovinos, *v.g.* – não serão tratadas neste estudo. Além disso, trata-se de procedimentos relativos às áreas de floresta, e não de cerrado, por ser processo mais embaraçoso e mais amplo³.

Na realidade, a legislação ambiental é bastante complexa, assim como os procedimentos nela inseridos. Para que a Autorização de Desmate – AD seja obtida, outros procedimentos

³ A razão para esse recorte é aprofundada ainda neste tópico.

deverão, anteriormente, ser aprovados. A Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, do estado do Mato Grosso, em seu Capítulo V, denominado “Do Licenciamento Ambiental”, mais precisamente no art. 31, elenca o rol de licenças e autorizações de caráter obrigatório a serem expedidas pela SEMA/MT no exercício de sua competência. Dentre elas estão a Autorização de Exploração Florestal – AEF, a qual autoriza a exploração de floresta localizada em área passível de conversão para uso alternativo do solo, e a Autorização de Desmate – AD, que autoriza a supressão da vegetação de área passível de conversão para uso alternativo do solo (MATO GROSSO, 2017b). Nota-se que a diferença entre a AEF e a AD é que a primeira não permite a supressão vegetal, mas somente a exploração da floresta. Já a segunda, especificamente, permite a supressão vegetal, mas não a exploração da área.

O art. 31, § 2º da mesma Lei, avança para tratar acerca do prazo de validade das autorizações ambientais, o qual será definido pela SEMA a partir do cronograma apresentado pelo empreendedor. No entanto, o dispositivo limita o prazo de validade de AEFs e ADs ao mesmo prazo de validade da Licença Ambiental atrelada ao projeto. O projeto tratado pela redação é melhor explicado no § 9º do mesmo artigo, o qual determina que “a expedição da Autorização de Desmate (AD) está condicionada, para as áreas de floresta, à execução do Plano de Exploração Florestal (PEF) e do aproveitamento da madeira ou material lenhoso existente na área” (MATO GROSSO, 2017b, não paginado).

Esse Plano de Exploração Florestal – PEF, ou projeto, será devidamente tratado posteriormente. O que chama atenção, todavia, é que o dispositivo supracitado destaca que, para as áreas de floresta, a AD está condicionada à execução do PEF e ao aproveitamento da madeira ou material lenhoso. Para áreas de cerrado, *v.g.*, o material de exploração não é tão aproveitável quanto para áreas de floresta e, por isso, a Autorização de Desmate possui rito simplificado.

Tendo em vista que o presente trabalho versa sobre o silêncio administrativo e que utiliza como estudo de caso as situações de requerimento para supressão vegetal no estado do Mato Grosso, parece razoável o foco em processos mais complexos, como desmate em áreas de floresta ao invés de cerrado. De todo modo, o maior gargalo está no Cadastro Ambiental Rural – CAR, conforme será demonstrado adiante. O processo para obtenção de AD em área florestal é mais amplo do que em área de cerrado e, por isso, será abordado neste estudo.

1.1.3.1 Cadastro Ambiental Rural – CAR

O CAR foi inicialmente e pioneiramente estabelecido no estado do Mato Grosso pela Lei Complementar estadual nº 327, de 22 de agosto de 2008, a qual criou o Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural, conhecido como MT LEGAL. A norma também disciplina etapas do processo de licenciamento ambiental de imóveis rurais.

Segundo o que foi anteriormente comentado, o CAR constitui requisito para o processamento dos pedidos de licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras localizadas no interior da propriedade ou posse rural, conforme redação do art. 7º da LC nº 327/2008 (MATO GROSSO, 2008). No entanto, faz-se necessária a explanação do ponto que, certamente, gera grande repercussão e contribui para o silêncio administrativo: alterações legislativas e insegurança jurídica. Tal análise será desenvolvida a seguir.

1.1.3.1.1 Alterações legislativas referentes ao CAR

O CAR foi estabelecido no estado do Mato Grosso pela Lei Complementar nº 327, de 22 de agosto de 2008, sendo este o primeiro estado da federação a utilizar esse mecanismo de cadastro. Muitos proprietários ou possuidores rurais protocolaram os requerimentos necessários à obtenção do CAR e, segundo relatos, a SEMA encontrou dificuldades para analisar os requerimentos, tendo em vista a alta demanda e tecnicidade, e baixo número de analistas técnicos nos quadros do órgão.

Baseando-se no estado do Mato Grosso, no ano de 2012, a Lei nº 12.651, de 25 de maio, conhecida como Código Florestal Brasileiro, criou o Cadastro Ambiental Rural – CAR Federal no âmbito do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA, conceituando-o, no art. 29, como:

registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (BRASIL, 2012a, não paginado).

Após, o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, regulamentou o CAR federal, criando, inclusive, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, ferramenta responsável por receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos, controlar as informações dos imóveis rurais, disponibilizar informações, dentre outras atribuições inseridas no art. 3º da norma (BRASIL, 2012b). Nessa toada, o art. 4º determina que os entes federativos

que já possuem sistema para cadastro de imóveis rurais deverão integrar sua base de dados ao SICAR (BRASIL, 2012b).

Em consequência, os requerimentos pendentes de análise na SEMA/MT deveriam ser transmitidos ao SICAR. Entretanto, não somente os processos do estado de Mato Grosso foram integrados ao sistema federal, mas sim todos os processos dos demais estados da federação.

Por conseguinte, o Ministério do Meio Ambiente editou a Instrução Normativa nº 2, de 06 de maio de 2014, dispondo sobre o SICAR e definindo procedimentos gerais acerca do CAR, possibilitando, através do art. 5º, que os entes federativos que optarem por desenvolver seu sistema próprio de CAR deverão atender a critérios e observar condições ali dispostas (BRASIL, 2014).

Mesmo diante da possibilidade de criação do sistema próprio de CAR, o estado do Mato Grosso regulamentou a migração do CAR estadual e da Licença Ambiental Única – LAU, até então em vigência, para o SICAR, através da Portaria da SEMA/MT nº 441, de 23 de setembro de 2014. O art. 3º da citada Portaria tratou sobre o processo de migração, assim dispondo:

Art. 3º O Sistema de Cadastro Ambiental Rural será implantado no Estado de Mato Grosso em quatro etapas:

I - primeira etapa - disponibilização no site da SEMA do módulo de cadastro do SICAR off-line a partir do dia 26 de setembro de 2014, possibilitando aos proprietários e possuidores rurais que ainda não fizeram inscrição no CAR, darem início a elaboração de seu cadastro;

II – segunda etapa – implantação do receptor estadual, que constitui um banco de dados do SICAR para subsidiar a integração entre a regularização e o licenciamento ambiental das atividades;

III – terceira etapa – realização da migração dos dados de Cadastro Ambiental Rural – CAR e Licença Ambiental Única – LAU da base de dados do SIMLAM para o SICAR;

IV – quarta etapa – disponibilização do envio dos cadastros produzidos no módulo de cadastro do SICAR, a partir do dia 06 de outubro de 2014. (MATO GROSSO, 2014, não paginado).

O art. 6º da citada Portaria também determinava que os CARs e as LAUs existentes na base de dados do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental – SIMLAM (até então o sistema onde tramitava o CAR no estado do Mato Grosso) seriam migrados para o SICAR, independentemente da etapa de análise, e seriam tratados nesse sistema, e não no estadual (MATO GROSSO, 2014).

Em resposta aos diversos fatores expostos a seguir, foi editado o Decreto estadual do Mato Grosso nº 230, de 18 de agosto de 2015. Confira-se:

Considerando o vencimento do contrato com a empresa responsável pelo desenvolvimento e manutenção do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental - SIMLAM-MT;

Considerando que, por estar em fase de desenvolvimento, não houve a integração das informações disponibilizadas entre o Sistema de Cadastro Ambiental - SICAR e o

antigo Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental - SIMLAM-MT; [...]

Considerando que a regularização ambiental do imóvel rural é condição para o desembargo de áreas de reserva legal, preservação permanente e de uso restrito, bem como para a concessão de autorização de supressão de vegetação nativa, na modalidade de corte raso;

Considerando a existência de vários processos de licenciamento para a atividade agrícola e pecuária protocolados na Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e que aguardam normatização, definição de fluxos e desenvolvimento de sistema, para análise, aprovação e expedição da correspondente licença;

Considerando que a licença ambiental é requisito para o exercício e desembargo das atividades de agricultura, pecuária e de desmate em área passível sem a devida autorização do órgão ambiental estadual até 22 de julho de 2008;

Considerando a impossibilidade de a Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, pelas razões acima mencionadas, proceder, neste momento, a regularização ambiental dos passivos existentes nas áreas de reserva legal, preservação permanente e de uso restrito, bem como de proceder ao licenciamento das atividades de agricultura e pecuária;

Considerando o advento da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que, por se tratar de norma geral, tem o poder de revogar tacitamente as normas que com ela sejam incompatíveis, a exemplo da Seção I do Capítulo II da Lei Complementar Estadual nº 343, de 24 de dezembro de 2008, que regulamenta o Cadastro Ambiental Rural do Programa de Regularização Ambiental do Estado de Mato Grosso - MT LEGAL;

Considerando, por fim, os estudos e análises encartados no processo protocolo nº 296443/2015, em especial produzidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria da SEMA nº 148, de 27 de abril de 2015, e do Parecer da Subprocuradoria-Geral de Defesa do Meio Ambiente nº 22/SUBPGMA/2015, devidamente homologado pelo Procurador-Geral do Estado (MATO GROSSO, 2015, não paginado).

Como se vê, a administração não poderia deixar de promover a regularização ambiental de passivos e conceder a autorização para exercício de atividades de agricultura e pecuária. A medida adotada foi a criação da Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural – APF, que, segundo definição do art. 2º, I do Decreto, é ato administrativo declaratório, discricionário e precário ao exercício das atividades de agricultura e pecuária extensiva e semiextensiva (MATO GROSSO, 2015).

Apesar da legislação ambiental tratar sobre a LAU em inúmeros momentos, a Licença está suspensa desde meados de 2015. Por isso, o Decreto supracitado instituiu a APF até 28 de fevereiro de 2018. No entanto, a mesma foi prorrogada até os dias atuais pelos decretos estaduais do Mato Grosso de nº 1.211, de 02 de outubro de 2017, e, posteriormente, nº 262, de 16 de outubro de 2019. Este último prorrogou a finalização da autorização provisória para 31 de dezembro de 2020, tendo em vista que a Licença Ambiental Única – LAU está ainda em preparação pelo governo estadual de Mato Grosso.

Sendo assim, apesar das normas tratarem da LAU e do CAR, somente esse Cadastro está, atualmente, em aplicação pelo estado do Mato Grosso. Para o exercício da atividade, no entanto, o produtor rural deverá buscar a Autorização Provisória de Funcionamento – APF, e não a LAU.

De volta ao tema principal, que corresponde ao Cadastro Ambiental Rural, tem-se que o Decreto estadual do Mato Grosso nº 420, de 05 de fevereiro de 2016, regulamentou o CAR e implantou o Programa de Regularização Ambiental – PRA no âmbito do estado de Mato Grosso, em observância às normas federais que determinavam a criação de programas para regularização de passivos ambientais (MATO GROSSO, 2016).

A lei detalha o procedimento a ser seguido pelo proprietário ou possuidor rural para inscrever o imóvel no CAR por meio do SICAR, dispondo dos requisitos e dos pontos a serem observados. No entanto, pouco tempo após, esse sistema caiu por água novamente. A Portaria SEMA nº 316, de 25 de abril de 2017, encerrou as operações do sistema nacional e deu início à operação estadual para análise do CAR, dessa vez não mais através do SIMLAM, mas sim do Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural – SIMCAR (MATO GROSSO, 2017a). Como justificativa para a edição da portaria, foram apresentadas as seguintes considerações:

Considerando o poder da Administração Pública de organizar o funcionamento de seus órgãos em consonância com o princípio da eficiência, o qual recomenda a adoção de medidas que proporcionam celeridade, exatidão e resultados;
Considerando que a mais de três anos o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), fornecido pelo Serviço Florestal Brasileiro, vem apresentado diversos problemas técnicos que tem impossibilitado a análise e a validação dos mais de 113 mil cadastros de imóveis rurais inscritos na base de dados da SEMA;
Considerando o Contrato Emergencial nº 01/2016/SEMA, que tem por objeto a contratação de serviços técnicos para normalizar os processos internos da SEMA/MT, tendo como um dos produtos o fornecimento de um Sistema para Cadastro Ambiental Rural com Programa de Regularização Ambiental; (MATO GROSSO, 2017a, não paginado).

De início, o Secretário de Estado de Meio Ambiente destacou o princípio da eficiência, levantando a necessidade de celeridade, exatidão e resultados no funcionamento do órgão. Em seguida, ressaltou que o SICAR apresentou diversos problemas técnicos durante período superior a três anos, impossibilitando a análise e a validação de mais de 113 mil cadastros imóveis. Por fim, salientou que foram contratados serviços técnicos que abrangem o fornecimento de um sistema próprio para o Cadastro Ambiental Rural (MATO GROSSO, 2017a).

Nota-se, claramente, que a retomada do controle do sistema para análise do CAR, por parte do estado de Mato Grosso, fez-se necessária por ineficiência do sistema federal. Durante anos, essa etapa do processo vem sendo o maior gargalo no processo de supressão vegetal e exploração florestal como um todo, conforme relatado por participantes da pesquisa apresentada no tópico 1.2.

Por isso, o art. 1º da citada Portaria SEMA nº 316/2017 suspendeu as inscrições, retificações e até análises dos cadastros de imóveis rurais através do SICAR, dando início à

migração e processamento automático da base de dados para o SIMCAR. Segundo consta no art. 2º, as inscrições e retificações seriam retomadas a partir do início da operação do sistema estadual, em maio de 2017 (MATO GROSSO, 2017).

A norma responsável por disciplinar o CAR através da criação do SIMCAR foi a Lei Complementar do estado do Mato Grosso de nº 592, de 26 de maio de 2017, que também dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental – PRA, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do estado de Mato Grosso (MATO GROSSO, 2017b).

A redação do art. 5º da LC 592/2017 foi praticamente idêntica à do supracitado art. 3º do Decreto nº 7.860 de 2012, que criou o SICAR. Sendo assim, as atribuições trazidas pelo art. 5º ao SIMCAR foram as mesmas, mas, em âmbito estadual, incluíam a recepção, gerenciamento e integração dos dados do CAR do estado do Mato Grosso, controle das informações dos móveis rurais, disponibilização de informações, dentre outras (MATO GROSSO, 2017b).

O art. 6º e seguintes também trazem características importantes do Cadastro Ambiental Rural, os quais serão apontados no tópico seguinte. No entanto, nota-se que o CAR percorreu longo percurso até chegar onde hoje se encontra, com idas e vindas entre competência estadual e federal, o que, por si só, contribuiu para o grande gargalo presente no processo de licenças ambientais destinadas à supressão vegetal no estado do Mato Grosso.

1.1.3.1.2 Procedimento interno do CAR

Atualmente, no que se refere ao Cadastro Ambiental Rural – CAR no estado do Mato Grosso, requisito essencial à obtenção de Autorização de Desmate – AD, as normas que baseiam o procedimento para obtenção do cadastro são as citadas Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro) e Lei Complementar Estadual nº 592/2017, com alterações advindas da Lei Complementar estadual de Mato Grosso nº 668, de 24 de julho de 2020, além do Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto estadual de Mato Grosso nº 1.031, de 02 de junho de 2017.

A Lei Complementar nº 327, de 22 de agosto de 2008, do estado do Mato Grosso, através do art. 2º, criou nova obrigação para proprietários ou possuidores rurais ao determinar que, para adesão ao MT LEGAL, estes deveriam, espontaneamente, requerer o Licenciamento Ambiental de seus imóveis no prazo máximo de 01 (um) ano, a contar da data de regulamentação da lei complementar (MATO GROSSO, 2008). Consoante a norma, o processo de licenciamento ambiental de imóveis rurais obedecerá duas etapas, sendo a primeira delas a do Cadastro

Ambiental Rural – CAR, e a segunda a da Licença Ambiental Única – LAU, atualmente suspensa.

No entanto, a citada LC nº 327/2008 foi, posteriormente, revogada pela bastante similar Lei Complementar Estadual nº 343, de 24 de dezembro de 2008, a qual, por sua vez, foi também revogada pela Lei Complementar Estadual nº 592/2017, atualmente em vigência. Por tal razão, esta será analisada em relação ao procedimento atual de obtenção do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

O Capítulo II trata acerca do Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural – SIMCAR, sendo que o art. 5º o cria com o objetivo, dentre outros, de receber, gerenciar e integrar os dados de todos os CAR do estado de Mato Grosso. O Capítulo III, por sua vez, destina-se exclusivamente ao tratamento do CAR, conceituado pelo art. 6º como “inscrição da geometria dos imóveis rurais na base de dados geoespaciais da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, por meio eletrônico, para fins de controle e monitoramento” (MATO GROSSO, 2017b, não paginado).

Vale ressaltar que essa norma é regulamentada pelo Decreto estadual de Mato Grosso nº 1.031, de 02 de junho de 2017, portanto, não aborda o procedimento pormenorizado, o qual será exposto tempestivamente.

O art. 7º da LC nº 592/2017 dispõe que a inscrição do imóvel no CAR ocorrerá nos termos do regulamento, mas delimita os documentos a serem apresentados, principalmente quanto à identificação do requerente, do representante legal, do responsável técnico, do imóvel e do comprovante da propriedade ou posse. Confira-se:

- I - identificação do requerente: proprietário ou possuidor;
- II - identificação do representante legal, caso existente;
- III - identificação do responsável técnico, caso existente;
- IV - identificação do imóvel por planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel rural, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das Áreas Consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal;
- V - comprovante da propriedade ou posse. (MATO GROSSO, 2017b, não paginado).

Consoante entendimento do art. 9º, o CAR tem natureza declaratória e caráter permanente, devendo ser atualizado sempre que houver alteração na situação física, cadastral, espacial e legal. Ademais, o art. 10 determina que o CAR não serve para autorizar o serviço de qualquer atividade ou desmatamento (MATO GROSSO, 2017b).

Eventual sobreposição de geometria com outros imóveis, terras indígenas ou unidades de conservação serão identificadas eletronicamente. Sobreposições totais deverão ser justificadas sob pena de impedimento automático da inscrição. Quando identificada a

inexistência física do imóvel, a inscrição do CAR também será cancelada, consoante disposição do art. 11, caput e parágrafos 1º e 2º (MATO GROSSO, 2017b).

O art. 12 determina que, após a inscrição no CAR, o SIMCAR emitirá recibo com código alfanumérico, o qual constitui em instrumento suficiente para atender ao disposto no art. 78-A do Código Florestal Brasileiro, bem como atestará que o imóvel rural se encontra em processo de regularização ambiental junto ao órgão ambiental estadual. O citado artigo possui a seguinte redação: “Art. 78-A. Após 31 de dezembro de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR” (MATO GROSSO, 2017b, não paginado).

Como se vê, a *inscrição* no CAR – e não sua *validação* – tornou-se requisito essencial à concessão de crédito agrícola pelas instituições financeiras. Além disso, constitui pré-requisito para a regularização ambiental dos imóveis rurais e requerimento dos projetos de autorização e/ou licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, localizados no interior da propriedade ou posse rural, conforme os termos do art. 13 (MATO GROSSO, 2017b).

Importante destacar que o parágrafo único do art. 13 possibilita que o processamento da regularização ambiental e dos requerimentos de autorização e/ou licenciamento das atividades pode ocorrer, de forma independente e concomitante, após a inscrição do imóvel rural no CAR (MATO GROSSO, 2017b). Certamente, isso contribui para a celeridade da tramitação do licenciamento. No entanto, a resposta final fica vinculada à análise do CAR, na maioria dos casos.

Sobre o tema, nos termos do art. 14, as autorizações ou licenças ambientais que dependam de supressão de vegetação nativa em imóvel rural ficarão condicionadas à validação das informações prestadas no CAR (MATO GROSSO, 2017b). A Autorização de Desmate – AD é uma delas. Portanto, não basta o protocolo do CAR, mas sim sua análise favorável para que a supressão vegetal possa ocorrer. Ao mesmo tempo, o parágrafo único desse artigo elenca as possibilidades de emissão de autorização ou licença ambiental com supressão vegetal nativa, independentemente da validação do CAR. Dentre elas estão a autorização para exploração em regime de plano de manejo florestal sustentável, rodovias e ferrovias, energia hidráulica, além de outras, mas com restrições (MATO GROSSO, 2017b). Quanto à permissão do item I do parágrafo único sobre a exploração de madeira ou material lenhoso, mediante plano de manejo florestal sustentável, vale destacar que não se trata de autorização para supressão vegetal.

No que se refere às características específicas do CAR, a Lei Complementar Estadual nº 592/2017 para por aí. No entanto, o Decreto estadual de Mato Grosso nº 1.031, de 02 de

junho de 2017, que regulamentou a citada LC, detalha o procedimento do CAR, bem como versa acerca do SIMCAR. Destaca-se que esse Decreto foi alterado inúmeras vezes por diversos decretos, quais sejam pelos Decretos nº 1.182/2017, 1.317/2017, 1.340/2018, 1.491/2018, 1.593/2018, 1.647/2018, 003/2019, 228/2019, 245/2019 e 490/2020.

O art. 1º do Decreto nº 1.031/2017, de pronto, expõe que a norma objetiva regulamentar o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural e a inscrição e análise das informações declaradas no Cadastro Ambiental Rural (MATO GROSSO, 2017).

Nos termos do art. 6º, o SIMCAR serve como instrumento para o cadastro ambiental das propriedades e posses rurais existentes no território mato-grossense. Funciona através da rede de internet e está disponível para consulta no sítio eletrônico da SEMA, contemplando dados cadastrais do proprietário, do imóvel e das áreas detalhadas na planta da propriedade ou posse rural, além da situação no CAR, sendo ativo, suspenso ou cancelado (MATO GROSSO, 2017c).

A inscrição no CAR é gratuita e deverá ser realizada pelo proprietário, possuidor, responsável técnico ou representante legal através do SIMCAR, segundo art. 12 (MATO GROSSO, 2017c). Portanto, tecnicamente, o proprietário ou possuidor não necessita de responsável técnico para inscrever-se no cadastro.

Os parágrafos terceiro e quarto do art. 12 destacam que os dados e informações deverão ser comprovados mediante envio de documentos em arquivo PDF. O envio será assegurado por certificação digital de responsabilidade do titular (MATO GROSSO, 2017c). Isso representa um avanço no sentido da celeridade processual, vantagem reconhecida pelos atores nas respostas expostas no item 1.2.

O art. 14 expõe que o CAR será registrado com um número em ordem sequencial e constará em todas as certidões, licenças, autorizações e demais documentos necessários à regularização ambiental do imóvel rural. Além disso, o art. 15 determina que, em caso de alteração na realidade da propriedade ou posse rural, como transferência de domínio ou desmembramento, v.g., o CAR deverá ser atualizado (MATO GROSSO, 2017c).

A propriedade ou posse rural inscrita no CAR poderá apresentar as condições de “ativo” (art. 18, I), “suspenso” (art. 18, II) ou “cancelado” (art. 18, III). Estará ativo em três hipóteses: quando concluída a inscrição no CAR, durante o prazo de notificação emitida pela SEMA para complementação ou correção de inconsistências identificadas; ou durante a validação e regularização dos passivos existentes nas áreas de reserva legal, preservação permanente ou uso restrito. Estará suspenso em quatro situações, quais sejam: quando não atendida a notificação

emitida pela SEMA no prazo estabelecido; quando descumprido o termo de compromisso; quando constatada a ocorrência de nova infração ambiental após a validação do CAR; ou quando indeferido o cadastro (MATO GROSSO, 2017c).

Por fim, estará cancelado o CAR por decisão judicial quando constatada a inexistência física da propriedade ou posse rural no local identificado no ato da inscrição no SIMCAR, ou quando houver inscrição de imóvel rural já cadastrado na base de dados do sistema (MATO GROSSO, 2017c). Uma vez ativo, existem ainda três possibilidades de descrição do CAR no sistema, conforme os moldes do §1º do art. 18, *in verbis*:

§ 1º Após a análise técnica das informações declaradas no ato de inscrição da propriedade ou posse rural no SIMCAR, o CAR ativo apresentará as seguintes descrições:

I - validado:

a) quando tiver sido aprovado o quadro de áreas da propriedade ou posse rural, efetivado o registro da reserva legal no SIMCAR, sem que haja ocorrência de passivos em áreas de uso restrito, reserva legal e de preservação permanente, ou ocorrência de Termos de Compromissos anteriormente firmados.

II - validado para regularização:

a) durante o prazo estabelecido pela SEMA para apresentação de proposta de regularização ambiental dos imóveis rurais com passivo ambiental identificado na validação do CAR.

III - validado em regularização:

a) enquanto estiverem sendo cumpridos e monitorados os Termos de Compromissos firmados, visando regularizar os passivos em áreas de uso restrito, reserva legal e de preservação permanente;

b) durante o prazo estabelecido pela SEMA para apresentação de complementação ou correção de inconsistências identificadas durante a regularização dos passivos. (MATO GROSSO, 2017c, não paginado).

O parágrafo terceiro do art. 18 expõe três motivações para o indeferimento do CAR, quais sejam: quando não for anexado ao requerimento de inscrição os documentos indispensáveis à sua análise; quando o documento apresentado para o deslinde da sobreposição entre imóveis rurais não for suficiente para a solução da controvérsia; e a pedido do requerente, mediante justificativa. No entanto, o parágrafo quarto dispõe que o indeferimento do CAR acarretará a retificação do projeto, mediante pagamento de nova taxa (MATO GROSSO, 2017c). A necessidade de retificação do projeto, certamente, é fator contributivo para a demora do processo como um todo, mas não para a demora da resposta pelo órgão.

O art. 19 determina que a distribuição dos cadastros para análise e validação será automaticamente realizada pelo sistema aos analistas, considerando a ordem cronológica, a ordem de prioridade e o nível de complexidade. Consoante inteligência do art. 20, as priorizações ocorrem nos casos de estatuto do idoso, com prioridade especial aos maiores de 80 (oitenta) anos, propriedades ou posses rurais com requerimento para Plano de Exploração Florestal – PEF e reflorestamento, propriedades ou posses rurais com inconsistências para a

emissão da Autorização Provisória de Funcionamento Rural – APFRural e propriedades ou posses rurais com áreas embargadas (MATO GROSSO, 2017c).

Os parágrafos primeiro, segundo e terceiro do art. 20 trazem outras possibilidades de análise prioritária do CAR mediante inserção manual de urgência e justificativa do(a) Secretário(a) Adjunto(a) de Licenciamento Ambiental, considerando as hipóteses de licenciamento ambiental com pendência de validação das informações declaradas, áreas embargadas ou com desmates não autorizados ocorridos após 22 de julho de 2008, ou para efeito do disposto no art. 26 da Lei nº 592/2017, no caso, para imóveis rurais em processo de regularização ambiental (MATO GROSSO, 2017c).

Os documentos a serem apresentados para a inscrição do imóvel rural no CAR estão dispostos no supracitado art. 7º da Lei nº 592/2017. No entanto, o art. 24 do Decreto nº 1.031/2017 deixa claro que o papel da SEMA será proceder tão somente com a conferência dos documentos elencados naquele artigo. Nos artigos 25 e 26 estão dispostas as possibilidades de comprovação de posse de imóvel rural (MATO GROSSO, 2017c).

O art. 27 trata sobre a divergência entre a área declarada no memorial descritivo e a área vetorizada na planta do imóvel rural, hipótese em que realizar-se-á análise considerando a área vetorizada. Além disso, o art. 28 fixa o entendimento de que, caso a SEMA, durante a análise e validação de um imóvel rural, identifique que o mesmo se encontra deslocado em relação à imagem de referência em mais de 25 (vinte e cinco) metros, será solicitada sua retificação (MATO GROSSO, 2017c).

Diversas sobreposições poderão ocorrer, como entre imóveis rurais, consoante disposto no art. 29. No entanto, o parágrafo segundo desse artigo determina que somente a sobreposição elencada no item III, como imóveis rurais com terras indígenas interdidas ou declaradas, será causa impeditiva para continuidade da validação das informações declaradas no CAR, exceto por decisão judicial ou apresentação de mídia digital do georreferenciamento, com certificação e averbação à margem da matrícula imobiliária efetivada após o ato de declaração da TI. As demais, segundo entendimento do parágrafo quarto, não impedirão a continuidade da validação das informações (MATO GROSSO, 2017c).

Os artigos 34 e 34-A versam acerca da análise das Áreas de Preservação Permanente – APP, as quais serão estabelecidas no CAR, e traçam critérios para o seu estabelecimento. As Áreas de Uso Restrito, por sua vez, são tratadas no art. 35 e, consoante entendimento do art. 36, podem coincidir com as Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, áreas consolidadas e remanescente de vegetação nativa (MATO GROSSO, 2017c).

Além disso, os artigos 37 a 47 abordam as áreas de Reserva Legal, sendo que o art. 38 elenca os critérios a serem observados para a localização dessas áreas no imóvel (MATO GROSSO, 2017c). Na prática, corriqueiras são as discordâncias entre a fitofisionomia indicada pelo Mapa de Vegetação do RADAMBRASIL e a existente no imóvel rural. Nesse caso, segundo determina o art. 39, o proprietário ou possuidor rural deverá apresentar relatório técnico de tipologia vegetal quando da inscrição no CAR. O parágrafo primeiro determina ainda que a SEMA realizará vistoria no imóvel para confirmar a tipologia vegetal após a análise do relatório técnico, o qual, conforme consta no parágrafo segundo, será aproveitado em procedimentos administrativos de licenciamento ambiental (MATO GROSSO, 2017c).

Os demais artigos dessa Seção tratam da sobreposição e tipologia das áreas, sendo que o art. 47 destaca que a reserva legal aprovada na Licença Ambiental Única será respeitada, desde que tenha atendido à legislação vigente à época, não tenha sofrido alteração em seu perímetro e esteja devidamente averbada à margem da matrícula do imóvel (MATO GROSSO, 2017c).

As Áreas Consolidadas estão tratadas nos artigos 48 e 49, sendo que estas serão validadas caso tenham sido antropizadas antes de 22 de julho de 2008 e se continuam sendo utilizadas, ressalvado o regime de pousio, consoante entendimento do art. 48, excluídas aquelas áreas que tenham sofrido apenas degradação florestal por queimada, ou exploração florestal eventual, conforme determinado pelo parágrafo primeiro desse artigo (MATO GROSSO, 2017c).

Os artigos seguintes versam acerca da validação do cadastro, sendo que, consoante entendimento do art. 50, caso detectada alguma inconsistência após a análise do cadastro, a SEMA encaminhará notificação ao proprietário/possuidor rural ou responsável técnico estabelecendo o prazo de até 90 (noventa) dias para complementação das informações e/ou retificação do CAR. Caso a notificação seja atendida no prazo, o cadastro será validado, conforme parágrafo primeiro. No entanto, caso as informações complementares não sejam apresentadas, o cadastro será suspenso, cabendo ao proprietário ou possuidor proceder à retificação, de acordo com o disposto no parágrafo segundo (MATO GROSSO, 2017c).

O art. 51 dispõe que o CAR será validado após a aprovação do quadro de áreas e registro da reserva legal no SIMCAR. O parágrafo primeiro considera que, não havendo áreas degradadas passíveis de regularização, a situação do demonstrativo de “CAR ativo” permanecerá inalterada, ou seja, na condição de validado. No entanto, havendo degradação nessas áreas, a situação do demonstrativo será de “CAR ativo”, na condição de validado para regularização, consoante parágrafo segundo. Essa condição de “validado para regularização”,

conforme determina o art. 52, impõe a notificação do proprietário ou possuidor rural para que apresente, no prazo de até 90 dias, o projeto de regularização dos passivos ou comprovante de acompanhamento e/ou cumprimento das obrigações ajustadas em Termos de Compromisso anteriormente firmados (MATO GROSSO, 2017c).

O Capítulo V do Decreto nº 1.031/2017 trata acerca das Disposições Finais. Chamam atenção os parágrafos segundo, terceiro e sexto do art. 54. Confira-se:

Art. 54. Os ofícios, intimações e notificações serão publicados eletronicamente em portal do SIMCAR.

§ 1º A publicação eletrônica na forma deste artigo substitui qualquer outro meio e publicação oficial, para quaisquer efeitos legais.

§ 2º Considerar-se-á realizada a ciência da publicação o dia em que o requerente ou responsável técnico conectarem-se (login) ao portal do SIMCAR, mediante identificação de usuário e senha.

§ 3º Transcorrido 30 (trinta) dias da publicação sem que o requerente ou responsável técnico tenham se conectado aos sistemas, considerar-se-á como lida automaticamente, portanto, ciente da publicação, o primeiro dia útil subsequente.

§ 4º Os prazos processuais terão início no primeiro dia útil que seguir ao considerado como data da ciência da publicação.

§ 5º Na hipótese em que a conexão ao sistema se dê em dia não útil, a ciência será considerada como realizada no primeiro dia útil seguinte.

§ 6º Dar-se-á a leitura automática das publicações eletrônicas, seja via correio eletrônico ou dos sistemas do órgão ambiental, após o transcurso de 30 (trinta) dias contados da sua veiculação. (MATO GROSSO, 2017c, não paginado).

Como se vê, a ciência da publicação estará caracterizada no dia em que o requerente ou responsável conectar-se ao portal do SIMCAR. Caso não se conecte por 30 (trinta) dias transcorridos a partir da publicação, esta será considerada lida automaticamente, sendo que o primeiro dia útil subsequente marcará a ciência. Ainda, a leitura automática estará caracterizada nas publicações eletrônicas, seja via correio eletrônico ou sistemas do órgão ambiental, após o transcurso de 30 (trinta) dias contados da sua veiculação (MATO GROSSO, 2017c).

Na mesma linha dos demais dispositivos do Decreto, o art. 55 determina que as obrigações, pendências, informações, complementações, esclarecimentos e demais exigências impostas pelo órgão ambiental estadual deverão ser atendidas em até 90 (noventa) dias, podendo o prazo ser prorrogado mediante solicitação e justificativa. A contagem do prazo se dará nos moldes do art. 54 do Decreto, ou seja, com início no primeiro dia útil após a data da ciência da publicação (MATO GROSSO, 2017c).

Ademais, o parágrafo segundo determina que o não atendimento às exigências previstas no caput, no prazo definido pelo órgão ambiental, ensejará o indeferimento do requerimento e a suspensão do cadastro (MATO GROSSO, 2017c). No entanto, nenhum prazo para o órgão ambiental é estabelecido, o que seria saudável para todos os participantes.

O art. 56 complementa ao possibilitar sanções à propriedade e dispor que o indeferimento do requerimento de inscrição no CAR impõe ao proprietário ou possuidor de imóvel rural a retificação dos dados e informações que o ensejaram, sob pena de autuação e embargo do imóvel rural (MATO GROSSO, 2017c).

Pode-se destacar que, ao longo do Decreto, foram estipuladas inúmeras obrigações ao proprietário ou possuidor rural. No entanto, nenhuma ao órgão ambiental, no que se refere aos prazos para resposta. O tema será devidamente abordado nos capítulos seguintes deste trabalho.

1.1.3.2 Autorização de Desmate e Autorização de Exploração Florestal

Como se sabe, o Cadastro Ambiental Rural – CAR não possibilita a exploração ou supressão vegetal. Para tanto, deverão ser obtidas outras licenças, a serem tratadas neste tópico.

A Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005, do estado do Mato Grosso, em seu Capítulo IV, detalha o procedimento da Autorização de Desmatamento e de Exploração Florestal. A LC foi regulamentada pelo Decreto nº 8.188, de 10 de outubro de 2006, por onde será iniciada a abordagem. Posteriormente, será observado o procedimento disposto na Lei nº 233/2005. O artigo 58 dispõe que a AEF será concedida pela SEMA após aprovação do Plano de Exploração Florestal (PEF). Além disso, consoante inteligência do art. 59, o prazo de validade da AEF será definido no cronograma proposto pelo responsável técnico, não podendo exceder o prazo da Licença Ambiental Única (LAU), a qual, atualmente, não está em vigência, sendo substituída pela Autorização Provisória de Funcionamento – APF (MATO GROSSO, 2006).

Na hipótese de não exploração da área no prazo concedido, a AEF poderá ser prorrogada pelo prazo de 1 (um) ano, mediante atualização do cronograma e recolhimento da taxa de vistoria, conforme disposto no parágrafo primeiro do art. 59 (MATO GROSSO, 2006).

Por sua vez, a AD será concedida após apresentação de laudo técnico da exploração florestal, documento que deve ser elaborado pelo responsável técnico, bem como mediante a comprovação da reposição florestal, quando cabível, consoante determinação do art. 60. Por essa razão é que a AD deverá ser posterior à AEF. O parágrafo único desse artigo destaca, também, que o prazo de validade da Autorização de Desmatamento será definido no cronograma proposto pelo responsável técnico, respeitando o prazo estabelecido na LAU (MATO GROSSO, 2006). Nesse caso, diferente do CAR, nota-se a necessidade de participação de profissional técnico.

Os artigos 63 a 66 dispõem de características técnicas e questões de imóveis limítrofes com terras indígenas. Além disso, consoante entendimento do art. 67, não será concedida nova AD caso seja comprovada, mediante vistoria técnica, a existência de área subutilizada na propriedade (MATO GROSSO, 2006).

Coadunando com o disposto no art. 60, o art. 68 dispõe que é obrigatória a apresentação de Relatório Técnico após a exploração florestal, pelo responsável técnico, com observação dos prazos definidos no cronograma de execução do projeto; o art. 69 determina que é obrigatória a apresentação de Laudos Técnicos após o desmatamento, pelo responsável técnico, com observação dos prazos definidos no cronograma de execução do projeto (MATO GROSSO, 2006).

Assim como no procedimento do CAR, na hipótese de divergência sobre a tipologia vegetal, será realizada vistoria técnica pela SEMA e elaborado parecer técnico, conforme disposto no art. 70 (MATO GROSSO, 2006).

O art. 71 garante procedimento simplificado para hipóteses de AD de área passível de conversão de uso do solo em propriedades rurais com até 50 ha (cinquenta hectares) e que tenham como finalidade a agricultura familiar. O procedimento contém os seguintes requisitos:

- I - requerimento em formulário padronizado, com a assistência de responsável técnico de órgãos ou entidades de assistência técnica e extensão rural, se necessária;
- II - prova de propriedade ou posse;
- III - cópia do contrato de arrendamento ou comodato, quando for o caso;
- IV - procuração com poderes específicos para o pleito, quando for o caso;
- V - documento que comprove a averbação da Área de Reserva Legal, quando for o caso;
- VI - mapa com as coordenadas geográficas dos vértices do perímetro da propriedade. (MATO GROSSO, 2006, não paginado).

De maneira similar ao art. 67, o art. 73 registra que o titular da AD que não cumprir a legislação ambiental, conforme comprovação de vistoria técnica, não poderá obter nova autorização ou tê-la renovada, sem prejuízo das demais sanções cabíveis (MATO GROSSO, 2006). De outro vértice, o art. 74 permite que, quando constatada, através de vistoria técnica, a existência de matéria-prima florestal não contemplada no PEF, após conferência do volume e espécie, a SEMA poderá expedir a Autorização para Utilização de Matéria-Prima Florestal (MATO GROSSO, 2006).

O art. 75 finaliza o tema destacando que, na região onde não houver viabilidade econômica para o aproveitamento do material lenhoso existente na área a ser convertida, comprovada mediante parecer técnico, será devida a correspondente reposição florestal relativamente à volumetria da matéria-prima florestal aproveitada (MATO GROSSO, 2006).

Superado o Decreto nº 8.188, de 10 de outubro de 2006, passa-se à análise da Lei Complementar estadual do Mato Grosso nº 233, de 21 de dezembro de 2005, no que se refere à Autorização de Desmatamento e de Exploração Florestal, abordadas no Capítulo IV.

Inicialmente, o art. 21 dispõe que a SEMA poderá autorizar a conversão florestal e/ou a exploração florestal em propriedades devidamente licenciadas mediante apresentação de projeto, acompanhado, obrigatoriamente, de um Diagnóstico Ambiental, sempre que o somatório da área a ser explorada no projeto proposto, incluindo a área que já foi objeto de supressão vegetal, ultrapassar mil hectares (MATO GROSSO, 2005). O citado Diagnóstico Ambiental é uma alternativa ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA. Apesar de semelhantes – o Diagnóstico e o EIA/RIMA –, para aquele não é necessária a realização de Audiência Pública no município, mas para este, sim.

Ora, o parágrafo primeiro do art. 21 é claro ao estabelecer que o Diagnóstico Ambiental mencionado no caput desse artigo deve demonstrar que o empreendimento, mediante a aplicação de medidas mitigadoras elencadas no Diagnostico Ambiental, terão os efeitos de suas atividades reduzidos a níveis aceitáveis (MATO GROSSO, 2005). Caso contrário, as apresentações do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA tornam-se obrigatórias para a continuidade da análise da licença ambiental requerida.

Quem irá deliberar acerca da possibilidade de dispensa do EIA/RIMA é o Conselho Estadual do Meio Ambiente do estado de Mato Grosso – CONSEMA. Por isso, o parágrafo terceiro determina que a SEMA recomendará ao CONSEMA a dispensa de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA se considerar que o empreendimento não cause significativa degradação ao ambiente (MATO GROSSO, 2005).

Desta feita, nota-se que a possibilidade de dispensa do EIA/RIMA, mediante apresentação apenas do Diagnóstico Ambiental – o qual, vale ressaltar, possui o mesmo nível técnico de detalhes –, deve, inicialmente, ser aprovado pela SEMA, a qual recomendará à CONSEMA a dispensa, cabendo a esse órgão o poder de decisão.

O parágrafo quarto segue salientando que, para a elaboração do EIA/RIMA, bem como do Diagnóstico Ambiental, deve ser considerada a área total do projeto proposto, independentemente dos proprietários ou da relação existente entre eles (MATO GROSSO, 2005). O amplo roteiro previsto para elaboração do Diagnóstico Ambiental está elencado no parágrafo quinto do art. 21 e conta com mais de quarenta itens, informações ou documentos a serem preenchidos, explicados ou juntados ao processo, como características, solo, climáticas,

de vegetação e de fauna, infraestrutura para escoamento da produção, avaliação e influência no quadro social da região e diversos tipos de laudos técnicos (MATO GROSSO, 2005).

O art. 22, em compasso com o art. 58 do Decreto nº 8.188 de 2006, determina que a AD somente será concedida após aprovação do Plano de Exploração Florestal – PEF, o qual deverá, inclusive, ser comprovado mediante vistoria do órgão estadual do meio ambiente ou apresentação de laudo do técnico responsável pela elaboração e comprovação do cumprimento de reposição florestal. O parágrafo único do artigo, no entanto, define que essa obrigação não se aplica à pequena propriedade rural ou posse rural familiar (MATO GROSSO, 2005).

Em seguida, após aprovado o PEF, a SEMA expedirá a Autorização de Exploração Florestal – AEF, permitindo a supressão total ou parcial da vegetação da área passível de conversão, consoante art. 23 (MATO GROSSO, 2005). Essa redação gera certas dúvidas, pois define que a SEMA “expedirá a Autorização de Exploração Florestal, permitindo a supressão total ou parcial da vegetação”, ao mesmo tempo que a Lei nº 592/2017 foi clara ao elucidar que a AEF somente autoriza a exploração de floresta se a AD autorizar a supressão da vegetação.

Ainda assim, o §1º salienta que a AEF deve preceder a AD e terá prazo de validade definido de acordo com o cronograma (MATO GROSSO, 2005). Vale destacar, novamente, que a redação pode gerar certa confusão: se a AEF já permite a supressão total ou parcial da vegetação, para que servirá a AD? Profissionais comentam que somente a AD permitirá o desmatamento. A AEF permite supressão de material a ser aproveitado. A AD, no entanto, não trata da exploração, mas objetiva a conversão do solo para uso alternativo.

De volta à LC nº 233/2005, o art. 24, na mesma toada do art. 67 do Decreto nº 8.188 de 2006, determina que não será permitida a conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo em propriedade rural que possua área desmatada, sobretudo quando for verificado que a referida área encontra-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, segundo a vocação e capacidade de suporte do solo (MATO GROSSO, 2005).

Em complemento, o art. 25 dispõe que as ADs concedidas serão disponibilizadas via *internet*, contendo o nome do interessado e seu responsável técnico, o município de localização da propriedade rural, a dimensão da área, a imagem digital da propriedade e o nome dos agentes responsáveis pela apreciação dos pedidos (MATO GROSSO, 2005).

Além da LC nº 233/2005 e do Decreto nº 8.188/2006, o Termo de Referência Padrão nº 15/CRF/SUGF/SEMA/MT detalha o requerimento da AD em si para tipologia de florestas, apresentando os documentos, estudos, planos, projetos e programas ambientais necessários à obtenção da AD. Deverão ser apresentados, *v.g.*, o Requerimento Padrão da AD, a Cópia da

Licença Florestal – LF, cópia da AEF, comprovante da taxa de vistoria quitada, dentre outros documentos. Vale ressaltar que esse procedimento é adequado somente para florestas, sendo diferente o procedimento para Autorização de Desmate em cerrado (MATO GROSSO, 2020).

O TR nº 15 também determina a apresentação de relatório fotográfico das atividades realizadas no PEF, a tabela com volume de lenha a ser explorado, a dinâmica de desmate, o cronograma de desmatamento e a comprovação do cumprimento da Reposição Florestal, em particular quando não houver destinação comercial para o material lenhoso. Desse termo pode-se concluir que, caso o material não seja comercializado, o produtor deverá proceder com reposição florestal. Além disso, é determinado que o solicitante apresente descrição detalhada dos métodos de proteção e/ou mitigação da fauna (MATO GROSSO, 2020).

O item 3.9 do TR nº 15 destaca que “outros documentos pertinentes poderão ser apresentados e/ou solicitados, conforme o caso” (MATO GROSSO, 2020). Ainda assim, conforme comentado anteriormente, para que o produtor rural tenha sua atividade regularizada, em termos de licenciamento perante a Secretaria do Meio Ambiente do Mato Grosso, precisará ter o Cadastro Ambiental Rural – CAR protocolado, consoante disposição do art. 14, *caput*, da LC nº 592/2017, do estado de Mato Grosso (MATO GROSSO, 2017b).

Sendo assim, nota-se que o CAR não permite qualquer tipo de operação, exploração ou desmate, mas é requisito essencial para a obtenção de vários tipos de licenças e autorizações, e, principalmente, para a Autorização de Desmatamento – AD.

1.2 SITUAÇÕES RELATADAS PELOS ATORES

Foram apresentadas oportunidades a diversos atores para participarem desta pesquisa, considerando a resposta de questionários curtos e simplificados, a fim de se obter a opinião pragmática de quem atua na área abordada neste trabalho. Quatro produtores rurais, um promotor de justiça, dois membros da SEMA/MT, três profissionais liberais, dois membros de sindicatos rurais, um membro da FAMATO e dois membros de Organização Não Governamental responderam aos questionários.

Das respostas à primeira questão⁴ apresentada aos produtores rurais, pode-se notar que o Participante nº 1 possui propriedade rural em Pontes e Lacerda, os Participantes nº 2 e 4 em Vila Bela da Santíssima Trindade, e o nº 3 em General Carneiro. Quanto à supressão vegetal já realizada nas propriedades, tem-se que o Participante nº 2 desmatou 50% (cinquenta por cento)

⁴ Que trata acerca da localização da propriedade e da área remanescente passível de desmatamento.

da área permitida, o Participante nº 3 possui ainda 481 hectares a serem desmatados e o Participante nº 4 dispõe de área de 7.000 hectares passível de supressão.

Já na segunda questão, os Participantes nº 1 e 3 afirmaram que nunca responderam a processos administrativos ou criminais por desmatamento ilegal. No entanto, o Participante nº 2 destacou que já respondeu a processo, alegando que apresentou e recolheu taxas para vistoria, a qual nunca foi realizada pela SEMA. Por fim, o Participante nº 4 sopesou que respondeu a processo, obtendo sentença favorável em 1ª instância e está aguardando decisão final. No entanto, alega que nunca foi notificado pelo órgão ambiental referente à autuação por desmatamento ilegal e que a área estava legalmente autorizada.

Na terceira questão⁵, o Participante nº 1 informou que apresentou requerimento e que obteve resposta após um ano. O Participante nº 2 nunca apresentou solicitação. O terceiro Participante ignorou a pergunta e o quarto informou que obteve licença para desmate em área de 999 hectares em 2002. No entanto, possui ainda 85% (oitenta e cinco por cento) da área ainda disponível para desmate e não obteve licença em 18 (dezoito) anos. Atribuiu o silêncio administrativo às “incontáveis mudanças de leis, normas, regras e portarias, que acontecem o tempo todo”, e pontuou que tem impressão de que essas alterações normativas são ações coordenadas com o fim específico de impedir o proprietário de produzir, fazendo-o desistir da atividade.

Na resposta à quarta questão⁶, os Participantes nº 1 e 2 não demonstraram que não reconhecem a eficiência e a imparcialidade na análise dos requerimentos. O segundo ainda completou que “são muitas leis ambientais duras e o ministério público cobra muito e já prendeu muitos funcionários após investigação e isso tirou coragem do funcionário dar canetada”. O Participante nº 3 afirmou que há eficiência e imparcialidade. Por fim, o Participante nº 4 entende que o órgão “atua com absurda letargia e com um forte viés ideológico, parecendo agir, como disse na resposta anterior, para que o requerente desista de sua solicitação, mesmo estando absolutamente dentro da legalidade”.

Na quinta questão⁷, o Participante nº 1 afirmou que o órgão trabalha sem conhecer a situação real e atribuiu a isso a demora para respostas. O Participante nº 2 alegou que provavelmente procederia com a supressão vegetal sem a devida autorização. O Participante nº 3 destacou que a demora ocorre pela quantidade de requerimentos a serem analisados e que

⁵ Que versa sobre a apresentação de requerimentos que objetivam a supressão vegetal.

⁶ A quarta questão apresentada aos produtores rurais refere-se à atuação do órgão ambiental.

⁷ A quinta questão apresentada aos produtores rurais foi a seguinte: “O que você faria se seu requerimento de supressão vegetal demorasse ou não fosse analisado pelo órgão ambiental responsável, e deveria ser o limite, em sua opinião, para esta demora?”.

permaneceria cobrando respostas do órgão. O Participante nº 4 assim afirmou: “faria o que tenho feito nestes 18 anos: buscar as informações das eternas mudanças, e tentar novamente”.

Por fim, questionou-se: “Se há demora ou omissão na resposta dos requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?”. O Participante nº 1 levantou, novamente, que o órgão não faz a leitura correta com a realidade, ou seja, atua descolado do plano real. O Participante nº 2 alegou que o órgão sofre pressão de ONGs e do Ministério Público. Além disso, afirmou que poderiam existir regras mais simples e que “sempre tem um querendo ser mais cuidadoso com meio ambiente e nada funciona”. O Participante nº 3 reiterou sobre a alta demanda do órgão e o Participante nº 4 fez remissão às respostas anteriores.

Das respostas dos produtores rurais, pode-se destacar que o tempo de resposta a requerimentos pode beirar um ano e que, por vezes, o produtor encontra dificuldades para obtenção de licenças ambientais por cerca de dezoito anos. No entanto, essa demora pode ser ocasionada por inúmeros fatores, os quais serão expostos ao longo do trabalho. Ainda, foram levantadas questões como ineficiência e parcialidade do órgão ambiental, letargia, viés ideológico nas análises, descolamento da realidade, alta demanda do órgão, excesso de alteração normativa, pressão de ONGs e do Ministério Público, além de regramentos excessivamente complexos. Um dos produtores também afirmou que poderia proceder com o desmatamento mesmo sem a devida licença, caso ocorresse o fenômeno do silêncio administrativo.

Ao Ministério Público Ambiental do Estado de Mato Grosso foram apresentadas cinco questões e somente um participante respondeu ao questionário. Na primeira questão⁸, o Participante respondeu negativamente e afirmou que “os procedimentos são burocráticos o que facilita a corrupção e a fraude. Há vários processos criminais e cíveis propostos por fraudes em tipologia, que permitiram a conversão de áreas de reserva legal. A SEMA precisa melhorar seus processos internos”.

Na segunda questão⁹, o Participante afirmou que, em geral, a legislação brasileira é muito boa. No entanto, “ainda sofre para ser implementada” e utilizou o Código Florestal como exemplo, atribuindo essa dificuldade de implementação, em parte, à política desenvolvimentista.

⁸ Que trata acerca da eficiência e imparcialidade na atuação do órgão ambiental quanto a análise de requerimentos para supressão vegetal.

⁹ A segunda questão foi a seguinte: “Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (em sua opinião, há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade?)”.

Na terceira pergunta¹⁰, a resposta foi no sentido de que, atualmente, as análises são realizadas de maneira mais célere e atribuiu esse avanço à criação de “fluxo procedimental que permite priorização nas análises destes pedidos junto ao órgão ambiental”. No entanto, sopesou que “a demora sempre existiu e se deve às dificuldades de implementação dos sistemas tecnológicos que comandam estes processos, bem como ao ‘medo’ dos analistas de meio ambiente da SEMA em atender os pedidos e sofrem punições posteriores” (*sic*).

Na quarta resposta, quanto às melhorias em análise pelo órgão ambiental, o Participante reiterou as respostas anteriores, as quais consideram um avanço na análise de CAR que contenha pedido de Autorização de Supressão Vegetal.

Na quinta e última questão¹¹, o Participante destacou que, apesar de existirem questões controvertidas no Código Florestal, “em regra, o produtor que respeita a legislação, que é clara quanto aos percentuais de reserva legal e APP a ser preservada, pode produzir com segurança e eficiência”.

Nas respostas do Participante membro do MP/MT foram levantadas algumas temáticas, como a burocracia procedimental, que facilita a corrupção e fraudes em designação de tipologia. Além disso, destacou-se que a legislação brasileira é boa, mas sofre para ser implementada devido à política desenvolvimentista. Ainda, foi sopesado que o processo se tornou mais célere graças à criação de fluxos procedimentais, mas que a demora ocorrerá enquanto houver dificuldades na implementação dos sistemas tecnológicos. O Participante atribuiu a demora, também, ao medo dos analistas do órgão em atender aos requerimentos e sofrerem punições.

O questionário destinado à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso contou também com cinco questões e obteve resposta de dois Participantes. Quanto à eficiência e imparcialidade na atuação do órgão, o Participante nº 1 respondeu que a SEMA atua “dando a resposta dentro de prazo razoável de tempo, respeitando sempre a ordem cronológica de chegada de processos, bem como as prioridades definidas na legislação”. O mesmo Participante complementou: “quanto à imparcialidade, o que está definido na lei e nos termos de referência estabelecidos pela Secretaria devem ser sempre observados”. O segundo Participante entendeu que o órgão atua com eficiência e busca por imparcialidade, aferindo os resultados alcançados, corrigindo falhas e buscando melhorar os prazos de resposta.

¹⁰ Neste ponto, o Participante foi questionado acerca dos fatores que contribuem para o silêncio administrativo, caso este ocorra.

¹¹ Quanto à possibilidade do produtor rural atuar com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro.

Na resposta à segunda pergunta¹², o primeiro Participante entende que não há excessos e que, se a propriedade cumpre com a função social e ambiental, ela está atendendo ao desenvolvimento sustentável. O Participante nº 2 destacou que, em sua opinião, existe desequilíbrio na legislação, “que nem sempre considera a especificidades de cada local”.

Na terceira questão, o Participante nº 1 atribuiu a demora ou omissão dos requerimentos de supressão vegetal aos problemas inerentes à realidade da Administração Pública brasileira, elencando exemplos como “falta de servidores, estrutura deficitária, burocracia, etc.”. O segundo participante destacou que os processos apresentados pelos responsáveis técnicos possuem deficiências, gerando pendências e necessidades de novas análises.

Quanto ao avanço na análise dos requerimentos, o Participante nº 1 respondeu positivamente, destacando que “atualmente os procedimentos para emissão das autorizações são eletrônicos”, e exaltou a tecnologia que disponibiliza imagens de satélites. O Participante nº 2 também destacou a “adoção de sistemas digitais que facilitam a recepção, tramitação e análise de processos sem a manipulação de papel”.

Na resposta à última questão, o Participante nº 1 firmou entendimento de que, no atual contexto jurídico-normativo brasileiro, o produtor rural possui as ferramentas necessárias para produzir com segurança e eficiência. No entanto, o Participante nº 2 comentou que existem ainda lacunas na legislação, as quais causam insegurança jurídica, especialmente no que se refere ao uso de áreas protegidas.

Os Participantes membros da SEMA/MT destacaram em suas respostas que o órgão atua com eficiência e imparcialidade. Ao mesmo tempo, ressaltaram haver desequilíbrio na legislação, que nem sempre considera as especificidades de cada local. Ao silêncio administrativo, atribuíram fatores como falta de servidores, estrutura deficitária, burocracia e falhas técnicas, os quais incorrem na necessidade de reanálise dos requerimentos. No entanto, exaltaram a adoção de sistemas digitais, responsáveis pela celeridade na recepção, tramitação e análise de processos.

Aos Profissionais Liberais que atuam na área foram apresentadas seis questões, mas somente três Participantes responderam aos questionamentos. Das respostas à primeira questão, nota-se que os Participantes nº 1 e 2 são Engenheiros Florestais, sendo que o primeiro atua em todo o Centro-Oeste e o segundo na Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso –

¹² A segunda questão apresentada foi a seguinte: “Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (em sua opinião, há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade?)”.

FIEMT (ou seja, também em todo o território mato-grossense). O Participante nº 3 afirmou que é apenas Profissional Liberal, não explicitando a sua formação.

A segunda questão referiu-se à atuação do órgão ambiental na análise dos requerimentos de supressão vegetal. Os Participantes nº 1 e 3 entendem que o órgão atua sem eficiência, porém com imparcialidade. O segundo afirmou que o órgão atua com ambas as características. Quanto à atenção da legislação ambiental ao desenvolvimento sustentável, pode-se concluir que os Participantes nº 1 e 3 entendem que a legislação é limitadora, com tendência para a sustentabilidade, ensejando confusão jurídica. O segundo participante considerou a legislação boa, mas passível de melhorias.

A quarta questão tratou acerca de fatores que ensejam o silêncio administrativo. O Participante nº 1 elencou sete pontos, quais sejam: legislação confusa, insegurança jurídica, interferência do Ministério Público, pressão internacional de ONGs com interesses escusos e contrários ao desenvolvimento do Mato Grosso e do Brasil, falta de treinamento e procedimentos padrões (POPs) mais claros, uso de tecnologias de controle e, por fim, treinamento e habilitação de pessoal.

O segundo Participante entende haver exceção de exigências, resultando em morosidade na análise e sujeição a interpretações dúbias, e dificultando a celeridade dos processos. Destacou também haver deficiências ferramentais no órgão ambiental, causando insegurança nas análises e necessidade de retrabalho. O Participante nº 3 vinculou a demora ao Cadastro Ambiental Rural.

A quinta questão versou sobre a análise dos requerimentos. O primeiro Participante entende que houve avanços, mas o processo continua moroso. Propôs, então, outro procedimento, valorizando a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART assinada pelo profissional. O segundo Participante também acredita que houve avanços, assim como o terceiro, que complementou que estes se limitam ao protocolo eletrônico de documentos essenciais.

Na última questão¹³, os Participantes nº 1 e 2 destacaram que a maioria absoluta dos produtores não possui as ferramentas necessárias para atuar com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro, o que seria possibilitado somente através de consultoria técnica especializada. O terceiro participante seguiu no mesmo sentido, afirmando que a legislação ambiental prima por punir e limitar a produção. Levantou, também, a constante alteração legislativa.

¹³ Referindo-se à possibilidade de atuação dos produtores com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro.

Pode-se concluir que os Profissionais Liberais consideram que o órgão ambiental atua com imparcialidade. Levantaram que a legislação é confusa, limitadora e tendenciosa para a sustentabilidade, ensejando confusão jurídica e objetivando punir e limitar a produção. Vincularam o silêncio administrativo a questões como interferência do MP, pressão de ONGs, falta de treinamento, habilitação de pessoal e procedimentos mais claros, excesso de exigências, deficiências ferramentais, demora no processo do CAR e constante alteração legislativa. Ademais, sugeriram melhorias relacionadas à Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e às consultorias técnicas especializadas, e vincularam os avanços nas análises à criação de protocolos eletrônicos de documentos essenciais.

Quanto aos Sindicatos Rurais e à FAMATO, a pesquisa contou com a participação de três membros, os quais responderam a seis questões. Sobre a primeira resposta, conclui-se que dois dos Participantes auxiliam ou prestam assistência aos produtores rurais em requerimentos de supressão vegetal. Na resposta à segunda pergunta¹⁴, o Participante nº 2 informou que encaminha o produtor à FAMATO e o primeiro participante não respondeu à pergunta.

O Participante nº 3 firmou, em sua resposta, entendimento de que a demora na análise advém de falhas tanto por parte do órgão quanto do engenheiro, pois ambos não seguem as normas ou não atuam com diligência. Concluiu sopesando que orientam a apuração dos fatos para que seja possível a cobrança de celeridade administrativa para análise.

Na terceira questão, os Participantes nº 1 e 3 firmaram entendimento de que há eficiência e imparcialidade do órgão ambiental na análise dos requerimentos para supressão vegetal. O segundo, no entanto, concluiu que o órgão é rigoroso e exige documentação de áreas já consolidadas.

No que se refere à atenção, por parte da legislação, ao desenvolvimento sustentável, todos os participantes concordaram, na resposta à quarta questão, de que há excesso para a sustentabilidade. O segundo Participante complementou: “o produtor anda sendo tratado como bandido”. Já na resposta à quinta questão, o Participante nº 1 atribuiu o silêncio administrativo à alta demanda do órgão ambiental; e o segundo Participante à “falta de pessoal e boa vontade do órgão”. Por fim, o Participante nº 3 entende haver erros por parte do responsável técnico ou falta de análise do CAR.

¹⁴ A segunda questão foi a seguinte: “Em eventual demora ou omissão ao requerimento de supressão vegetal por parte do órgão ambiental responsável, o que vocês orientam ao produtor rural?”.

Nas respostas à sexta questão¹⁵, os Participantes nº 1 e 2 ressaltaram a falta de qualquer avanço. O terceiro concluiu que houve avanços, complementando que não há passivo de processos de supressão vegetal, mas sim gargalo na análise do CAR.

Das respostas dos membros dos Sindicatos Rurais e da FAMATO, pode-se destacar que a maioria entende que o órgão ambiental atua com eficiência e imparcialidade, mas que a legislação tende para a sustentabilidade. Atribuíram o silêncio administrativo à alta demanda do órgão, falta de pessoal e boa vontade e gargalo na análise do CAR. Ademais, firmaram entendimento de que os responsáveis técnicos também contribuem para a demora nos processos, pois não seguem as normas ou não atuam com diligência.

Dois membros de Organizações Não Governamentais responderam a cinco questões. Na primeira resposta, o Participante nº 1 declarou que o órgão atua com imparcialidade e sem eficiência na análise dos requerimentos de supressão vegetal. O segundo elaborou a seguinte resposta:

Mato Grosso tem uma Secretaria de Meio Ambiente bem estruturada e com equipe qualificada em comparação com demais estados do Brasil. Além disso, existem legislações estaduais que deixam claros os procedimentos para solicitação de uma autorização de desmatamento, o que facilita para sociedade compreender quais são os critérios que o produtor deve cumprir ao requerer a abertura de uma área para uso alternativo do solo. Contudo, não conseguimos avaliar a parcialidade ou imparcialidade do órgão no atendimento aos requerimentos, pois para isso seriam necessários dados que demonstrem tais condutas (informação verbal).

Na resposta à segunda questão, ambos os Participantes entendem que a legislação ambiental está atenta ao desenvolvimento sustentável. O Participante nº 2 afirmou que as reiteradas tentativas e propostas de flexibilização das normas ambientais trazem insegurança para sociedade e produtores, “ameaçando a segurança jurídica, tornando morosos os procedimentos de licenciamento e colocando em risco o desenvolvimento sustentável”.

A terceira questão tratou acerca de fatores que contribuem para o silêncio administrativo. O Participante nº 1 atribuiu a demora na resposta dos requerimentos de supressão vegetal à burocracia do órgão ambiental. O segundo Participante expôs parte do procedimento para obtenção das autorizações necessárias e destacou que “é preciso entender se a demora para obtenção da licença não está relacionada a essas outras fases da regularização ambiental”, referindo-se à necessidade de Autorização de Exploração Florestal – AEF e CAR validado. Na resposta à quarta questão, ambos os Participantes firmaram entendimento de que houve avanços nas respostas dos requerimentos de supressão vegetal nos últimos anos.

¹⁵ Referente às análises de requerimentos de supressão vegetal.

Já a quinta questão apresentada aos membros das ONGs foi a seguinte “Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?”. O primeiro Participante entende que sim. No entanto, o segundo reiterou o entendimento de que as tentativas de flexibilização de leis ambientais trazem retrocesso à proteção ambiental. Ao mesmo tempo, não trazem segurança ao produtor, pois geram insegurança jurídica e tornam o processo de regularização ambiental mais moroso.

Nas respostas dos membros das ONGs foram firmados entendimentos de que as tentativas de flexibilização legislativa ambiental trazem insegurança jurídica e morosidade aos procedimentos. Apesar de entenderem que houve avanços na atuação do órgão ambiental, destacaram alguns pontos que dão ensejo ao silêncio administrativo, como a burocracia no órgão e a necessidade de conclusão de outras fases de regularização, como a AEF e o CAR.

2 SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Dentre as inafastáveis ocorrências operacionais de qualquer empresa, entidade ou organização, seja ela pública ou privada, está a demora na realização deste ou daquele ato. Por vezes, até o não ato – ou a omissão – faz-se presente. No Direito Administrativo, esse instituto tem nome: silêncio administrativo¹⁶. Pode-se simplificarmente explicar o silêncio administrativo, na linha de diversos doutrinadores¹⁷, como sendo a omissão ou demora da Administração Pública em face de requerimentos do particular.

Inicialmente, exalta-se a infelicidade da ocorrência do silêncio administrativo: a doutrina sequer o reconhece como ato administrativo¹⁸, mas tão somente como fato¹⁹. Sendo ato ou fato, o que parece óbvio é que, enquanto persistir o direito à petição, imbuído no art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição Federal, a Administração Pública não poderá esquivar-se de responder ao requerimento do administrado²⁰.

No entanto, a questão não paira somente acerca da ausência de resposta, mas também do tempo que levará para o requerimento ser analisado. No entendimento de Daniel Hachem:

uma vez ultrapassado sem resposta o prazo de que dispõe a Administração para decidir o processo administrativo deflagrado pelo titular do direito postulado, restará configurado o seu silêncio, postura que se revela inconstitucional por agredir o art. 5º, LXXVIII, da Lei Fundamental (HACHEM, 2014, p. 153).

Em verdade, o instituto nasce no século XIX como técnica voltada a resolver o problema do caráter revisor da jurisdição contencioso-administrativa (HACHEM, 2014, p. 154). No entanto, a ocorrência de omissão ou demora dos requerimentos administrativos, por óbvio,

¹⁶ Vale ressaltar que o presente trabalho não trata daquele silêncio da administração que objetiva estabelecer vontade negativa a algo, mas sim o silêncio administrativo instituído quando a Administração Pública deixa de se manifestar quando tinha o dever jurídico de fazê-lo. Trata-se daquele silêncio administrativo há tempos comentado por Alessi, no ano de 1971 (ALESSI, 1971, p. 272).

¹⁷ Neste sentido: Hely Lopes Meirelles (2018, p. 123), Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 425), José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 107), Odete Medauar (2018, p. 148), além de outros.

¹⁸ Com exceção de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello o qual entendia que caso a Administração estivesse ciente das consequências de sua omissão, e tais consequências fossem desejadas pelo agente, o silêncio seria ato administrativo por materializar a vontade da Administração Pública, mesmo que a lei não dispusesse acerca dos efeitos da omissão (MELLO, 1969, p. 447). Além deste, Marçal Justen Filho segue pela linha de que na hipótese de a lei determinar que o Poder Público se manifeste e estipular efeitos para o silêncio, este configura ato administrativo (JUSTEN FILHO, 2018, p. 319-320).

¹⁹ Neste sentido: Odete Medauar trata o silêncio como o “não-ato” (MEDAUAR, 2004, p. 148); Além: MELLO, 2016, p. 426 e OLIVEIRA, 2018, p. 296.

²⁰ Sobre o tema: “Uma vez deflagrado o processo administrativo pelo cidadão para a satisfação de seus direitos fundamentais sociais, a Administração Pública encontrar-se-á submetida ao dever de decidir em prazo razoável, deliberando pelo atendimento ou não do pedido formulado, a depender do respaldo do pleito no ordenamento jurídico” (HACHEM, 2014, p. 148).

sempre existiu em maior ou menor grau. Trata-se de um fato²¹ bastante comum. Nessa linha lecionam José Sérgio Cristóvam e Luiza Beckhauser Mallon:

Passado o prazo legal sem resposta administrativa, resta configurado o silêncio administrativo. O problema é que, no contexto brasileiro, é recorrente (e mesmo comum!) o fato de a Administração Pública simplesmente se permitir silenciar ou prolongar indefinidamente a tomada de decisões, em evidente desprestígio ao dever de resposta administrativa em prazo razoável (CRISTÓVAM; MALLON, 2020, p. 272).

Chama atenção a expressão “prazo razoável”, utilizada por Cristóvam e Mallon no trecho acima transcrito. Ora, para que o silêncio administrativo esteja configurado, basta a demora exacerbada ou a omissão prolongada. Quando a ausência definitiva de resposta ocorrer, o silêncio já estará há muito materializado. Para chegar a essa conclusão, é necessário parametrizar o “prazo razoável” de resposta. Se não, vejamos.

Uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 5º, LXXVIII, determina que serão assegurados a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação, posso concluir que não se faz necessária lei específica que preveja o prazo dentro do qual a Administração deverá proferir decisão. A própria Carta Magna obriga a Administração Pública a resolver o processo em tempo razoável.

Do mesmo modo, não pode a legislação estadual estipular prazo irrazoável, em dissonância com o art. 5º, LXXVIII da CF. Caso o faça, o administrado ainda terá direito constitucionalmente garantido à duração razoável do processo, e de nada valerá o prazo disposto em lei estadual. Está posta, então, a grande questão: o prazo legal será sempre razoável? Caso não seja, a demora, ainda que lícita por ter respeitado o prazo da lei, seria inconstitucional por não ser razoável?

Daniel Hachem se debruça sobre o tema e ensina que a Administração deverá, inicialmente, cumprir o direito fundamental à razoável duração do processo e, somente secundariamente, cumprir o prazo fixado na lei. Caso o prazo razoável seja menor do que o previsto na legislação, o Poder Público deverá resolver o processo antes de decorrido o prazo legal (HACHEM, 2014, p. 151). Diante disso, posso concluir que o prazo legal é o prazo *máximo* disponível pela Administração para dar fim ao processo, e nem sempre será razoável.

Trata-se de situação curiosa. Ainda que o prazo seja fixado em lei, poderá ser ilegal, caso não seja razoável, por contrariar a Constituição Federal. Sobre o tema, Daniel Hachem comenta:

Assim, a Constituição dirige à Administração o dever de decidir os processos administrativos dentro de um prazo razoável — após o qual o silêncio estatal tornar-

²¹ No entendimento da doutrina.

se-á inconstitucional — que, a depender das peculiaridades do caso concreto, poderá se configurar: (i) antes do lapso temporal legalmente previsto para a resolução dos requerimentos; ou (ii) no máximo, dentro do prazo legal. É importante sublinhar que a antijuridicidade da conduta administrativa não se confunde com a culpabilidade. A antijuridicidade diz respeito à contrariedade do comportamento ao ordenamento jurídico, que é o que ocorrerá quando a Administração descumprir o prazo razoável para decidir o processo, exigido pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição (que poderá coincidir com o prazo legal ou ser menor do que ele, se as circunstâncias assim o exigirem). A culpabilidade relaciona-se à possibilidade de, naquele caso concreto, adotar uma conduta diversa, fato que a torna reprovável perante o Direito e merecedora de uma sanção jurídica, e que na situação sob análise não se configurará se a Administração puder comprovar que era materialmente impossível decidir dentro do prazo legalmente fixado, por falta de recursos financeiros, de servidores na repartição, de quantidade excessiva de processos, ou seja qual motivo for (HACHEM, 2014, p. 153).

Pela lição do autor, “o conteúdo jurídico do direito à razoável duração se traduz no dever, imposto ao Poder Público, de dar uma tramitação célere ao processo administrativo, sem delongas ou paralisações injustificáveis, exarando a sua decisão dentro do mais curto espaço de tempo possível” (HACHEM, 2014, p. 149).

A doutrina brasileira²², em sua maioria, foca na discussão acerca da indenização do prejudicado mediante eventual silêncio administrativo, raramente se debruçando sobre elementos que desencadeiam esse indesejável instituto. Não diferente é o ordenamento jurídico brasileiro, o qual

quase sempre tenta remediar o silêncio administrativo com a responsabilização do Estado, mas não corrige o mal. Guarda o cidadão a expectativa de que a Administração cumpra com seu dever. A responsabilidade não é o desejável, apesar de ser elementar caso ocorra o descumprimento e a Administração se silencie (SADDY, 2009, p. 51).

Outro ponto crucial para a compreensão do silêncio administrativo e suas consequências é o fato de que, por vezes, o ordenamento jurídico empresta efeitos ao instituto. A vasta maioria da doutrina trata somente acerca de efeitos positivos e negativos. André Saddy comenta que o silêncio positivo ocorre quando há atribuição legal que expressamente conceda ao administrado o que foi requerido, caso o prazo para autoridade pronunciar-se seja extrapolado. O silêncio positivo origina-se da máxima romana *qui tacet consentire videtur*²³ (SADDY, 2009, p. 57).

O silêncio administrativo negativo, por sua vez, originalmente surgiu com a pretensão de proteger o particular frente às omissões da Administração Pública, “pois a sua previsão legal permitia aquilo que antes lhe era negado: interpor um recurso perante a justiça administrativa

²² Neste sentido: “Basicamente o que se observa na doutrina brasileira é o atrelamento a discussão em torno do direito de indenização ao prejudicado à luz da teoria do abuso de poder e a natureza jurídica do silêncio administrativo” (SADDY, 2009, p. 49).

²³ “Quem cala consente”, em tradução livre.

em face de um comportamento omissivo ilícito da Administração que lhe causasse agravo” (HACHEM, 2014, p. 155).

Infelizmente, conforme comentado por José Sérgio Cristóvam e Luiza Beckhauser Mallon, é preciso reconhecer que o efeito negativo ao silêncio administrativo passou a premiar a Administração Pública diante da infração de seu dever legal de resposta em prazo razoável (CRISTÓVAM; MALLON, 2020, 277). De certo modo, o órgão se tranquiliza ao restar garantido que, caso não responda ao requerimento no prazo legal, *a priori*, a resposta será automaticamente negativa. Daí então deverá o particular buscar, por vias judiciais, a análise do feito ou, se for o caso, eventual reparação pela demora. Neste sentido:

Apesar de importante para minimizar a insegurança jurídica, a atribuição de tal silêncio pode originar abusos por parte da Administração que, diante da situação em que se imponha a denegação do pedido, solicitação ou reclamação, pode se sentir tentada a silenciar-se, forçando a produção dos efeitos, subtraindo assim do administrado o direito de resposta devidamente motivada. Por mais que a legalidade possa estar a seu lado, estar-se-á, por certo, ferindo a legitimidade e a licitude, pois a decisão expressa é sempre o desejável (SADDY, 2009, p. 51).

Ao mesmo tempo, olhares mais atentos podem concluir que, processualmente, a adoção de efeitos negativos ao silêncio administrativo como regra geral não causa alterações práticas. Caso o particular, sem resposta, não possa proceder com sua empreita, a ausência de resposta tempestiva é suficiente para decisão judicial que determine a análise do requerimento. Sendo assim, automaticamente, estará configurado o silêncio administrativo negativo. Em outras palavras,

reconhecer no Direito pátrio efeitos negativos ao silêncio administrativo para fins processuais é o mesmo que nada, pois com essa consequência ou sem ela o descumprimento do prazo legal pela Administração já autoriza o juiz, com bastante tranquilidade, a condená-la a resolver explicitamente o processo administrativo²⁴ (HACHEM, 2014, p. 158).

Ao longo do século XX, alguns sistemas de direito positivo, principalmente na Europa, passaram a adotar, através de leis específicas, os efeitos positivos do silêncio administrativo para determinados setores da Administração. A Espanha, no entanto, chegou a adotar o efeito positivo como regra geral, “determinando que o silêncio se opera automaticamente a partir do momento em que transcorre *in albis* o prazo legalmente previsto para o ente administrativo decidir expressamente” (HACHEM, 2014, p. 159).

²⁴ Seguindo o mesmo pensamento: “Em verdade, tanto o silêncio negativo quanto o silêncio sem previsão de sentido assumem consequências equivalentes, como acabamos de demonstrar, uma vez que ambos representam a impossibilidade de o particular alcançar o objetivo postulado por falta de decisão da Administração à qual esta estava obrigada” (FARIA, 2002, p. 153).

No Brasil, conforme se depreende da lição de Odete Medauar, em geral, é dado ao silêncio administrativo o sentido de negação do solicitado e, somente em alguns casos, a norma lhe confere o sentido de acolhimento (MEDAUAR, 2018, p. 148).

O ordenamento jurídico brasileiro não confere uma regra geral aos efeitos do silêncio administrativo, sendo analisado caso a caso, diante da existência ou não de lei específica que verse sobre o assunto. No entanto, Daniel Hachem alerta para o fato de que, em se tratando de reivindicação de direitos sociais, faz-se necessária a adoção de medidas favoráveis ao cidadão e que estão disponíveis no sistema constitucional. O autor elenca três razões para tanto: “o elevado grau de fundamentalidade desses direitos, a íntima conexão entre a sua tutela e a realização da dignidade da pessoa humana e a aplicabilidade imediata das normas que os veiculam” (HACHEM, 2014, p. 148).

As consequências do silêncio administrativo serão tratadas a frente. Por ora, abordo as causas desse fenômeno, enquanto indicador de falhas, no contexto de requerimentos para supressão vegetal.

2.1 O QUE O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO REPRESENTA?

Conforme mencionado anteriormente, o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal prevê o direito à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo. Tal dispositivo remete ao dever de decidir da Administração Pública, previsto no art. 48 da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), que dispõe sobre a obrigação de “explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência”. Esse comando foi, inclusive, reproduzido pelo art. 63 da Lei nº 7.692/2002 do estado do Mato Grosso²⁵, que versa sobre processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.

Nesse sentido, a inércia da Administração não se alinha ao dever de decidir em tempo razoável, sendo o silêncio administrativo uma situação de inconformidade com as garantias do ordenamento jurídico brasileiro.

Entende-se pertinente, assim, analisar as causas do silêncio administrativo enquanto indicador de falhas comuns aos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental para supressão vegetal, visto que a ausência de resposta por parte da Administração Pública, em

²⁵ Lei nº 7.692/2002: “Art. 63 A Administração Pública Estadual tem o dever de emitir decisão nos processos administrativos, em matéria de sua competência.”

prazo razoável, indica, a princípio, a existência de problemas de ordem prática ou normativa na análise dos requerimentos, conforme abordado a seguir.

2.1.1 O Silêncio Administrativo como indicador de falhas

Da análise das respostas aos questionários, os principais fatores de atraso citados, quanto à emissão da autorização de desmatamento, foram: (i) as sucessivas mudanças legislativas, (ii) a grande demanda, (iii) a necessidade de obtenção do CAR; e (iv) o receio dos analistas da SEMA/MT de sofrer punições por acolher os requerimentos.

Conforme detalhado no primeiro capítulo, desde 1995, a legislação que trata do procedimento administrativo para supressão vegetal no estado do Mato Grosso foi alterada pelo menos quinze vezes²⁶, modificando tanto os requisitos para obter a autorização quanto a competência para apreciação do requerimento ao longo do tempo. Tais mudanças geraram insegurança jurídica e dificultaram o entendimento do agente regulado, uma vez que o excesso de informação provoca desinformação (ÁVILA, 2011, p. 40).

Não se espera da Administração Pública e do legislador uma eterna petrificação normativa, sem qualquer avanço ou desenvolvimento. No entanto, qualquer mutação normativa deve ser levada a sério, o que, por vezes, não é visto no contexto brasileiro.

As excessivas alterações normativas representam estragos em diversos setores e, nos casos em apreço, efetivo prejuízo (i) à elaboração dos requerimentos pelos produtores rurais que desejam obter autorização para supressão vegetal, os quais têm de se adaptar constantemente às novas exigências; e (ii) à análise adequada dos procedimentos administrativos pelo órgão competente, já que os servidores públicos têm de se atualizar com frequência sobre novas regras procedimentais para decidir de forma correta.

Não raros são os relatos de procedimentos administrativos iniciados e *travados* pela alteração dos requisitos de taxas, documentos e autorizações prévias a serem apresentadas. Daí então, com exceção da norma que dispõe da possibilidade de suspensão do procedimento para retificação documental, o processo de obtenção das licenças ou cadastros será reiniciado e, portanto, o prazo para concessão da licença também. Nesses casos, o particular deve,

²⁶ Respectivamente, Lei complementar estadual do MT nº 38/1995, Lei Complementar estadual do MT nº 233/2005, Lei Complementar estadual do MT nº 327/2008, Decreto estadual do MT nº 7.830/2012, Portaria nº 441/2014 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Decreto estadual do MT nº 8.235/2014, Instrução Normativa nº 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente, Decreto estadual do MT nº 230/2015, Decreto estadual do MT nº 420/2016, Lei Complementar estadual do MT nº 1.211/2017, Decreto estadual do MT nº 1.031/2017, Portaria nº 316/2017 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Lei Complementar estadual do MT nº 592/2017, Lei Complementar estadual do MT nº 262/2019 e Lei Complementar estadual do MT nº 668/2020.

novamente, juntar os documentos solicitados, entrar na fila de espera de análise e, por fim, prorrogar o início de suas atividades que dependam de referida análise.

Quanto ao excesso de demanda, entende-se ser decorrente do número elevado de propriedades rurais existentes no Mato Grosso e da importância da atividade agropecuária para o estado, que é o primeiro no *ranking* brasileiro de commodities, com 50,5% de seu PIB proveniente do agronegócio, segundo o Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária (IMEA, 2020, p. 5). Conforme apurado no Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem, aproximadamente, 118.679 estabelecimentos agropecuários no estado do Mato Grosso, os quais ocupam cerca de 54.922.850 hectares (IBGE, 2017). A título exemplificativo, apenas no ano de 2020 foram registrados 412 novos processos de licenciamento no âmbito da SEMA/MT, conforme dados fornecidos pelo próprio órgão ambiental.

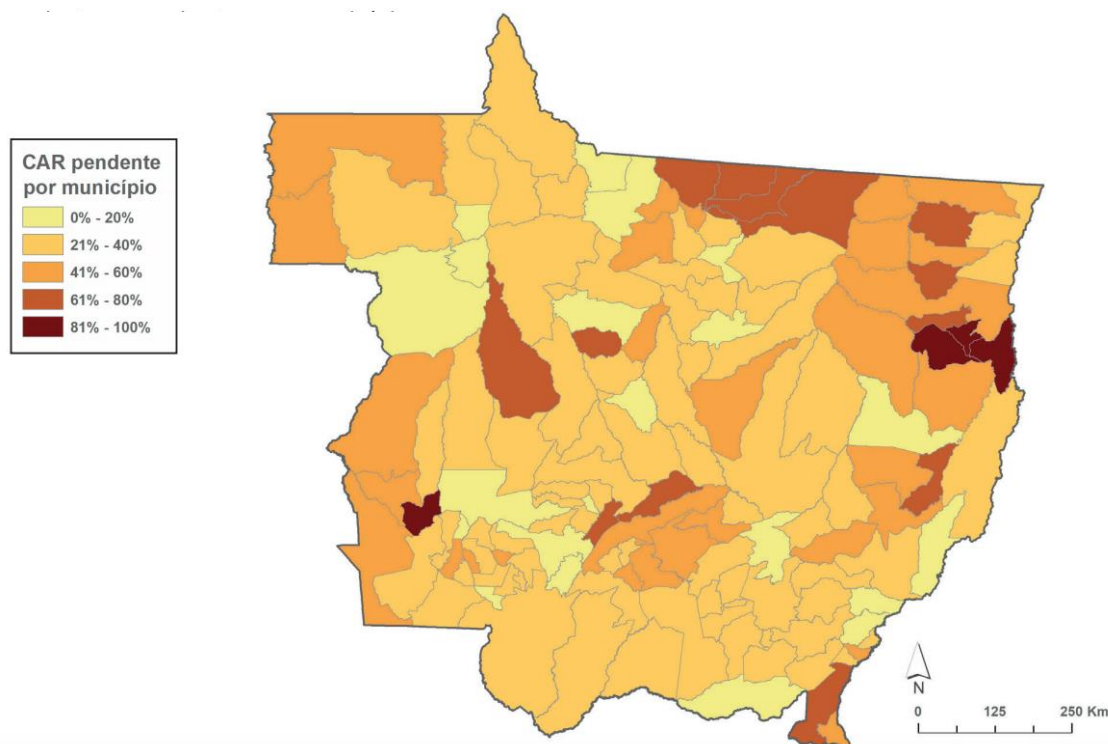
Considerando a demanda excessiva e a predominância da atividade agrícola no estado do Mato Grosso, o ideal seria, com a ampliação do número de requerimentos, o aumento do número de analistas. No entanto, esse desenvolvimento encontra empecilho em alguns fatores, os quais serão elencados a frente.

Por outro lado, a demora na análise do CAR, requisito objetivo para a concessão da Autorização de Desmatamento, também é fator que contribui para o atraso no licenciamento da supressão vegetal.

Consoante demonstrado no tópico 1.1.3 do primeiro capítulo, o procedimento para obtenção do Cadastro Ambiental Rural, além de complexo, é extenso e ocupa grande parte do rito necessário para obtenção da Autorização de Desmate – AD e da Autorização de Exploração Florestal – AEF. Sendo assim, a Administração deve alocar muitos recursos na análise do CAR e o particular deve se esforçar para concluir essa grande “etapa”.

Os desafios no desenvolvimento dos Cadastros Ambientais Rurais são nítidos. Segundo estudo publicado pelo Instituto Centro de Vida (ICV), constavam 44,9 mil pendências na análise e validação dos cadastros no Mato Grosso em julho de 2019 (ICV, 2019, p. 11). Além disso, na mesma época, 74% dos municípios do estado apresentavam entre 21 e 40% de cadastros pendentes em relação ao total de imóveis inscritos no CAR, conforme evidenciado na figura abaixo:

Figura 1 – Porcentagem de cadastros pendentes por município



Fonte: ICV, 2019.

Como se vê, alguns municípios possuem de 81% a 100% de solicitação de cadastros pendentes de análise, o que não parece, a princípio, razoável. Ao tentar compreender o motivo, têm-se por vários fatores.

Pode-se concluir que o referido atraso é decorrente tanto das sucessivas alterações na regulamentação do CAR, conforme exposto no primeiro capítulo, quanto das divergências entre engenheiros florestais e analistas do corpo técnico da SEMA/MT na avaliação da documentação submetida, aspecto mencionado em algumas respostas aos questionários.

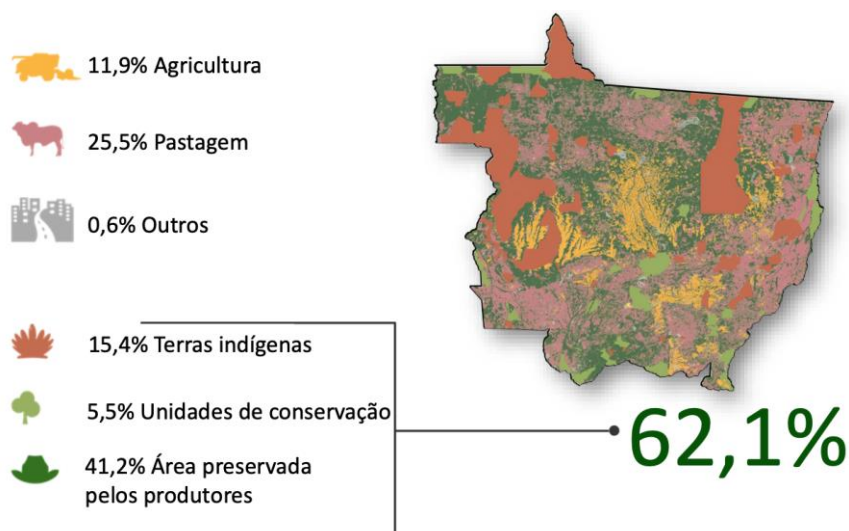
Tais diferenças se tornam especialmente relevantes quando observada a área do estado do Mato Grosso que corresponde a (i) terras indígenas, constitucionalmente protegidas²⁷, e (ii) unidades de conservação²⁸, sujeitas a um regime de proteção especial. Na figura abaixo está representada a relevância territorial dessas áreas:

²⁷ Constituição Federal/1988: “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

²⁸ Unidade de conservação (UC) é a denominação utilizada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regulamentado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Lei nº 9.985/2000: “Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Figura 2 – Distribuição territorial do Mato Grosso



Fonte: Imea, 2020.

Como se vê, há ainda espaço para o desenvolvimento sustentável, tendo em vista que a agricultura representa apenas 11,9% do território do estado de Mato Grosso. No entanto, deve haver controle na ampliação das atividades, a fim de serem evitados danos ao meio ambiente de impossível ou difícil reparação. Nesse ponto, o trabalho da SEMA/MT é essencial.

Sendo assim, entende-se haver um conflito entre: (i) de um lado, a demanda do produtor rural pela realização do cadastro de forma célere, em prol da obtenção de autorizações que dele dependem; e, (ii) de outro, a preocupação do órgão ambiental estadual com a preservação das áreas protegidas e com a conservação do meio ambiente, o que aumenta o tempo de análise dos requerimentos de CAR.

Por fim, quanto ao receio dos analistas da SEMA/MT, verifica-se que há relação com investigações recentes de fraude ambiental, como as operações Curupira, Polygonum, Arquimedes e Jurupari²⁹. Tais operações constataram o envolvimento de servidores públicos em atos de fraude e corrupção no órgão ambiental do Mato Grosso, tendo alguns sido alvo de mandado de busca e apreensão, ordem de prisão, ou, até mesmo, condenação em ação penal.

Esses acontecimentos teriam despertado certo receio nos funcionários públicos da SEMA/MT de expedir o CAR e as autorizações de licenciamento ambiental em determinadas

²⁹ Informações disponíveis nas seguintes notícias: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/mt-afastados-servidores-presos-pela-pf-por-fraude-ambiental,b1b8292573d2b310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>
<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/04/25/pf-cumpre-mandados-na-sema-em-operacao-contradesmatamento-ilegal-e-fraude-em-credito-florestal-em-mt.ghtml>
<https://www.conjur.com.br/2005-dez-14/tres-acusados-operacao-curupira-sao-condenados>
<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/09/25/operacoes-indiciam-69-pessoas-por-fraudes-ambientais-na-sema-em-mt.ghtml>

situações, principalmente se relativas à supressão vegetal, tema já suscitado no âmbito da Assembleia Legislativa do Mato Grosso (AL-MT, 2007) e do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA-MT, 2010).

O envolvimento de analistas, por exemplo, ou demais servidores públicos em escândalos de fraude e corrupção resulta em diversos prejuízos à Administração e ao particular. Dentre eles, destaca-se: (i) a escassez de mão de obra qualificada para desenvolver as atividades necessárias à análise e concessão de licenças ambientais, pois alguns são literalmente presos e, por óbvio, afastados do cargo; (ii) o desestímulo aos servidores *de boa fé* em desenvolver seus trabalhos, por medo de, eventualmente, ainda que atuando sob o manto da legalidade e moralidade, concederem ou negarem determinado requerimento e serem processados e/ou punidos posteriormente; e (iii) o receio, por parte dos particulares – produtores, profissionais liberais, dentre outros – em somente obterem decisão favorável caso compactuem com esquemas de fraude.

Em síntese, a partir das respostas aos questionários e dos dados analisados, tanto fatores socioeconômicos intrínsecos ao estado do Mato Grosso quanto a organização burocrática³⁰ da SEMA/MT e o histórico recente de corrupção no órgão contribuem para a morosidade do processo administrativo de licenciamento ambiental, particularmente o voltado à supressão vegetal.

A questão pode ser analisada sob várias perspectivas. Trata-se, ainda, de processo humanizado, que depende de força-tarefa e relações interpessoais. Estão envolvidos receios, expectativas e frustrações de ambos os lados – tanto da Administração, construída por homens, quanto dos administrados.

Atendo-se, neste trabalho, à análise jurídica do processo, no tópico seguinte, tal problemática será abordada sob o ângulo da eficiência administrativa.

2.1.2 Falta de eficiência administrativa

Assim como qualquer atividade desenvolvida pela Administração Pública, as análises e as emissões de licenças ambientais deverão, também, se atentar a algumas regras e princípios inseridos no ordenamento jurídico brasileiro. O fato é que, comumente, o particular encontra-se desenvolvendo atividade em ramo extremamente regulado, como da saúde, segurança ou educação, tendo de considerar um amplo conjunto de leis, decretos, portarias, resoluções e

³⁰ Nesse ponto, refere-se à burocracia no sentido weberiano, relativa à divisão do trabalho e à existência de procedimentos padronizados (CHIAVENATO, 2004).

outras normas de âmbito municipal, estadual e federal, sob pena de diversas sanções administrativas e penais. Não raro, a existência de regras demasiadamente burocráticas são alvo de críticas por parte de empresários, comerciantes, produtores e demais particulares.

A provocação é que, no entanto, devo lembrar que o administrador está *sempre* sujeito a regulações bastante burocráticas, extensas, severas e, por vezes, contraditórias. É papel do gestor público encontrar a melhor maneira de atuar dentro de alguns princípios básicos.

Nesse sentido, a Constituição Federal, no art. 37, estabeleceu as diretrizes fundamentais que devem pautar as atividades do Poder Público ao dispor que “[a] administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988, não paginado).

O princípio da legalidade, de mais fácil definição, deve ser respeitado a todo momento. Ainda que, por vezes, o ato administrativo esteja em flagrante dissonância do ordenamento jurídico brasileiro, a grande maioria da atividade Administrativa é legal.

Já o princípio da eficiência, também previsto no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, possui definição mais complicada e subjetiva. Esse princípio está relacionado à ideia de ação e à produção de resultados, atribuindo à Administração Pública o dever de agir para produzir resultados que atendam às necessidades da população de forma rápida e precisa.

A eficiência, portanto, contrapõe-se ao descaso, lentidão, negligência e omissão, características comuns à atuação do Estado brasileiro (MEDAUAR, 2018, p. 127). Nesse sentido:

Eficiência - O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 105).

O princípio da eficiência se alinha, portanto, à garantia do art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, à medida que a razoável duração do processo exige rapidez na tomada de qualquer decisão e no seu cumprimento. A retenção indevida de processo ou mesmo a demora excessiva e injustificada na prolação de decisão administrativa são contrárias ao dever de eficiência, prejudicando a demanda do particular.

Vê-se que a eficiência está bastante ligada à razoabilidade. Por vezes, a celeridade esperada pelo administrado não ocorre sequer em atividades particulares. Daí então, a

Administração não estaria violando o princípio, mas sim o privado estaria cobrando demasiadamente uma eficiência inatingível. Este não parece ser o caso das análises dos requerimentos de licenciamento para supressão vegetal.

Nos casos de estudo deste trabalho, o atraso significativo na análise dos processos, consistente em silêncio administrativo, viola a noção de eficiência que deveria nortear a Administração Pública, visto que impede o produtor agropecuário de utilizar sua propriedade de forma legítima e desenvolver as atividades necessárias ao seu sustento e evolução.

A despeito da constatação de alguns avanços, como o estabelecimento de protocolo eletrônico de documentos essenciais à obtenção da AD, aspecto citado em algumas respostas aos questionários, o processo administrativo para licenciamento ambiental ainda é bastante moroso e, nesse ponto, a Administração parece estar tendo grande dificuldade, nos últimos anos, em encontrar saídas eficientes e, ao mesmo tempo, econômicas – o que é seu difícil papel.

Sendo assim, o silêncio administrativo representa um entrave à materialização do direito de propriedade, previsto no art. 5º, *caput* e XXII, o que vai de encontro à noção do processo administrativo como “elemento concretizador dos direitos fundamentais” (SCHWIND, 2013, p. 380). Então, a demora por parte da Administração representa ônus significativo ao particular, impedindo-o de exercer seus direitos constitucionalmente assegurados. Sobre o tema:

[...] a necessidade de se observar o procedimento administrativo não pode servir de justificativa para uma atuação ineficiente da Administração, nem pode constituir um meio pelo qual o administrador postergue a tornada de decisões incômodas ou complexas. [...] A ausência de tornada de decisão, tal como as decisões extemporâneas, provocam insegurança jurídica, geram prejuízos concretos – inclusive de ordem econômica – e conduzem a urna descrença na Administração Pública e na atuação estatal como um todo (SCHWIND, 2013, p. 380).

Tal constatação tem estimulado diversas iniciativas em prol do aumento da eficiência do Poder Público nos últimos anos, como a Lei nº 13.726/2018, que tem por objetivo a racionalização “de atos e procedimentos administrativos mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas”, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º, *caput*), a exemplo da dispensa de autenticação de cópia de documento.

A referida lei ainda instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação, destinado a “reconhecer e a estimular projetos, programas e práticas que simplifiquem o funcionamento da administração pública e melhorem o atendimento aos usuários dos serviços públicos” (art. 7º, *caput*).

Outra iniciativa do governo brasileiro em prol da eficiência administrativa é a realização anual do Concurso Inovação no Setor Público, desde 1996, pela Escola Nacional de

Administração Pública (Enap). O objetivo é reconhecer servidores públicos que, comprometidos com a produção de melhores resultados, dedicam-se a repensar atividades cotidianas por meio de inovações que aprimorem a gestão das organizações e políticas públicas, contribuam para o aumento da qualidade dos serviços prestados à população e tornem mais eficientes as respostas do Estado diante das demandas da sociedade³¹. Dentre as iniciativas vencedoras mais conhecidas, cito a carteira de trabalho digital, que já é utilizada por mais de 23 milhões de trabalhadores brasileiros (ENAP, 2020).

Também têm sido discutidos os conceitos de governança pública e de administração pública negocial, que remetem a um modelo pós-burocrático, fundamentado em valores como eficiência, eficácia e competitividade, os quais visam diminuir os custos do Estado e torná-los mais eficientes (SECCHI, 2009). Tal estratégia é orientada pela noção de desburocratização, relativa à retirada de obstáculos processuais e à implantação de uma gestão mais flexível e responsável, pautada na transparência (SILVA; LIMA; GOMIDE, 2017).

A despeito da relevância das iniciativas e debates mencionados, é evidente que a Administração Pública ainda não produz resultados satisfatórios, em tempo razoável, em diversas atividades, como é o caso do processo administrativo para licenciamento ambiental abordado neste trabalho. Por óbvio, isso não quer dizer que todos os gestores, sem exceção, não têm respeitado o princípio da eficiência, mas sim que a atividade, como um todo, não tem sido suficientemente eficiente. Se não fosse assim, o silêncio administrativo não estaria tão presente na atividade administrativa, causando inúmeros danos.

Não seria possível, apenas neste trabalho, estudar todos os efeitos do silêncio administrativo, em todas as diversas atividades desenvolvidas pela Administração. Portanto, em atenção ao escopo principal do estudo e a fim de entender os efeitos do silêncio administrativo em campo prático, no próximo tópico serão expostas as consequências do silêncio administrativo na situação analisada, qual seja em processos de licenciamento ambiental para supressão vegetal no estado do Mato Grosso.

2.2 EM QUE O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO RESULTA?

A par das questões constitucionais e principiológicas existentes, o Direito, enquanto ciência social aplicada, tem por objetivo compreender e solucionar demandas da sociedade,

³¹ Informação disponível em: <<https://inovacao.enap.gov.br/>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

bem como avaliar as consequências práticas das disposições do ordenamento jurídico que a rege e das problemáticas envolvidas nas relações entre particulares e Estado.

As temáticas do silêncio administrativo e da eficiência da Administração Pública anteriormente analisadas podem, para além da leitura jurídica estrita, ter sua análise ampliada com os efeitos produzidos. Logo, além de discutir problemas jurídicos em abstrato, também cabe ao Direito examinar essas questões de ordem prática e entender como as normas jurídicas, sua interpretação e aplicação concreta impactam a realidade do coletivo social, produzindo efeitos positivos e/ou negativos sob pena de se incorrer em expressivo reducionismo.

Conforme adiantado no tópico anterior, neste trabalho são analisadas, especificamente, as questões envolvidas no silêncio administrativo quanto ao licenciamento ambiental para supressão vegetal no estado do Mato Grosso. Por isso, é relevante explorar suas repercussões econômicas, especialmente diante da relevância do setor para o ente federativo.

Em síntese, compreendo ser necessário conciliar os fatores de proteção do meio ambiente, legalidade e trâmite regular do processo administrativo com uma resposta em tempo hábil por parte da Administração Pública, no intuito de não prejudicar o empreendimento econômico do produtor agropecuário, bem como a própria segurança jurídica necessária para o ramo³².

Como posto, a omissão administrativa na análise dos requerimentos para supressão vegetal tem impactos socioeconômicos relevantes ao Estado brasileiro, os quais serão melhor analisados a seguir.

A título exemplificativo dos índices analisados, pontuam-se: *(i)* a arrecadação tributária advinda do ramo agropecuário; *(ii)* o volume de empregos gerados; e *(iii)* os investimentos realizados.

Conforme exposto anteriormente, 50,5% do PIB do Mato Grosso é decorrente do agronegócio, sendo 37,4% do território do estado ativamente utilizado por atividades de agricultura ou pecuária e 41,2% detido por produtores rurais, embora consistente em área preservada (IMEA, 2020, p. 9). Nesse sentido, o setor agropecuário tem relevância econômica significativa tanto para o Mato Grosso quanto para o Estado brasileiro, representando 22,4% do PIB do país.

³² Outro ponto igualmente importante, ao meu ver, é o próprio *respeito* ao particular. Conforme será comentado no capítulo 3 deste estudo, o Direito Administrativo brasileiro – e mundial, diga-se de passagem – vem evoluindo ao conferir maior autonomia ao particular e limites ao poder da Administração. Estes, além de outros tópicos importantes, nada mais são do que o respeito ao ente privado, cidadão e ser humano. Tal discussão faz-se importante tendo em vista a – por vezes, absurda – falta de sensibilidade encontrada em alguns atos administrativos e condições impostas pela Administração Pública.

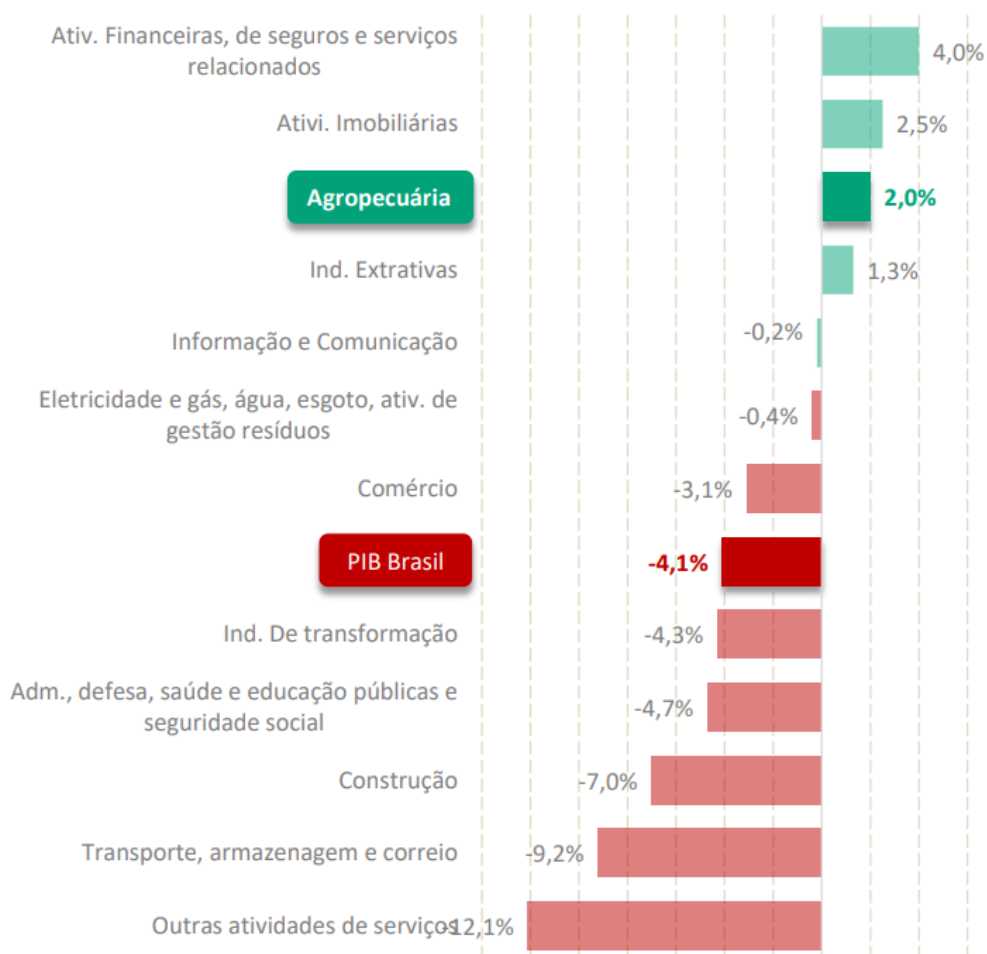
Em complemento, conforme o Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola do IBGE de 2017, 422.453 pessoas atuavam em estabelecimentos agropecuários no estado do Mato Grosso em 2017, o que representava 12,6% da população estadual à época³³ (IBGE, 2017). Ainda assim, tais dados não são capazes de expressar o total de empregos indiretamente gerados pelo agronegócio, como em atividades de transporte, manutenção de maquinário, distribuição e afins.

Outro índice interessante, quando considerados os nefastos efeitos da pandemia da COVID-19, foi o divulgado em março de 2020 pelo IBGE, referente ao PIB do Brasil, que apontou queda de 4,1% em 2020, ou seja, o pior desempenho desde 1990, quando a queda foi de 4,35%. No entanto, o Comunicado Técnico de 03 de março de 2021, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, demonstra que o setor agropecuário segue sua trajetória em alta, contribuindo para que a queda no PIB total seja menos acentuada do que poderia ter sido caso o setor não alcançasse tal resultado positivo (CNA, 2021).

Vale destacar a variação, em 2020, das atividades dos setores e do PIB brasileiro, a título de comparação:

³³ Segundo o censo do IBGE, a população do Mato Grosso era estimada em 3,34 milhões de pessoas em 2017.

Figura 3 – Variação do PIB e dos subsetores em 2020



Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais. Elaboração: CNA.

Desse modo, verifica-se que o segmento agropecuário tem impacto significativo na economia estadual e nacional, tanto na produção de riquezas quanto na geração de empregos. O atraso na emissão de cadastros e autorizações relativas a essas atividades, portanto, representa prejuízo efetivo ao empreendimento econômico, ao uso racional das propriedades rurais e à absorção de mão de obra.

Vale ressaltar que o entrave à atividade econômica também prejudica a arrecadação tributária correspondente. Segundo os dados disponíveis sobre a arrecadação total do estado do Mato Grosso, em 2015, relativa ao (i) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), (ii) Fundo Estadual de Transporte e Habitação (Fethab) e (iii) Auxílio Financeiro para Fomento às Exportações (FEX), 53% diz respeito à contribuição do agronegócio, considerando a arrecadação direta (agropecuária), indireta (combustíveis, frete, maquinários e veículos, energia elétrica, óleo e farelo de soja e carnes) e induzida (empregos) (IMEA, 2015, p. 16).

Se for considerado apenas o ICMS, imposto de grande relevo para as receitas tributárias estaduais, 50,6% do total recolhido pelo Mato Grosso, no ano de 2015, foi relativo ao agronegócio. A tabela abaixo sintetiza essas informações:

Figura 4 – Indicadores gerais de arrecadação (R\$ milhões)

Arrecadação	Geral Mato Grosso	Agronegócio	% Arrecadação
ICMS	7.918,3	3.959,2	50%
Fethab	791,2	559,9	71%
FEX**	296,7	296,7	100%
Total	9.006,2	4.815,8	53%

Fonte: Imea, 2015.

Além do recolhimento estadual, é relevante a contribuição da atividade agropecuária para a arrecadação de tributos federais, os quais têm importância direta para a União e indireta para o próprio estado do Mato Grosso e seus municípios, em um formato de distribuição. Nos termos dos arts. 157 e 158, da Constituição Federal, parte do Imposto sobre a Renda (IR) arrecadado pela União é destinado aos estados e municípios brasileiros.

No mesmo sentido, a contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), as quais constituem conjuntamente a segunda maior fonte de receita tributária federal³⁴, incidem sobre diversos eventos econômicos de cadeias produtivas relacionadas ao agronegócio, constituindo parte significativa da renda da União.

Considerando os dados acima expostos, é evidente que o estímulo a um ambiente favorável aos empreendimentos agropecuários no estado do Mato Grosso transcende os interesses regionais e individuais de cada produtor. Assim, compreendidas as consequências negativas do silêncio administrativo, é importante que a Administração Pública reflita sobre os meios de assegurar os direitos relativos à disciplina dos efeitos do silêncio administrativo para os administrados, no intuito de tornar efetivo o mencionado princípio da eficiência, sob pena de prejuízo à realidade social brasileira.

³⁴ Aproximadamente, R\$ 326 bilhões em 2019 (RFB, 2020, p. 10).

O desafio é grande, pois, além das dificuldades comuns a qualquer ramo de atividade, o setor agropecuário impacta diretamente o Meio Ambiente. Essa particularidade será tratada no tópico seguinte.

2.3 DE QUAL SILÊNCIO ADMINISTRATIVO ESTAMOS FALANDO: CUIDADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL

Compreendidos os impactos da omissão administrativa no âmbito do processo de licenciamento ambiental para supressão vegetal no estado do Mato Grosso, procedo, nesta seção, à análise de alternativas administrativas viáveis ao silêncio administrativo e que objetivem a atribuição de efeitos práticos à inércia estatal, privilegiando os direitos dos administrados.

Em relação a esse tema, já no ano de 1938, Themistocles Brandão Cavalcanti questionava: “Como pode o Silencio constituir manifestação da vontade? Quando pode o Silencio ser considerado, tacitamente, como manifestação dessa vontade? Quaes os efeitos do Silencio, no direito administrativo? Como deve ser considerada a falta de manifestação da vontade?”³⁵ (CAVALCANTI, 1938, p. 122).

Pois bem, a interpretação do silêncio vem sendo, já há algum tempo, objeto de debates pela doutrina brasileira e estrangeira³⁶. No entanto, posso destacar que a grande maioria dos estudos versa acerca de duas modalidades do silêncio administrativo: positivo e negativo.

De alguns anos para cá, outra figura ganhou – pequeno – espaço nas discussões doutrinárias brasileiras: trata-se do silêncio administrativo translativo. Baseando-se na premissa³⁷ de que, em determinados casos, não pode a omissão do Estado a determinado requerimento gerar efeitos permissivos ou proibitivos, nasce a possibilidade de deslocamento da competência decisória ou opinativa para outro órgão – o denominado efeito translativo do silêncio administrativo.

Sendo assim, o silêncio administrativo translativo é definido como sendo a sub-rogação, por deslocamento previsto em lei, da competência decisória ou opinativa de um órgão para outro na organização administrativa, independentemente de presunção de deferimento ou

³⁵ Grafia da época.

³⁶ Ainda assim, merece vasta amplitude e aprofundamento.

³⁷ Neste sentido: “Independentemente dos efeitos produzidos pela norma, certo é que a dicotomia entre silêncio negativo e positivo, ao menos em seu âmbito próprio, não abrange todo o leque de situações juridicamente possíveis, além do que, há de se ter presente que em determinadas situações por estritas impossibilidades lógicas não poderá haver nem silêncio negativo nem positivo” (SADDY, 2009, p. 54).

indeferimento da pretensão do particular, em razão de inatividade formal e antijurídica da Administração Pública (MODESTO, 2016).

Extrai-se da definição de Paulo Modesto³⁸ que a configuração do silêncio translativo – ao menos por ora – não há de ocorrer sem previsão em lei. Além disso, advém de inatividade formal, mas não qualquer uma: somente aquela antijurídica³⁹. Como exemplo desse modelo de silêncio, o autor cita justamente o licenciamento ambiental, alegando que:

não parece compatível com o sistema jurídico brasileiro, em particular à luz do art. 225 da Constituição, normas que presumam o deferimento tácito de licenciamento ou o indeferimento tácito pelo simples transcurso do tempo, por inércia administrativa, sem que se apure concretamente o risco de dano, o dano inevitável ou se previna dano ambiental evitável (MODESTO, 2016, não paginado).

O autor também salienta a necessidade de prévio estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, invocando o art. 225, IV da Constituição Federal. Razão lhe assiste. Parece inconcebível a legalidade de supressão vegetal sequer embasada por qualquer Estudo ou Relatório de impacto ambiental.

Ao mesmo tempo, não é aceitável que empreendimentos empresariais permaneçam silentes⁴⁰ por muitos anos. A submissão de empreendedores à “ditadura do tempo” os torna reféns de segmentos específicos da estrutura pública (MODESTO, 2016). A própria ausência de atividade econômica ambiental sustentável fere a Política Nacional do Meio Ambiente, prevista na Lei nº 6.938/1981. Consoante o art. 4º, I, o que a Política visará é a compatibilização do desenvolvimento econômico-social (BRASIL, 1981). Sem desenvolvimento econômico, não há atendimento à legislação.

Mas a questão ainda paira: qual a saída quando o silêncio não produz efeitos negativos, nem positivos? A princípio, o pensamento de Adriana de Faria parece o mais acertado. Em sua visão, nos casos de silêncio administrativo, “o dever de pronúncia se comunica entre as instâncias comprometidas com o desenvolvimento regular do processo administrativo” (FARIA, 2002, p. 148). Trata-se do deslocamento de competência.

Corroborando o entendimento da autora, a ausência de declaração do órgão inicialmente competente para a análise do requerimento desloca a competência – e necessidade de pronúncia – para a instância superior. Nas palavras de Adriana de Faria, “a falta de declaração de um órgão sobre dada pretensão postulada pressupõe o dever de pronúncia do órgão competente

³⁸ Atualmente, uma das raríssimas definições do tema à luz da doutrina brasileira, vale ressaltar.

³⁹ Conforme anteriormente comentado: o silêncio administrativo decorre de omissão da Administração Pública diante de atos que tinha o dever jurídico de cumprir.

⁴⁰ Neste caso, silentes por omissão administrativa.

para apreciar o recurso do administrado” (FARIA, 2002, p. 148). Desta feita, a instância superior – inicialmente apta a apreciar eventual recurso – assumirá a competência originária para análise do requerimento. Na lição de Paulo Modesto:

No silêncio translativo o órgão competente para decidir perde para outro órgão a competência para deliberar sobre o caso concreto ao deixar decorrer in albis o prazo previsto para seu pronunciamento, embora preserve a competência para todos os demais casos em que observe os prazos previstos para a decisão. Essa perda de poder, além das eventuais medidas de responsabilização funcional, constitui um incentivo ao cumprimento dos prazos previstos e ao mesmo tempo – embora sem resolver a questão de fundo – homenageia a segurança jurídica devida ao particular.
[...] O silêncio translativo pode deslocar a competência decisória ou opinativa de um órgão para outro por determinação legal independente de decisão do particular ou de autoridade pública ou exigir manifestação especial do particular ou de agente público (MODESTO, 2016, não paginado).

Esse arranjo já parecia o mais acertado em 1938, na visão de Themistocles Brandão, ao ensinar que, na hipótese de ausência de análise do órgão competente, em determinadas matérias, o requerimento deveria ser remetido automaticamente à autoridade hierarquicamente superior, considerando o excesso do prazo, para proferir a decisão por parte da autoridade hierarquicamente inferior (CAVALCANTI, 1938, p. 127). Ocorre que, caso não haja previsão legislativa para o deslocamento de competência, não há outra saída ao administrado senão a utilização de remédios processuais por via judicial.

A legislação estadual do Mato Grosso, *v.g.*, em se tratando de Cadastro Ambiental Rural – CAR e Autorização de Desmatamento – AD, não prevê a deslocação de competência em caso de silêncio administrativo do órgão originalmente competente. Caso o requerimento inicial seja protocolado e diante da ausência de resposta do órgão em tempo razoável, o administrado não terá outra opção senão a utilização de instrumentos judiciais.

Parece razoável o entendimento de que o meio ambiente, por ser bem protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro, não permite a produção de efeitos positivos ao silêncio administrativo⁴¹. Ao mesmo tempo, não poderá o administrado, uma vez preenchendo todos os requisitos legais para o desenvolvimento da atividade, ficar exposto à omissão prolongada da Administração Pública. Em outras palavras, “é inadmissível a arbitrariedade do administrador público. A discricionariedade (ou não) da Administração não pode assegurar ao Poder Público

⁴¹ Sobre o tema: Tal argumento sugere, portanto, que o artifício do silêncio positivo produz uma tensão entre interesse público e interesse privado que nem sempre acaba bem resolvida. Parte da doutrina aponta existirem situações em que o silêncio positivo pode produzir resultados nefastos, notadamente quanto às atividades que dependem apenas de uma autorização do Poder Público e cuja prática venha a se desenvolver sem a necessária fiscalização estatal, ofendendo bens juridicamente protegidos (*v.g.*, meio ambiente) e direitos de terceiros (*v.g.*, processos competitivos ou concorrenciais) (HACHEM, 2014, p. 161).

a prerrogativa de não se manifestar, ficando inerte ou silenciado sobre qualquer petição, solicitação ou requerimento” (SADDY, 2009, p. 50).

Por isso, “parece ser necessário construir soluções que homenageiem o direito fundamental à tutela administrativa efetiva” (HACHEM, 2014, p. 167). Caso o prazo razoável seja transgredido, mecanismos que favoreçam a tutela dos direitos do cidadão, sem a necessidade de introdução do Poder Judiciário, deverão existir.

3 O CONTEXTO DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA AMBIENTAL

Conforme mencionado no capítulo anterior, conceder efeitos positivos ao silêncio administrativo é incompatível com a legislação ambiental. Tal entendimento deriva tanto da proteção constitucional ao meio ambiente⁴² quanto da vedação expressa à autorização tácita em licenciamento ambiental por decurso de prazo, prevista na Lei Complementar nº 140 (LC nº 140/2011)⁴³.

Especificamente no estado do Mato Grosso, a legislação também atribui efeitos negativos ao silêncio em requerimentos à Administração Pública estadual, conforme disposto na Lei estadual nº 7.692/2002⁴⁴.

Diante da impossibilidade de se atribuir efeitos positivos à omissão estatal em matéria de licenciamento ambiental, o silêncio translativo constitui alternativa viável, pois pode ser utilizado de forma mais imediata para aumentar a celeridade na análise dos requerimentos administrativos para supressão vegetal, desde que o deslocamento de competência considere fatores como estrutura, demanda, capacidade e perfil técnico do órgão complementar.

Tal recurso, no entanto, não exige a Administração Pública de buscar novas soluções em prol da modernização de seus institutos, movimento que deve privilegiar o diálogo entre Estado e particulares. O processo administrativo não consiste em simples mecanismo de manifestação da atuação estatal ou forma de controle e organização da práxis administrativa. Trata-se, em verdade, de uma técnica garantista assentada nos direitos fundamentais e que impõe aos atos administrativos um caminho lógico e racional, pautado pela ponderação de interesses (SCHWIND, 2013, p. 378). Nesse sentido:

A observância do processo administrativo legalmente previsto é, assim, um direito fundamental dos cidadãos.

Nem poderia ser diferente. Se o processo administrativo, conforme demonstra de acima ao se tratar da noção de processualidade ampla, é a um só tempo 1. método de atuação racional, 2. instrumento de legitimação, 3. mecanismo de transparência, 4. possibilitador de controle e 5. garantia de segurança jurídica, passa a integrar o rol de direitos fundamentais dos cidadãos no Estado contemporâneo. Do contrário, a atuação

⁴² Constituição Federal de 1988: “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”.

⁴³ Lei Complementar nº 140/2011: “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”.

⁴⁴ Lei estadual nº 7.692/2002: “Art. 37 O prazo máximo para decisão de requerimentos de qualquer espécie apresentados à Administração Pública Estadual será de 120 (cento e vinte) dias, se outro não for legalmente estabelecido.

§ 1º Ultrapassado o prazo sem decisão, o interessado poderá considerar rejeitado o requerimento na esfera administrativa, salvo previsão legal em contrário”.

da Administração seria irracional, ilegítima, obscura, impassível de controle e propiciaria apenas insegurança jurídica aos administrados (SCHWIND, 2013, p. 378).

A partir desse entendimento, verifica-se que a adoção de soluções negociais está alinhada aos objetivos constitucionais do processo administrativo, em uma perspectiva de construção de diálogo entre a Administração Pública e os administrados para a produção dos resultados pretendidos.

No entanto, revisitando a necessidade de constante atenção aos princípios aplicáveis à Administração Pública, faz-se imprescindível que os referidos procedimentos sejam orientados pelos princípios da ética, transparência e, sempre que possível, concedam oportunidade de participação aos potenciais interessados (SCHIEFLER, 2016b, p. 86).

O Direito brasileiro já conta com diversos mecanismos de composição conjunta entre particulares e Estado, como no campo processual civil (negócio jurídico processual⁴⁵), na esfera penal (acordos de colaboração premiada⁴⁶ ou de não persecução penal⁴⁷), no âmbito do processo administrativo sancionador (termos de compromisso com as autoridades competentes⁴⁸), na regulação setorial (implementação recente de mecanismos de regulação responsiva por agências reguladoras) e na tutela da concorrência (compromisso de cessação de prática sob

⁴⁵ Código de Processo Civil: “Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”.

⁴⁶ Lei nº 12.850/2013: “Art. 3º Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova:

I - colaboração premiada; [...]

Art. 3º-A. O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos.”

⁴⁷ Código de Processo Penal: “Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada”.

⁴⁸ A título de exemplo, cita-se o termo de ajustamento de conduta, previsto na Lei nº 13.848/2019: “Art. 32. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, as agências reguladoras são autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória, aplicando-se os requisitos do art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997”.

investigação⁴⁹). Tais formas de solução representam uma face mais atual das relações entre administrados e Poder Público, constituindo evidência concreta da modernização da atuação estatal. Nessa linha:

O ponto em destaque diz respeito à extensão e à intensidade com que técnicas consensuais vêm sendo empregadas, como soluções preferenciais — e não unicamente alternativas — à utilização de métodos estatais que veiculem unilateral e impositivamente comandos para os cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil. Por isso, uma das linhas de transformação do direito administrativo consiste em evidenciar que, no âmbito estatal, em campos habitualmente ocupados pela imperatividade há a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade (OLIVEIRA, 2008, p. 38).

A ascensão de fenômenos, como a governança pública, fez emergir uma nova forma de administrar, cujas referências são o diálogo, a negociação, o acordo, a coordenação, a descentralização, a cooperação e a colaboração. Assim, o processo de determinação do interesse público se volta a uma perspectiva consensual e dialógica, a qual contrasta com a dominante concepção imperativa e monológica, avessa à utilização de mecanismos comunicacionais internos e externos à organização administrativa (OLIVEIRA, 2008, p. 48).

Tal movimento é particularmente necessário em um contexto de sucessivas transformações sociais, econômicas e tecnológicas (FURTADO, 2016, p. 622), com alterações de estrutura, comportamento e incentivo do agente privado, o que exige adequação, agilidade e eficiência nas respostas do ente público.

A mencionada regulação responsiva, por exemplo, propõe que a regulação represente um esforço de criação de incentivos morais para o cumprimento da lei, propondo regras que incentivem o regulado a voluntariamente cumpri-las, mediante um ambiente regulatório de constante diálogo entre regulador e regulado. Tal construção visa ao escalonamento de sanções em razão do comportamento mais ou menos virtuoso do regulado (ARANHA, 2019, p. 99-100).

O referido modelo consiste em uma forma inovadora de atuação do regulador quanto às respostas regulatórias destinadas à dinâmica da estrutura, das motivações e do comportamento do regulado – a ideia é, essencialmente, reagir ao comportamento dos regulados de forma isonômica (ARANHA, 2019, p. 111).

Embora o bem jurídico tutelado pelo Direito Ambiental seja distinto, é evidente que a Administração Pública encontrou e tem se utilizado de soluções negociais em diversas áreas,

⁴⁹ Lei nº 12.529/2011: “Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei”

de forma que a busca pela conciliação entre interesses públicos e privados não é uma ideia abstrata, mas sim uma realidade nos dias atuais.

Novamente, é importante ressaltar que o avanço do modelo em que se privilegia a boa relação entre o público e o privado caracteriza, em análise finalística, respeito ao administrado. Ainda que a Administração Pública detenha prerrogativas não aplicáveis ao particular, o fato de serem utilizadas – ou ao menos cogitada a utilização – soluções negociais indica, por si só, a valorização do cidadão, quando comparado com algum tempo atrás.

Nesse sentido, é possível conceber uma solução que privilegie o diálogo entre as autoridades públicas e os produtores rurais, conciliando a proteção ao meio ambiente com as necessidades do empreendimento econômico agrário.

Conforme sugerido nas respostas aos questionários, uma alternativa viável seria conceder maior autonomia aos requerentes proprietários e/ou aos profissionais que assinam as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), privilegiando a boa-fé dos particulares. É evidente que essa solução exigiria contornos específicos, ligados à necessidade de proteção do meio ambiente, estabelecendo parâmetros concretos para a concessão de vantagens, como o histórico do produtor ou profissional em relação a eventuais irregularidades ambientais, ou à exigência de dados sobre o uso das propriedades, a serem concedidos e atualizados periodicamente.

Tal discussão é relevante à medida que a Constituição Federal de 1988 privilegiou os direitos fundamentais e a centralidade da figura humana em detrimento de uma figura central abstrata do poder público, conferindo novos limites à discricionariedade administrativa (DI PIETRO, 2010, p. 7-8). A própria noção de ponderação de interesses, presente na doutrina administrativa contemporânea, pressupõe a conciliação com a busca de providência menos gravosa para obtenção do resultado pretendido (MEDAUAR, 2018, p. 128).

Assim, sem prejuízo da proteção ambiental, é relevante que a Administração busque uma solução mais moderna e adequada à omissão e à demora na análise de requerimentos para licenciamento ambiental.

3.1 POSSÍVEIS REFLEXOS LEGISLATIVOS

Considerando a referida discussão, verifica-se que o licenciamento ambiental, enquanto instrumento mais eficaz disponível aos órgãos ambientais para controle dos empreendimentos causadores de poluição e degradação do meio ambiente, ainda não tem resposta legislativa à altura.

A Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) se limita a prever a realização do processo de licenciamento no âmbito dos órgãos ambientais estaduais e a supervisão pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A definição dos tipos de licença exigíveis, dos procedimentos e critérios a serem utilizados e do conteúdo do estudo de impacto ambiental são temas dispostos apenas em normas infralegais, cuja legalidade já foi contestada em diversas ocasiões.

Tal realidade revela a ausência de segurança jurídica do setor, o qual ainda carece de uma base legislativa consistente para o instituto do licenciamento ambiental, que visa tanto à proteção ambiental quanto ao desenvolvimento econômico sustentável.

Por esse motivo, desde 2004 surgiram diversas iniciativas legislativas na Câmara dos Deputados destinadas a endereçar alguns dos problemas identificados no âmbito do processo administrativo para o licenciamento ambiental e regulamentar o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal, que prevê a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Atualmente, o principal projeto de lei que tramita – em regime de urgência, diga-se de passagem – no Congresso Nacional e trata sobre o tema é o PL nº 3.729/2004⁵⁰, de relatoria do Deputado Zé Vitor (PL/MG)⁵¹. Desde sua redação original, o PL já tinha por objetivo uniformizar a disciplina do processo de licenciamento ambiental em relação aos órgãos integrantes do SISNAMA, estabelecendo prazos máximos para a manifestação conclusiva do licenciador sobre o pedido de licença ambiental.

Nos termos do projeto, Estados e Distrito Federal poderiam, no exercício de sua autonomia, estabelecer normas, procedimentos e critérios próprios ao referido processo administrativo, desde que respeitadas as disposições da lei federal, inclusive os prazos máximos e as resoluções do CONAMA.

O texto original ainda previa: *(i)* a possibilidade de o licenciador exigir do empreendedor a adoção de medidas capazes e procedimentos técnicos capazes de eliminar ou reduzir os efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente, bem como a realização periódica de auditorias ambientais

⁵⁰ A essa proposta foram pensados diversos projetos de lei ao longo dos anos, a saber PL nº 3.957/2009, PL nº 5.435/2005, PL nº 5.576/2005, PL nº 1.147/2007, PL nº 2.029/2007, PL nº 358/2011, PL nº 1.700/2011, PL nº 2.941/2011, PL nº 5.716/2013, PL nº 5.918/2013, PL nº 6.908/2013, PL nº 8.062/2014, PL nº 1.546/2015, PL nº 3.829/2015, PL nº 4.429/2016, PL nº 5.818/2016, PL nº 6.411/2016, PL nº 6.877/2017, PL nº 9.177/2017, PL nº 7.143/2017, PL nº 10.238/2018 e PL nº 5246/2019.

⁵¹ O projeto é de autoria dos Deputados Luciano Zica (PT/SP), Walter Pinheiro (PT/BA), Zezéu Ribeiro (PT/BA), Iriny Lopes (PT/ES), João Grandão (PT/MS), Nazareno Fonteles (PT/PI), Luci Choinacki (PT/SC), Vignatti (PT/SC), Mauro Passos (PT/SC), Iara Bernardi (PT/SP), Ivan Valente (PT/SP), Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP), Luiz Alberto (PT/BA), Ivo José (PT/MG), João Alfredo (PT/CE).

e a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental; (ii) a necessidade de elaboração e aprovação do EPIA para obtenção de licença prévia por empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente; e (iii) a obrigação do licenciador de disponibilização, para consulta online, de informações completas sobre os licenciamentos sob sua responsabilidade.

Evidentemente, durante os dezessete anos de tramitação, a proposta sofreu diversas alterações, as quais proporcionaram um alinhamento maior quanto aos preceitos da administração moderna, descritos no tópico anterior. Em sua versão mais recente, apresentada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no parecer do Deputado Marcos Rogério⁵², o PL ainda visa uniformizar a disciplina do licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do SISNAMA.

Já no §3º do art. 1º, o PL prevê que o licenciamento deve pautar-se pela “*participação pública, transparência e controle social*, pela preponderância do interesse público, *pela celeridade e economia processual*, pela prevenção do dano ambiental e pela análise integrada dos impactos ambientais” (grifos nossos). De plano, entende-se que o projeto visa ao incentivo da comunicação entre empreendedores e órgãos licenciadores, bem como à eficiência no processo administrativo. A proposta também contém instrumentos para concretizar tais interesses, como a possibilidade de a autoridade competente, excepcionalmente e mediante ato normativo, definir licenças específicas em face das características e particularidades de determinada atividade ou empreendimento (art. 4º, §3º), o que demonstra menor rigidez no procedimento e a perspectiva de adaptação às singularidades dos administrados.

Outra previsão bastante alinhada à administração moderna consiste no estabelecimento motivado de condições especiais no processo de licenciamento ambiental, caso o empreendedor adote “novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que comprovadamente permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental” (BRASIL, 2004, não paginado).

Nos termos do art. 9º, é possível que a autoridade licenciadora conceda, nessas situações, redução de prazos de análise, dilação de prazos de renovação de licenças ou outras medidas cabíveis, a critério do órgão colegiado deliberativo do SISNAMA. As referidas medidas podem também ser estendidas, mediante justificativa técnica, “para atividades ou

52

Documento disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1694902&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+3729/2004>. Acesso em: 27 fev. 2021.

empreendimentos que possuam seguros, garantias ou fianças ambientais quando do requerimento das licenças ambientais ou que assegurem melhoria das condições de saneamento ambiental” (BRASIL, 2004, não paginado).

Isso representa uma forma de incentivo ao bom comportamento do agente privado, em proposta alinhada com a ideia de diálogo e tratamento isonômico, bastante discutidos pela doutrina administrativa contemporânea e pela própria Teoria da Regulação Responsiva.

Na mesma linha, o art. 10 do PL prevê a necessidade de gradação das penas aos empreendedores quando ocorrer: (i) omissão ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença; (ii) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde; e (iii) acidentes com significativo dano ambiental ou recorrentes. Isso é importante à medida que confere proporcionalidade à ação sancionadora estatal, aplicando sanções menos severas a agentes cuja conduta seja menos danosa ou não intencional.

Outra disposição que merece destaque é a do art. 17, ao prever que:

o procedimento por adesão e compromisso⁵³ pode ser aplicado desde que sejam conhecidas as características ambientais da área de implantação e as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento, sejam conhecidos e mensurados previamente os seus impactos ambientais, bem como definidas as medidas de controle dos impactos ambientais negativos (BRASIL, 2004, não paginado).

Conforme §2º, a autoridade licenciadora deve estabelecer previamente os requisitos e condicionantes ambientais para aplicação do previsto no *caput*. Tal medida consolida dois aspectos positivos: a solução negociada, ainda que por adesão, e a eficiência da análise ambiental em relação às áreas já conhecidas.

O primeiro aspecto demonstra o favorecimento de negociações público-privadas, em oposição às posições de autoritarismo e litigância (SCHIEFLER, 2016a, p. 462), conforme já discutido anteriormente. O segundo ponto endereça questão abordada nos questionários: o excesso no rigor e na exigência de documentação para a análise de áreas já conhecidas e consolidadas, o que é pouco eficiente. Tendo a autoridade conhecimento suficiente de determinadas áreas e da atividade ou empreendimento, entende-se benéfica a previsão de um procedimento que privilegie a boa-fé do particular e a agilidade na resposta do órgão ambiental, mediante o atendimento de critérios objetivos.

⁵³ A definição de licença ambiental por adesão e compromisso encontra-se no art. 2º, XI, do PL: “licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação”.

O art. 18 da proposta legislativa também demonstra atenção às soluções negociais. Em síntese, prevê-se a oportunidade de regularização de atividades ou empreendimentos cuja operação tiver se iniciado antes da publicação da lei, sem a licença respectiva por meio de termo de compromisso. Conforme §§1º e 2º, o termo de compromisso deve estabelecer critérios, procedimentos e responsabilidades necessários ao licenciamento ambiental corretivo.

Por outro lado, os arts. 22 e 23⁵⁴ visam conferir eficiência ao procedimento, prevendo o aproveitamento de estudos ambientais já realizados para uma mesma área de influência, seja para diferentes atividades ou para licenciamentos distintos, independentemente da titularidade. Para tanto, é necessário que o estudo seja adequado à realidade do novo empreendimento e que seja resguardado o sigilo das informações.

Outra previsão interessante é a do art. 25, segundo o qual devem ser disponibilizados, em meio eletrônico mantido pela autoridade licenciadora, todos os documentos do licenciamento ambiental aprovado, renovado ou rejeitado. Ainda, segundo o §3º, “[o] estudo ambiental rejeitado deve ser identificado em meio eletrônico de comunicação de responsabilidade da autoridade licenciadora e no SINIMA, com a indicação dos motivos que ensejaram sua reprovação” (BRASIL, 2004, não paginado).

Trata-se de possível solução a um dos problemas apontados nos questionários, qual seja a existência de divergências entre os consultores técnicos dos produtores (como engenheiros florestais e agrônomos) e os analistas da SEMA. A disponibilização dos documentos e das razões de reprovação, além de elevar a transparência na análise ambiental, também permite aos profissionais que elaboram estudos ambientais a compreensão dos motivos do órgão ambiental e a redução de eventuais desencontros, elevando a celeridade de análise dos estudos e o nível de aprovação das solicitações que estejam em conformidade com o ordenamento jurídico.

Em relação ao tempo de análise, o art. 32 prevê os prazos máximos para emissão de licença no âmbito do processo de licenciamento ambiental⁵⁵, contados a partir da entrega do

⁵⁴ Art. 22. No caso de atividades ou 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 atividade ou empreendimento, sem prejuízo das medidas de participação previstas na Seção 6.

[...]

Art. 23. Independentemente da titularidade do licenciamento, no caso de implantação de atividade ou empreendimento na área de influência de outro já licenciado, pode ser aproveitado o diagnóstico ambiental constante no estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.

§ 1º Para atender ao disposto neste artigo, a autoridade licenciadora deve manter banco de dados, disponibilizado na rede mundial de computadores, integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA).

⁵⁵ Art. 32. No processo de licenciamento ambiental devem ser observados os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:

estudo ambiental pertinente e de demais informações ou documentos necessários, sendo que as autoridades licenciadoras têm autonomia para definir os demais prazos procedimentais em ato próprio. Em atenção às singularidades de cada situação, o §1º dispõe que os prazos estipulados podem ser alterados em casos específicos, desde que formalmente solicitado pelo empreendedor e com a concordância da autoridade licenciadora.

Nos termos do §3º, o decurso dos prazos máximos sem a emissão da licença não implica emissão tácita, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva de licenciamento. Nesse caso, o prazo de análise será reiniciado e devem ser aproveitados, sempre que possível, os elementos instrutórios no âmbito do licenciamento ambiental, sendo vedada a solicitação de estudos já apresentados e aceitos, ressalvados os casos de vício de legalidade (§6º).

Tal previsão está em consonância com as discussões do segundo capítulo deste trabalho: os efeitos positivos do silêncio são incompatíveis com a matéria ambiental, mas o silêncio translativo constitui alternativa viável à omissão prolongada da Administração Pública, sobretudo quando forem criadas estruturas aptas ao seu atendimento, *v.g.*, mecanismos secundários de análise, responsáveis por analisar apenas aqueles requerimentos advindos de outro órgão, disponibilidade orçamentária, dentre outros.

Considerando o exposto, a redação mais atual do PL se alinha tanto às discussões empreendidas neste trabalho sobre licenciamento ambiental e segurança jurídica quanto às diretrizes mais modernas do Direito Administrativo, as quais privilegiam o diálogo com o particular, a transparência e a eficiência no âmbito das relações público-privadas em matéria ambiental.

3.1.1 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB

No campo da discussão legislativa proposta, é pertinente analisar as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁵⁶, que se pautam por valores jurídicos mais modernos no âmbito da atuação estatal e das relações entre Estado e particulares.

I– dez meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;

II– seis meses para a LP, para os casos dos demais estudos;

III– quatro meses para a LI, LO, LOC e LAU;

IV– seis meses para as licenças do rito bifásico;

V– trinta dias para a LAC.

⁵⁶ Decreto-lei nº 4.657/1942.

Em relação ao tema, verifica-se que o art. 20⁵⁷, incluído pela Lei nº 13.655/2018, e o art. 22⁵⁸ privilegiam uma atuação administrativa que não seja pautada apenas por valores abstratos, mas que considere (i) as consequências práticas das decisões proferidas e (ii) as dificuldades concretas do gestor, prezando pela eficiência e segurança jurídica na aplicação do direito público.

Tal diretriz remete a um problema identificado em algumas respostas aos questionários de produtores rurais, os quais alegaram um desconhecimento da realidade ou uma atuação desconectada com as questões práticas envolvidas por parte dos analistas da SEMA/MT. É particularmente importante que o Poder Público busque compreender a realidade prática em um contexto de regulação e/ou normatização de atividades econômicas, as quais têm uma dinâmica própria e envolvem elementos fáticos específicos, em especial no âmbito de um dos principais setores econômicos do país.

Trazendo para o caso de licenciamentos ambientais, nesses casos, as – bastante frequentes – alterações ou atualizações normativas referentes estariam atentas às consequências e efeitos gerados em campo prático, reduzindo danos e, conseqüentemente, colaborando com o desenvolvimento econômico e social do país.

Por outro lado, o art. 26, também incluído pela Lei nº 13.655/2018, se refere à possibilidade de a autoridade administrativa celebrar compromisso com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive em caso de expedição de licença. Confira-se:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

⁵⁷ Decreto-lei nº 4.657/1942: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

⁵⁸ Decreto-lei nº 4.657/1942: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”.

- I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;
 - II – (VETADO);
 - III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;
 - IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.
- § 2º (VETADO). (BRASIL, 1942, não paginado).

Como se vê, o *caput* do artigo ainda prevê alguns requisitos, como a oitiva do órgão jurídico e, se for o caso, a realização de consulta pública, além da existência de razão de relevante interesse geral.

Nos termos do §1º, o compromisso (*i*) deve buscar solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (*ii*) não pode conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; e (*iii*) deve prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

É evidente que tal previsão se alinha à mencionada tendência de busca por soluções consensuais a partir do reconhecimento de que nem sempre a intervenção unilateral será a melhor solução para os objetivos da Administração Pública.

De modo geral, as soluções negociais representam uma forma mais adequada de satisfação dos interesses públicos, haja vista (*i*) a compreensão das diferenças entre expectativas e posições das partes, bem como das possíveis alternativas envolvidas em um processo de acordo, ou (*ii*) a preocupação com a legitimação das soluções, o que não necessariamente significa poupar o particular de eventuais penalidades administrativas (SCHIEFLER, 2016a, p. 457). Em síntese:

[...] são diversos os casos em que a negociação pode gerar soluções criativas que prestigiam os interesses públicos de maneira mais apurada que a simples aplicação das soluções já previstas na legislação. Retirar da Administração Pública a possibilidade de negociar soluções alternativas ao descumprimento contratual por parte do contratado significar privá-la da busca pela melhor forma de satisfazer seus próprios interesses, que, como se sabe, devem ser coincidentes com os interesses públicos.

Sem o regular processo de negociação, sem a comunicação recíproca, organizada, que pode criar novos valores pela redução de assimetrias informacionais, a Administração Pública não consegue perceber que, em inúmeros casos, lhe escapam soluções mais favoráveis, que só podem ser conhecidas mediante esse processo. O contrato administrativo, carente de consensualidade durante sua execução, torna-se menos eficiente do que poderia ser, em mais um quesito que lhe desfavorece quando comparado com os contratos comuns. (SCHIEFLER, 2016a, p. 458).

Pode-se notar, da lição supra, que a consensualidade torna o contrato mais eficiente, pois traz luz a questões que os contratos não consensuais – daquela antiga e em queda

Administração carrasca – não se atentam. Sob esse ângulo, o aspecto conciliatório ensejará na evolução dos contratos administrativos.

Ainda assim, embora se entenda possível a celebração de acordos no âmbito do direito ambiental, conforme defendido neste trabalho, é importante que sejam reconhecidos alguns limites à negociação, tendo em vista que (i) o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso, previsto na Constituição Federal (art. 225, *caput*), e (ii) é necessário estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, conforme art. 225, §1º, IV, CF/88.

Nesse sentido, qualquer solução negocial que envolva impactos negativos ao meio ambiente deve necessariamente se pautar pelas diretrizes constitucionais de proteção ambiental, no intuito de conciliar diálogo, modernidade e eficiência administrativa com sustentabilidade.

A celebração de acordos nessa esfera, portanto, passa necessariamente por requisitos mínimos inegociáveis e indisponíveis, o que não impede a celebração de compromissos, mas reduz a liberdade de transação. Vale destacar que aqui não se defende, nem por um momento, a ausência de avanço de qualquer atividade que seja. Por outro lado, defende-se até o fim o desenvolvimento sustentável, ou seja, aquele que se atenta à necessidade de manutenção de um meio ambiente⁵⁹ saudável.

Desse modo, o ideal seria negociação que observe (i) o interesse público, (ii) a necessidade de proteção ambiental, (iii) a necessidade do desenvolvimento econômico, social e cultural, (iv) a sustentabilidade, (v) a vontade das partes, (vi) a necessidade de respeito ao particular, (vii) os efeitos advindos do resultado da negociação, e (viii) os limites da lei.

3.1.2 Lei da Liberdade Econômica

Os preceitos abordados acima, previstos genericamente na LINDB, são dispostos, de forma ampliada e específica, na Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), voltada à proteção do livre exercício de atividades econômicas em face da atuação do Estado, considerado agente normativo e regulador⁶⁰. Tal norma se aplica à situação analisada neste trabalho, já que

⁵⁹ Seja ele cultural, do trabalho, artificial, do patrimônio genético e, por óbvio, natural.

⁶⁰ Lei nº 13.874/2019: “Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal”.

o §1º do art. 1º expressamente inclui no escopo da lei a proteção ao meio ambiente no âmbito das relações econômicas⁶¹.

Já no §2º do art. 1º, a lei prevê que as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas devem ser interpretadas “em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade” (BRASIL, 2019, não paginado). Além disso, o art. 2º dispõe como princípio norteador das disposições da lei (i) a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas, (ii) a boa-fé do particular perante o poder público, (iii) a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas e (iv) o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

De plano, verifica-se o destaque concedido à boa-fé do particular, também presente na redação do art. 3º, V⁶². Pressupor a desonestidade do agente privado leva a uma atuação estatal enviesada, que privilegia a ordem pública em si mesma em detrimento de seu objetivo principal, a concretização dos direitos dos particulares.

Em diversas respostas aos questionários, foi mencionado que o Poder Público parece presumir a má-fé dos produtores rurais, o que produz a impressão de uma atuação parcial do Estado, contrária aos interesses do agronegócio. Tal realidade prejudica a construção de um ambiente de confiança e diálogo no âmbito das relações público-privadas, necessário à construção de soluções consensuais nos moldes da Administração moderna, em um contexto que não oponha interesses públicos e privados, mas que busque sua conciliação.

No fim das contas, havendo discricionariedade para tanto, poderia a Administração prezar pelo bom histórico do administrado, concedendo-lhe *créditos* para atuar em conformidade com as normas aplicáveis sem depender de diversas retificações e ratificações de licenças, as quais acabam burocratizando excessivamente o desenvolvimento da atividade.

Superando esse ponto, e embora não aplicável ao licenciamento ambiental, conforme já discutido, vale ressaltar que a referida lei também prevê a concessão de efeitos positivos ao silêncio administrativo para as solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao diploma legal, após apresentação de todos os elementos necessários à instrução do processo. Neste sentido:

⁶¹ Lei nº 13.874/2019: “Art. 1º [...] § 1º O disposto nesta Lei 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”.

⁶² 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: [...] V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

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:

[...]

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. (BRASIL, 2019, não paginado).

De modo geral, isso demonstra uma preocupação com a celeridade administrativa e com a relevância do requerimento para a atuação do particular, sendo o atraso e a omissão efetivos empecilhos à materialização do princípio da livre iniciativa⁶³.

Por outro lado, ao atribuir a tarefa de definição dos prazos aos próprios órgãos e entidades competentes para expedir os atos de liberação, a lei pode incentivar a determinação de prazos maiores do que os até então previstos, elevando a morosidade administrativa. Nesse ponto, a instituição de um regulamento geral poderia ser mais interessante, desde que consideradas as disparidades entre as diferentes esferas públicas, principalmente no caso dos municípios (CRISTÓVAM; MALLON, 2020, p. 289-290).

3.2 LEI COMPLEMENTAR 140/2011: DA COMPETÊNCIA COMUM

Na linha do exposto, analisa-se a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamenta a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum para proteção do meio ambiente, nos termos do art. 23, III, VI e VII e parágrafo único da Constituição Federal⁶⁴.

Já no art. 3º, o referido diploma normativo define como objetivos fundamentais dos entes federativos, no exercício de sua competência comum, (i) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática

⁶³ Constituição Federal de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.

⁶⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

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

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

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

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

e eficiente; e (ii) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Vale destacar a referência não apenas à proteção do meio ambiente, mas também à necessidade de se conciliar esse aspecto com a atividade econômica, que envolve, inclusive, aspectos sociais, conforme abordado no segundo capítulo.

A LC também prevê a possibilidade de utilização de instrumentos de cooperação institucional entre os entes federativos, como convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares (art. 4º, II). Isso é importante à medida que permite um maior alinhamento e harmonia entre as políticas governamentais dos diferentes entes e órgãos do Poder Público, evitando sobreposições e contradições, e, conseqüentemente, conferindo maior eficiência à atuação estatal.

No art. 8º, são dispostas as competências administrativas dos Estados, que incluem (i) promover o licenciamento ambiental⁶⁵ de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvados os casos de competência da União e dos municípios⁶⁶; (ii) exercer o controle e fiscalizar as atividades e os empreendimentos cuja

⁶⁵ A lei define o licenciamento ambiental como “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” (art. 2º, I).

⁶⁶ Lei Complementar nº 140/2011: “Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

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

[...]

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

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

atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; e (iii) aprovar o manejo e a supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras em imóveis rurais, atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados ambientalmente pelo Estado e florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Nos termos da lei, os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento, os quais são suspensos pela exigência de complementação de informações, documentos ou estudos pela autoridade licenciadora, voltando a fluir após o atendimento integral pelo empreendedor (art. 14, *caput* e §2º). O ideal seria, também, que constasse a necessidade de suspensão de prazo quando da alteração normativa, a fim de se aproveitar ao máximo os documentos e procedimentos já consolidados durante o processo de licenciamento ambiental anterior.

Conforme o art. 14, §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, definida como a “ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições” (BRASIL, 2011, não paginado). Trata-se da competência supletiva que remete ao efeito translativo do silêncio administrativo, já discutido no segundo capítulo.

Segundo a lei complementar, a atuação em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento ou autorização ambiental deve ocorrer nas seguintes hipóteses:

Art. 15. [...]

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos (BRASIL, 2011, não paginado).

Embora a leitura literal da lei pareça taxativa em relação à inexistência de órgão ambiental estadual, é possível uma interpretação mais ampla diante dos problemas apontados neste estudo.

Logo, considerando o cenário atual de excesso de demanda das secretarias de meio ambiente, especialmente no estado do Mato Grosso, conforme demonstra a pesquisa empreendida neste trabalho, parece razoável compreender o termo “capacitado” não como sinônimo de competência, mas sim como efetiva capacidade prática e técnica. Tal interpretação

se pauta tanto pela distinção semântica do termo quanto pelas diretrizes da LINDB, relativa aos arts. 20 e 22, os quais privilegiam a análise da realidade concreta em face de valores abstratos no âmbito da atuação administrativa.

Assim, se há excesso de demanda e o Poder Público não consegue absorvê-la em tempo razoável por meio do órgão competente, prejudicando os empreendimentos econômicos rurais, entende-se necessária a instauração de competência supletiva, de modo que o ente destinatário preste auxílio técnico e administrativo⁶⁷ em ação cooperativa e torne efetiva a resposta às demandas dos particulares.

Vale destacar que a competência supletiva da União, especificamente, consiste em alternativa relevante à medida que o Brasil, embora seja uma federação, concentra muitas competências e boa parte da renda na União, o que produz uma estrutura pública federal mais favorável à resolução eficiente de algumas demandas.

É evidente, contudo, que a lei não fornece contornos claros à competência suplementar, não especificando qual órgão deve realizar essa tarefa e quais parâmetros e formatos específicos devem ser observados para sua materialização. A título exemplificativo, não são mencionados os prazos a serem observados, eventuais recursos de possível interposição ou o procedimento a ser seguido, o que demonstra a ausência de segurança jurídica quanto à utilização prática do instituto.

Constata-se, então, a necessidade de criar um instrumento normativo autônomo, que defina as especificidades do efeito translativo para o processo de licenciamento ambiental ou regulamente as disposições da LC nº 140/2011 no que se refere à competência suplementar, colocando-se como medida de resposta à grande parte dos problemas apontados neste estudo.

Vale ponderar, para finalizar este pensamento, que parece difícil concluir se, de fato, a competência supletiva ou a análise de requerimento para licenciamento ambiental por outro órgão solucionaria o problema do silêncio administrativo – apesar de ser, diretamente, uma resposta a ele. Talvez trataria dos efeitos colaterais, sem resolver o cerne do problema. Ainda assim, seria mais vantajoso ter um sistema que trata, de maneira eficiente, os casos de silêncio administrativo, mas que não os impede de acontecer, do que não ter mecanismo algum.

⁶⁷ A LC nº 140/2011 prevê que a ação administrativa subsidiária dos entes federativos pode ocorrer por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação (art. 16).

3.3 NECESSÁRIA CAUTELA EM MATÉRIA AMBIENTAL *VERSUS* NECESSIDADE DE EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

A temática ambientalista tem alcançado cada vez mais espaço na agenda internacional, tanto pelo ângulo da proteção ambiental quanto pelas questões complexas envolvidas no processo de desenvolvimento sustentável, que são de interesse transacional (IPEA, 2016, p. 7). Desde a década de 1970, diversas conferências mundiais foram organizadas para discutir temas relativos ao meio ambiente, tendo diversos acordos internacionais sido assinados.

A primeira conferência ambiental organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi realizada em Estocolmo, em 1972, quando discutiu principalmente a poluição atmosférica, a degradação de recursos naturais e as possibilidades de financiamento para ações de preservação ambiental. Na ocasião, foi assinada a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, primeiro documento internacional a reconhecer o direito a um meio ambiente de qualidade, que deve permitir ao ser humano viver com dignidade. Conforme já mencionado, tal direito foi posteriormente incluído na própria Constituição Federal brasileira (art. 225).

Em 1987, foi assinado o Protocolo de Montreal, que contou com a adesão de mais de 150 países em um compromisso de redução das emissões de substâncias nocivas à camada de ozônio, como o gás carbônico. Alguns anos depois, foi realizada a ECO-92, que retomou algumas pautas da Conferência de Estocolmo e discutiu clima, água, transporte coletivo, turismo ecológico e reciclagem.

Também merece destaque o Protocolo de Kyoto, assinado em 1997 pelos países integrantes da ONU, o qual estabeleceu meta quantitativa de redução de emissões de dióxido de carbono para as décadas seguintes e deu origem aos créditos de carbono. Outras convenções internacionais foram realizadas posteriormente, também discutindo questões ambientais e a conservação de recursos naturais, a exemplo de Rio+10 (2002), Conferência de Copenhagen (2009), Rio+20 (2012) e COP-21 (2015).

Nesse contexto, é evidente que a pauta ambientalista tem se destacado nas discussões de âmbito internacional e nacional nos últimos anos, principalmente porque o Brasil tem significativa diversidade biogeográfica e a maior biodiversidade do planeta em relação à fauna e à flora (MMA, 2010). Tal debate, portanto, é muito recente em contraste com os temas do agronegócio e da propriedade privada, que já se encontram mais amadurecidos política e economicamente no país.

Deste modo, é crescente a preocupação dos órgãos ambientais e do Ministério Público com a proteção ambiental, o que pode explicar as respostas aos questionários que relatam, no entendimento de parte dos atores, algum grau de parcialidade por parte da SEMA/MT. Se, há alguns anos, a pauta ambientalista nem existia no Brasil, hoje tem recebido cada vez mais destaque, o que, em diversas ocasiões, vai de encontro aos interesses dos produtores rurais.

É preciso distinguir, contudo, o desenvolvimento sustentável do entrave ao desenvolvimento – se a proteção ao meio ambiente justifica a imposição de determinados limites à exploração de recursos naturais e ao desmatamento, não pode representar um impedimento à atividade econômica ou ao crescimento do agronegócio, que, conforme demonstrado, tem grande relevância para a economia do país e representa a fonte de renda de diversos brasileiros.

Por esse motivo, não se entende razoável a normalização da demora ou da omissão administrativa no âmbito de requerimentos para licenciamento ambiental, o que prejudica o efetivo exercício de direitos por particulares e a ideia de diálogo no âmbito das relações público-privadas.

Parece ilógico que a solução mais simples disponível aos produtores atualmente seja recorrer ao Poder Judiciário, que deveria ser a última forma de solução do conflito, orientando-se pelo aspecto da necessidade, que integra o requisito do interesse processual. O procedimento administrativo deveria ocorrer de forma eficiente, independentemente de intervenção judicial, de modo que o empreendimento rural não seja prejudicado.

Além disso, embora se entenda plausível a interpretação do art. 15 da LC nº 140/2011 defendida no tópico anterior, que guarda conformidade com a Lei de Liberdade Econômica, que autoriza o efeito translativo do silêncio nas ações administrativas do silêncio ambiental, não se trata de consenso na comunidade jurídica, visto que a análise literal da lei apenas permitiria a instauração da competência supletiva da União quando o órgão ambiental estadual for inexistente.

Diante da possível ausência de efeitos práticos da LC nº 140/2011 para a situação analisada neste trabalho, entende-se necessária uma regulamentação adequada do silêncio em matéria ambiental, possibilitando ao particular ter soluções administrativas como recurso imediato, caso a autoridade licenciadora estadual descumpra o respectivo prazo de análise.

Assim, cabe ao legislador delinear soluções eficientes e pertinentes à omissão administrativa no caso específico do licenciamento ambiental, considerando suas particularidades e a necessidade de se conciliar eficiência e proteção ao meio ambiente. Tanto

o órgão público quanto o particular necessitam de ferramentas legais para a resolução dos problemas que a realidade concreta da Administração traz à tona.

Com efeito, é essencial a atuação normativa do Estado para conceder segurança jurídica ao caso analisado, sem que isso represente ofensa às disposições (infra)constitucionais de proteção ao meio ambiente, porquanto os empreendimentos econômicos calcados na licitude são igualmente resguardados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, rememora-se o Projeto de Lei nº 3.729/2004, abordado no tópico 3.1 deste capítulo, o qual visa regulamentar, de forma específica, o processo administrativo para licenciamento ambiental. Ainda que esteja em fase de elaboração/debate, o PL endereça boa parte das críticas apontadas nas respostas aos questionários e aos problemas identificados neste trabalho, constituindo iniciativa estatal positiva para o aprimoramento do quadro relatado.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, diversos autores e propostas normativas têm enfatizado a importância de redefinir os contornos da atuação administrativa, priorizando uma perspectiva de modernização e incentivo à celeridade. É crescente o debate sobre desburocratização e soluções negociais, como alternativa às ferramentas tradicionais excessivamente prescritivas e que enfatizam a ideia de supremacia e centralidade da Administração Pública, conferindo pouca discricionariedade frente à diversidade de particulares e de situações.

Nesse contexto de inovação, do qual a eficiência administrativa é parte central, este trabalho buscou discutir o silêncio da Administração Pública, consistente em demora ou omissão, a partir da análise de requerimentos de particulares, particularmente no âmbito do licenciamento ambiental para supressão vegetal no estado do Mato Grosso. O motivo é que o agronegócio, extremamente relevante para a economia estadual e nacional, tem sido prejudicado *(i)* pelo excesso de alterações normativas quanto ao procedimento envolvido na obtenção da licença; *(ii)* pelo atraso na resposta dos requerimentos pelo órgão ambiental; e *(iii)* pela ausência de regulamentação específica do silêncio administrativo em matéria de licenciamento ambiental.

Conforme analisado no primeiro capítulo, o processo administrativo não consiste apenas no encadeamento de atos que visam a determinado resultado, mas também em instrumento indispensável ao exercício da função administrativa, que deve se pautar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em se tratando do requerimento de licença ambiental, constato ainda relação direta com algumas garantias constitucionais, como o direito à propriedade, à livre iniciativa e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No caso da autorização de desmate, contudo, o processo de obtenção é bastante complexo, tendo como pré-requisito o cadastro ambiental rural e exigindo a execução de um plano de exploração florestal, além do aproveitamento da madeira no caso de áreas de floresta. Ao longo da pesquisa, identifiquei que os procedimentos de obtenção do CAR e da AD sofreram sucessivas alterações normativas ao longo do tempo, o que dificulta o entendimento dos particulares e gera insegurança jurídica, agravando a demora na análise dos requerimentos.

A partir dos dados apresentados no segundo capítulo, também identifiquei como fatores de atraso para a emissão da autorização de desmatamento os seguintes: *(i)* a numerosa demanda, decorrente do número elevado de propriedades rurais no Mato Grosso e da importância socioeconômica da atividade agropecuária para o estado e o país; e *(ii)* o receio dos analistas da

SEMA/MT de sofrer punições por acolher os requerimentos, tendo em vista as recentes investigações de fraude ambiental por servidores públicos do órgão ambiental do Mato Grosso.

Considerando essa problemática, abordei diversas concepções de silêncio administrativo e os possíveis efeitos que podem lhe ser atribuídos: negativo, positivo e translativo. Enquanto o silêncio negativo consiste na negação do requerimento em face do decurso do prazo para resposta da Administração, tendo por objetivo permitir ao administrado interpor recurso administrativo diante da omissão ilícita, o silêncio positivo representa um avanço ao conceder a solicitação quando o prazo para a autoridade se pronunciar é extrapolado.

A ideia do efeito positivo é, essencialmente, criar um incentivo à tramitação célere do processo administrativo e ao cumprimento de prazos pelo Poder Público, tendo, inclusive, sido adotado como regra geral nos procedimentos regulados pela Lei da Liberdade Econômica. O intuito é resguardar os direitos dos agentes privados diante de atrasos injustificados por parte da Administração Pública.

Não se entende possível, no entanto, conceder efeitos positivos ao silêncio no âmbito de processos de licenciamento ambiental. A própria Constituição estabeleceu a necessidade de prévio estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, sendo incompatível o deferimento tácito de licenciamento pelo simples transcurso do tempo.

Assim, diante da impossibilidade de utilizar o silêncio positivo em matéria ambiental e em contraste com a abusividade da omissão administrativa quanto à autorização dos empreendimentos rurais, expus a possibilidade de deslocamento da competência decisória para outro órgão extrapolado o prazo, o que consiste no efeito translativo.

Nesse sentido, o silêncio translativo constitui alternativa imediata viável, que pode ser utilizada como ferramenta pelo particular, no âmbito administrativo, em face do decurso do prazo sem resposta da Administração, desde que considerados estrutura, demanda, capacidade e perfil técnico do órgão suplementar.

Como visto, essa possibilidade tem previsão normativa na LC nº 140/2011, que, no entanto, condiciona a instauração de competência suplementar, em matéria de licenciamento ambiental, à inexistência de órgão ambiental estadual capacitado. Neste trabalho, embora se defenda a interpretação mais ampla do termo capacitado como efetiva capacidade prática, o que permite o efeito translativo em caso de excesso de demanda, por exemplo, não há consenso quanto a esse entendimento, visto que a interpretação literal do dispositivo é mais restritiva, o que gera significativa insegurança jurídica.

Considerando a possível ausência de efeitos práticos da LC nº 140/2011 para a situação analisada neste trabalho, entendo necessária uma regulamentação adequada do silêncio em matéria de licenciamento ambiental, no intuito de conceder ao particular soluções administrativas em caso de descumprimento do prazo de análise pelo Poder Público, conciliando eficiência e proteção ao meio ambiente. Dessa forma, considero essencial a atuação normativa do Estado para conceder segurança jurídica aos efeitos do silêncio administrativo no âmbito do licenciamento ambiental, motivo pelo qual foi abordado o Projeto de Lei nº 3.729/2004.

Da análise do texto original e de sua versão mais recente, verifiquei que a proposta tem como principais objetivos: *(i)* uniformizar a disciplina do processo de licenciamento ambiental em relação aos órgãos integrantes do SISNAMA; *(ii)* conceder maior transparência ao processo, prevendo a disponibilização, em meio eletrônico mantido pela autoridade licenciadora, de todos os documentos do licenciamento ambiental aprovado, renovado ou rejeitado, bem como os estudos ambientais rejeitados, com indicação das razões de reprovação; *(iii)* conferir eficiência ao processo de licenciamento, estabelecendo prazos máximos para a manifestação conclusiva do licenciador sobre o pedido de licença ambiental, a instauração da competência supletiva por decurso do prazo e o aproveitamento de estudos ambientais realizados para uma mesma área de influência e para diferentes atividades ou licenciamentos distintos; e *(iv)* disponibilizar formas de compromisso com a autoridade pública, ainda que com contornos bem definidos devido à necessidade de proteção ambiental, para favorecer soluções consensuais nas relações público-privadas.

O referido PL, portanto, se alinha aos *(i)* conceitos mais modernos no âmbito do direito público, com destaque à garantia de direitos fundamentais pela atuação administrativa em detrimento da noção de supremacia do Estado, e às soluções de conciliação; e *(ii)* disposições da Lei de Liberdade Econômica, principalmente no que se refere ao princípio da boa-fé do particular perante o poder público.

Tal iniciativa representa, pois, iniciativa positiva para solucionar grande parte dos conflitos identificados, relativos ao debate entre proteção ambiental e exploração de recursos naturais em prol do desenvolvimento econômico. É preciso que o Poder Público, no âmbito de sua atuação normativa, forneça segurança jurídica aos administrados, equilibrando as pautas do agronegócio, altamente relevantes para a economia do país, com os limites necessários à proteção do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. **Principi di diritto amministrativo**. 2. ed. Milano: Dott A. Giuffre, 1971.

AL-MT. Sema volta ser pauta de discussão na AL. Cuiabá, MT: AL-MT, 2007. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/sema-volta-ser-pauta-de-discussao-na-al/visualizar>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2019.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório**. 5. ed. London, UK: Laccademia Publishing, 2019.

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**. São Paulo, SP: Malheiros, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm Acesso em: 11 out. 2020.

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**: Seção 1, Brasília, DF, 02 set. 1981.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Projeto de lei nº 3.729, de 8 de junho de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161> Acesso em: 11 out. 2020.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012a.

BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 5, 18 out. 2012b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa n. 2, de 06 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural – CAR. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 59, 06 maio 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.874, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm Acesso em: 11 out. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2019.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. A teoria do silêncio no direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 122-130, 1938. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/65853>. Acesso em: 11 out. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria da Administração**: modelo burocrático de organização. 7. ed. São Paulo, SP: Campus, 2004.

CNA. **Comunicado Técnico**: PIB Brasil 2020. [Brasília, DF]: CNA, 2021. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/assets/arquivos/boletins/Comunicado-Tecnico-CNA-ed-05_2021.pdf. Acesso em: 06 mar. 2021.

CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de Dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 247, p. 30.841-30.843, 22 dez. 1997.

CREA-MT. Encaminhamentos cobram amparo a engenheiros florestais por parte da Sema. Cuiabá, MT: CREA-MT, 2010. Disponível em: <https://www.crea-mt.org.br/portal/encaminhamentos-cobram-amparo-a-engenheiros-florestais-por-parte-da-sema/>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MALLON, Luiza Beckhauser. Sobre o silêncio administrativo positivo e a Lei da Liberdade Econômica: considerações acerca dos contornos e possíveis consequências decorrentes do artigo 3º, inciso IX, da Lei nº 13.874/2019. **Interesse**

Público [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 22, n. 120, mar./abr. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37907>. Acesso em: 16 out. 2020.

DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e licenciamento ambiental**. São Paulo, SP: Memória Jurídica, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Introdução: Existe um Novo Direito Administrativo? *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo, SP: Atlas, 2010. p. 1-10.

ENAP. **Conheça as nove iniciativas vencedoras do 24º Concurso Inovação no Setor Público**. Brasília, DF: ENAP, 2020. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/conheca-as-nove-iniciativas-vencedoras-do-24-concurso-inovacao-no-setor-publico>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

FARIA, Adriana Ancona de. **Silêncio Administrativo**. 2002. 186f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7268>. Acesso em: 10 out. 2020.

FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2003.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atualiz. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais – dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 149-170, abr./jun. 2014.

IBGE. **Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola - Mato Grosso**. Brasília, DF: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/pesquisa/24/76693>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

IBGE. **Contas Nacionais Trimestrais**. Brasília, DF: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72121>. Acesso em: 06 mar. 2021.

ICV. **Análise e validação do CAR no Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, MT: [s. n.], 2019.

IMEA. **Incidência da tributação sobre o agronegócio de Mato Grosso**. Cuiabá, MT: IMEA, 2015.

IMEA. **Agronegócio no Brasil e em Mato Grosso**. Cuiabá, MT: IMEA, 2020. Disponível em: <https://www.imea.com.br/imea-site/relatorios-mercado>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

IPEA. **Meio Ambiente na Agenda Internacional: implementação no Brasil das convenções do rio sobre biodiversidade, clima e desertificação.** Brasília, DF: IPEA, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, SP: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo, SP: Malheiros, 2007.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.692, de 1º de julho de 2002.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Cuiabá, MT: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2002. Disponível em: <<http://www.apmt.mt.gov.br/site/legislacao-e-normatizacao/>> Acesso em: 21 out. 2020.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Política Florestal do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXIV, n. 24257, p. 8-13, 21 dez. 2005.

MATO GROSSO. Decreto nº 8.188, de 10 de outubro de 2006. Regulamenta a Gestão Florestal do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXV, n. 24451, p. 9-14, 10 out. 2006.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 327, de 22 de agosto de 2008. Cria o Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural - MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXVIII, n. 24903, p. 1-2, 22 ago. 2008.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Portaria nº 441, de 23 de setembro de 2014. Dispõe sobre a inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR no Estado de Mato Grosso; implantação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXXIV, n. 26380, p. 20-21, 23 set. 2014.

MATO GROSSO. Decreto Estadual nº 230, de 18 de agosto de 2015. Regulamenta o art. 8º da Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008, instituindo a Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural - APF, no âmbito do procedimento da Licença Ambiental Única, bem como a forma de comunicação dos atos administrativos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências. Cuiabá. **Diário Oficial do Estado:** Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXXV, n. 26600, p. 1-3, 18 ago. 2015.

MATO GROSSO. Decreto nº 420, de 05 de fevereiro de 2016. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural - CAR e a Regularização Ambiental de imóveis rurais; implanta o Programa de Regularização Ambiental - PRA no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXXV, n. 26713, p. 2-7, 05 fev. 2016.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Portaria nº 316, de 25 de abril de 2017. Dispõe sobre encerramento das operações com o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e início da operação do Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR), no Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXXVI, n. 27007, p. 71-72, 25 abr. 2017a.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**: Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXXVII, n. 27029, p.1-6, 26 maio 2017b.

MATO GROSSO. Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017. Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental - SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. **Diário Oficial do Estado**: Poder Executivo, Cuiabá, MT, ano CXXVII, n. 27034, p. 1-6, 02 jun. 2017c.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Termo de Referência Padrão nº 15/CRF/SUGF/SEMA/MT**. TR 15 SUGF AD-FLORESTA – AD – CLCF. Cuiabá, MT: SEMA, 28 jan. 2020. Disponível em: <http://www.sema.mt.gov.br/site/index.php/termos-de-refer% C3% AAnCIA/category/239-termos-refer% C3% AAnCIA-padr% C3% A3o-gest% C3% A3o-florestal?start=20>. Acesso em: 21 out. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo, SP: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2016.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 1969.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3 ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2011.

MMA. **Biodiversidade Brasileira**. Brasília, DF: MMA, [2010]. Disponível em <<https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira.html>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

MODESTO, Paulo. Silêncio Administrativo Positivo, Negativo e Translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise. **Revista de Direito do Estado**, n. 317, ano 2016. Disponível em: <https://goo.gl/wKo2vD>. Acesso em: 21 out. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional** (Impresso), v. 32, p. 1-2, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense; São Paulo, SP: Método, 2018.

RFB. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais** - Dezembro/2019. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2020. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/analise-mensal-dez-2019.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, Fórum, n. 25, p. 45-80, abr./jun. 2009.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. A possibilidade de negociação em caso de descumprimento do contrato administrativo e a questão da indisponibilidade do interesse público. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**, Curitiba, n. 267, p. 456-465, mai. 2016a.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. 2016. 361f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016b.

SCHWENCK, Terezinha do Carmo; CALHAU, Giovana Prado; MARQUES, Larissa Moreira. Natureza jurídica da licença ambiental. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, Ipatinga, MG, v. 1, n. 2, 2014. Disponível em: <http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/view/95>. Acesso em: 21 out. 2020.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Processo Administrativo em Evolução. *In*: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich, SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Direito Público em Evolução**. Estudos em Homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2013. p. 367-381.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2003.

SILVA, Thaís Santos; LIMA, Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho; GOMIDE, Camila Sant Anna. Inovação na Administração Pública: um meta estudo dos anais do ENANPAD. **Revista do Capital Científico**, v. 15, n. 1, jan./mar. 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Respostas aos Questionários apresentados aos Produtores Rurais;

Questionário para Produtores Rurais

SurveyMonkey

#1

COMPLETAS

Coletor: Questionário p...utores Rurais (Link)
Início: Wednesday, September 09, 2020 10:09:43 PM
Última modificação: Wednesday, September 09, 2020 10:19:49 PM
Duração: 00:10:06
Endereço IP: 200.199.232.166

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Onde está localizada sua propriedade e qual a área remanescente passível de desmatamento (excluídas as áreas de preservação permanente e reservas legais)?

Pontes e Lacerda

P2

Você já respondeu algum processo administrativo ou criminal por desmatamento ilegal? (responda caso se sinta confortável, e o sigilo de resposta será garantido)

Nao

P3

Você já apresentou requerimento(s) de supressão vegetal? Se sim, obteve resposta? Se sim, em quanto tempo? Positiva ou negativa?

Sim,1 ano

P4

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Não

P5

O que você faria se seu requerimento de supressão vegetal demorasse ou não fosse analisado pelo órgão ambiental responsável, e deveria ser o limite, em sua opinião, para esta demora?

Acredito que trabalham sem conhecer a situação real, por isso a demora

P6

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Não fazem a leitura correta com a realidade

#2

COMPLETAS

Coletor: Questionário p...utores Rurais (Link)
Início: Thursday, September 10, 2020 5:20:47 AM
Última modificação: Thursday, September 10, 2020 5:28:28 AM
Duração: 00:07:41
Endereço IP: 45.228.92.78

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Onde está localizada sua propriedade e qual a área remanescente passível de desmatamento (excluídas as áreas de preservação permanente e reservas legais)?

Vila bela ! Já desmatei 50% da área !

P2

Você já respondeu algum processo administrativo ou criminal por desmatamento ilegal? (responda caso se sinta confortável, e o sigilo de resposta será garantido)

Sim ! Apresentei e recolhi taxas para vistoria ! Nunca vieram vistoriar era p fazer análise de tipologia !

P3

Você já apresentou requerimento(s) de supressão vegetal? Se sim, obteve resposta? Se sim, em quanto tempo? Positiva ou negativa?

Negativo

P4

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Não ! Na verdade são muitas leis ambientais duras e o ministério público cobra muito e já prendeu muitos funcionários após investigação é isso tirou coragem do funcionário dar canetada !

P5

O que você faria se seu requerimento de supressão vegetal demorasse ou não fosse analisado pelo órgão ambiental responsável, e deveria ser o limite, em sua opinião, para esta demora?

Não faço ideia ! Provavelmente derrubaria sem a autorização mesmo

P6

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

E um órgão que sofre muita presssao de ONGs e MP ! E poderia ter regras mais simples p tudo, sempre tem um querendo ser mais cuidadoso com meio ambiente e nada funciona

#3

COMPLETAS

Coletor: Questionário p...utores Rurais (Link)
Início: Thursday, September 10, 2020 8:06:16 PM
Última modificação: Thursday, September 10, 2020 8:10:07 PM
Duração: 00:03:51
Endereço IP: 177.92.183.190

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Onde está localizada sua propriedade e qual a área remanescente passível de desmatamento (excluídas as áreas de preservação permanente e reservas legais)?

Está localizada em General Carneiro MT. Tem um ativo ambiental de 481 ha

P2

Você já respondeu algum processo administrativo ou criminal por desmatamento ilegal? (responda caso se sinta confortável, e o sigilo de resposta será garantido)

Nunca

P3

O respondente ignorou esta pergunta

Você já apresentou requerimento(s) de supressão vegetal? Se sim, obteve resposta? Se sim, em quanto tempo? Positiva ou negativa?

P4

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Atualmente sim. Principalmente imparcialidade, no meu caso.

P5

O que você faria se seu requerimento de supressão vegetal demorasse ou não fosse analisado pelo órgão ambiental responsável, e deveria ser o limite, em sua opinião, para esta demora?

Creio que isso acontece em vários momentos até pela quantidade de requerimentos que existem para ser analisados. Creio que ficaria em cima.

P6

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

A demanda que está enorme

#4

COMPLETAS

Coletor: Questionário p...utores Rurais (Link)
Início: Sunday, September 20, 2020 10:02:39 AM
Última modificação: Sunday, September 20, 2020 10:29:17 AM
Duração: 00:26:37
Endereço IP: 187.36.101.237

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Onde está localizada sua propriedade e qual a área remanescente passível de desmatamento (excluídas as áreas de preservação permanente e reservas legais)?

Vila Bela da Santíssima Trindade - MT (Remanescente 7.000 ha)

P2

Você já respondeu algum processo administrativo ou criminal por desmatamento ilegal? (responda caso se sinta confortável, e o sigilo de resposta será garantido)

Sim, porém tive sentença favorável em 1ª instância, recorreram, sigo aguardando sentença final. Trata-se de autuação por desmatamento de uma área que estava legalmente autorizada e que a notificação do órgão ambiental nunca me foi entregue. Somente soube da existência da autuação, quando fui notificado da mesma pela dívida ativa do Estado do Mato Grosso.

P3

Você já apresentou requerimento(s) de supressão vegetal? Se sim, obteve resposta? Se sim, em quanto tempo? Positiva ou negativa?

Sim. 999 ha aprovado em 2002. De lá para cá, em 18 anos, mesmo tendo 85% da minha área "disponível para desmate" ainda intocada, não obtive mais nenhuma licença dado as incontáveis mudanças de leis, normas, regras e portarias, que acontecem o tempo todo, dando-me a nítida impressão de que são ações coordenadas com o fim específico de impedir o proprietário de produzir e com isso, desistir da atividade.

P4

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Atua com absurda letargia e com um forte viés ideológico, parecendo agir, como disse na resposta anterior, para que o requerente desista de sua solicitação, mesmo estando absolutamente dentro da legalidade.

P5

O que você faria se seu requerimento de supressão vegetal demorasse ou não fosse analisado pelo órgão ambiental responsável, e deveria ser o limite, em sua opinião, para esta demora?

Faria o que tenho feito nestes 18 anos: buscar as informações das eternas mudanças, e tentar novamente.

P6

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Vide respostas anteriores.

APÊNDICE B – Respostas aos Questionários apresentados ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso;

Questionário para Ministério Público Ambiental do Estado de Mato Grosso

SurveyMonkey

#1

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Thursday, September 17, 2020 8:08:10 AM
Última modificação: Thursday, September 17, 2020 8:20:41 AM
Duração: 00:12:30
Endereço IP: 179.216.192.178

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Não. Os procedimentos são burocráticos o que facilita a corrupção e a fraude. Há vários processos criminais e cíveis propostos por fraudes em tipologia, que permitiram a conversão de áreas de reserva legal. A SEMA precisa melhorar seus processos internos.

P2

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Em geral a legislação brasileira é muito boa. Contudo, ainda sofre para ser implementada. O Código Florestal, por exemplo, tem sofrido nos últimos anos, uma tentativa de redução de proteção florestal ao mesmo tempo em que enfrenta dificuldades em ver implementado seus principais instrumentos. Isto se deve a vários fatores, mas sem dúvida a política desenvolvimentista contribui sensivelmente para isto.

P3

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Atualmente os requerimentos estão mais céleres, pois criou-se um fluxo procedimental que permite priorização nas análises destes pedidos junto ao órgão ambiental. Mas a demora sempre existiu e se deve as dificuldades de implementação dos sistemas tecnológicos que comandam estes processos, bem como ao "medo" dos analistas de meio ambiente da SEMA em atender os pedidos e sofrem punições posteriores.

P4

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Conforme já respondido anteriormente, houve avanço no sentido de se priorizar a análise de CAR que contenha pedido de ASV. Entretanto, não sei informar sobre a qualidade destas análises n

Questionário para Ministério Público Ambiental do Estado de Mato Grosso

SurveyMonkey

P5

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

Há algumas questões controvertidas no Código Florestal, mas em regra, o produtor que respeita a legislação, que é clara quanto aos percentuais de reserva legal e APP a ser preservada, pode produzir com segurança e eficiência.

APÊNDICE C – Respostas aos Questionários apresentados à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso;

Questionário para Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso

SurveyMonkey

#1

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Wednesday, September 16, 2020 8:38:17 AM
Última modificação: Wednesday, September 16, 2020 9:07:51 AM
Duração: 00:29:34
Endereço IP: 201.49.166.43

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Sim, dando a resposta dentro de prazo razoável de tempo, respeitando sempre a ordem cronológica de chegada de processos, bem como as prioridades definidas na legislação. Quanto à imparcialidade, o que está definido na lei e nos termos de referência estabelecidos pela Secretaria devem ser sempre observados.

P2

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Sim, não havendo excesso para o desenvolvimento nem para sustentabilidade. Se a propriedade cumpre a sua função social e ambiental, consequentemente cumpre com o aspecto do desenvolvimento sustentável.

P3

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Aos problemas geralmente vistos nas administrações públicas estaduais e municipais, tais como: falta de servidores, estrutura deficitária, burocracia etc

P4

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Sim, atualmente os procedimentos para emissão das autorizações são eletrônicos e a alta tecnologia das imagens de satélites disponíveis.

P5

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

Sim.

#2

COMPLETAS

Coletor:	Web Link 1 (Link)
Início:	Wednesday, September 16, 2020 11:10:50 AM
Última modificação:	Wednesday, September 16, 2020 4:33:41 PM
Duração:	05:22:50
Endereço IP:	201.49.166.43

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

O órgão ambiental atua com eficiência nas análises de requerimento de supressão vegetal e busca imparcialidade por obrigação legal. Mensalmente o órgão afere os resultados alcançados pelas equipes de licenciamento para corrigir possíveis falhas e buscar melhoras os prazos de resposta ao interessado.

P2

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Em minha opinião há um desequilíbrio entre a legislação para o desenvolvimento e a sustentabilidade, que nem sempre considera a especificidades de cada local.

P3

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Hoje ainda existe deficiência nos processos apresentados pelos responsáveis técnicos, o gera pendências nos processos e necessidade de reanálises.

P4

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Houveram muitos avanços nos últimos anos quanto a resposta em requerimentos de supressão vegetal, em especial com a adoção de sistemas digitais que facilitam a recepção, tramitação e análise de processos sem a manipulação de papel, diminuindo prazos de análise e resposta ao interessado.

P5

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

Ainda existem lacunas na legislação que causam inseguranças jurídicas aos produtores em especial na normatização de uso de áreas protegidas.

APÊNDICE D – Respostas aos Questionários apresentados aos Profissionais Liberais;

Questionário para Profissionais Liberais

SurveyMonkey

#1

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Thursday, September 10, 2020 5:25:58 PM
Última modificação: Thursday, September 10, 2020 5:45:00 PM
Duração: 00:19:01
Endereço IP: 177.98.160.74

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Qual é a sua profissão e onde é sua área de atuação?

Engenheiro Florestal - Mato Grosso e Centro Oeste

P2

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Eficiência: Não Imparcialidade: Sim

P3

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Excesso exacerbado pela sustentabilidade, prejudicando o desenvolvimento. Legislação exagerada e muitas vezes causa confusão jurídica na área florestal e ambiental

P4

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Legislação confusa, insegurança jurídica, muita interferência do Ministério Público. Pressão internacional de ONGs de interesses escusos contra o desenvolvimento do Mato Grosso e Brasil. Falta de treinamento e procedimentos padrões (POPs) mais claros e usar mais as tecnologias de controle e treinamento de pessoa habilitadas

P5

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Sim, houve avanços, mas ainda é muito morosa a autorização. Minha proposta e meu sonho: O responsável técnico protocolar um pedido de supressão seguindo um roteiro e check list do Órgão Ambiental, o órgão só verifica se tem as peças técnicas e documentos e libera o projeto e ou a supressão, pois o responsável já tem uma ART (Anotação de responsabilidade técnica) no processo, órgão então emite a autorização e depois vai fiscalizar ou vistoriar e ou monitorar. Nada de ficar um ano analisando. Dar liberdade ao projetista. Ele é o responsável pelas informações. Liberar e o empreendedor vai investir. O Brasil cresce.

P6

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

A maioria absoluta não tem. Mas os seus técnicos consultores (Engenheiros florestais, agrônomos...) possuem.

#2

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Friday, September 11, 2020 2:58:50 PM
Última modificação: Friday, September 11, 2020 3:06:15 PM
Duração: 00:07:25
Endereço IP: 189.30.131.18

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Qual é a sua profissão e onde é sua área de atuação?

Engenheiro Florestal - Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso

P2

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Sim

P3

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

A legislação é boa, mas ainda tem pontos de melhorias

P4

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Há muitas exigências o que resulta em análises morosas e ainda ficamos sujeitos a interpretações dúbias, dificultando a celeridade dos processos. Somado a isso temos as deficiências ferramentais do órgão ambiental, causando insegurança nas análises e muito retrabalho.

P5

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Houve sim

P6

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

Acredito que não. Isso só é possível mediante a disponibilidade de uma consultoria especializada

#3**COMPLETAS**

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Friday, September 11, 2020 5:44:41 PM
Última modificação: Friday, September 11, 2020 5:50:49 PM
Duração: 00:06:08
Endereço IP: 179.189.53.75

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Qual é a sua profissão e onde é sua área de atuação?

Profissional Liberal

P2

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Imparcialidade concordo.

P3

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Não. Ele atua mais para o comando e controle. A legislação é limitadora.

P4

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Sim, há demora. Porque ele fica vinculado a outro documento denominado de Cadastro Ambiental Rural. A

P5

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Sim, apenas o que se refere ao protocolo eletrônico dos documentos essenciais.

P6

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

Não. A legislação ambiental tem diversos entendimentos jurídicos- administrativo, primando pelo carácter meramente punitivo, e limitadora da produção rural e suas constantes alterações.

APÊNDICE E – Respostas aos Questionários apresentados aos Sindicatos Rurais do Estado do Mato Grosso e à Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso;

Questionário para Sindicatos Rurais

SurveyMonkey

#1

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Thursday, September 10, 2020 2:27:34 PM
Última modificação: Thursday, September 10, 2020 2:32:05 PM
Duração: 00:04:31
Endereço IP: 191.210.243.46

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Vocês auxiliam ou prestam assistência aos produtores rurais em requerimentos de supressão vegetal? Se sim, como?

Não

P2

Em eventual demora ou omissão ao requerimento de supressão vegetal por parte do órgão ambiental responsável, o que vocês orientam ao produtor rural?

—

P3

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Ambas

P4

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Sustentabilidade

P5

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Muita demanda

P6

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Não houve avanço nenhum

#2

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Thursday, September 10, 2020 5:27:32 PM
Última modificação: Thursday, September 10, 2020 5:34:34 PM
Duração: 00:07:02
Endereço IP: 45.168.220.216

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Vocês auxiliam ou prestam assistência aos produtores rurais em requerimentos de supressão vegetal? Se sim, como?

Sim

P2

Em eventual demora ou omissão ao requerimento de supressão vegetal por parte do órgão ambiental responsável, o que vocês orientam ao produtor rural?

Através do sistema famato

P3

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Acho que é muito rigoroso exigindo sempre documentação de áreas já consolidadas

P4

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Muito excesso . O produtor anda sendo tratado como bandido

P5

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Na maioria das vezes falta de pessoal e boa vontade do órgão

P6

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Nao

#3

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Friday, September 11, 2020 8:07:15 AM
Última modificação: Friday, September 11, 2020 8:16:03 AM
Duração: 00:08:48
Endereço IP: 201.71.155.172

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Vocês auxiliam ou prestam assistência aos produtores rurais em requerimentos de supressão vegetal? Se sim, como?

Orientamos os produtores as regras prevista em legislação.

P2

Em eventual demora ou omissão ao requerimento de supressão vegetal por parte do órgão ambiental responsável, o que vocês orientam ao produtor rural?

Geralmente o processo demora ser aprovado devido falhas de ambas partes, tanto por parte do engenheiro que demorar para sanar as pendencias ou faz o processo diferente do que as normais dispõe e parte da SEMA/MT, orientamos que seja analisado corretamente os motivos para seja possível cobrar uma agilidade administrativamente na aprovação.

P3

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Sim.

P4

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

Na minha opinião sempre há excesso para proteção ambiental, sem pensar em sustentabilidade e desenvolvimento.

P5

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Erros por parte do engenheiro ou falta da análise do CAR.

P6

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Sim. Atualmente em Mato Grosso não existe passivo de processos de supressão de vegetal. No processo ao todo ainda estamos enfrentando dificuldades com a Análise do CAR.

APÊNDICE F – Respostas aos Questionários apresentados às Organizações Não Governamentais;

Questionário para Organizações Não Governamentais

SurveyMonkey

#1

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Thursday, September 10, 2020 5:11:24 PM
Última modificação: Thursday, September 10, 2020 5:14:04 PM
Duração: 00:02:40
Endereço IP: 187.123.0.0

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Imparcialidade sim, mas eficiência não

P2

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

sim, preza pelo desenvolvimento sustentável

P3

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

a burocracia do órgão ambiental

P4

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

houve evolução sim, significativa

P5

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

sim, cada vez o produtor rural, em especial de soja e algodão, tem mais conhecimento e necessidade da produção com segurança e de forma sustentável, sob pena de ficar de fora do mercado internacional.

#2

COMPLETAS

Coletor: Web Link 1 (Link)
Início: Tuesday, September 15, 2020 9:46:35 AM
Última modificação: Tuesday, September 15, 2020 10:10:56 AM
Duração: 00:24:21
Endereço IP: 177.33.141.71

Página 1: Pesquisa de Dissertação de Antônio Barbosa

P1

Você entende que o órgão ambiental responsável por analisar requerimento de supressão vegetal no Estado do Mato Grosso atua com eficiência e imparcialidade?

Mato Grosso tem uma Secretaria de Meio Ambiente bem estruturada e com equipe qualificada em comparação com demais estados do Brasil. Além disso, existem legislações estaduais que deixam claros os procedimentos para solicitação de uma autorização de desmatamento, o que facilita para sociedade compreender quais são os critérios que o produtor deve cumprir ao requerer a abertura de uma área para uso alternativo do solo. Contudo, não conseguimos avaliar a parcialidade ou imparcialidade do órgão no atendimento aos requerimentos, pois para isso seriam necessários dados que demonstrem tais condutas.

P2

Você entende que a legislação ambiental estadual e federal preza pelo desenvolvimento sustentável (há excesso para o desenvolvimento ou para a sustentabilidade, em sua opinião?)

A legislação federal deve salvaguardar o direito de um ambiente equilibrado para todos os cidadãos. Isso não apresenta limitações ao desenvolvimento econômico do país, uma vez que a própria economia depende de recursos naturais escassos. Da mesma forma, entendemos que a legislação estadual, além de atender a legislação federal, estabelece normas necessárias para a regulação do uso dos recursos naturais em Mato Grosso, de forma a garantir que atividades produtivas sejam desempenhadas sem comprometer sua sustentabilidade. Contudo, as seguidas tentativas e propostas de flexibilização dessas leis, seja a nível federal como estadual, trazem insegurança para a sociedade e os produtores rurais, ameaçando a segurança jurídica, tornando morosos os procedimentos de licenciamento e colocando em risco o desenvolvimento sustentável.

P3

Se há demora ou omissão à resposta em requerimentos de supressão vegetal, a que você os atribui?

Para se obter a autorização de desmatamento é necessário que o empreendedor faça, anteriormente, a exploração florestal da área, requisitando uma autorização de exploração florestal (AEF). Além disso, existe ainda a necessidade do imóvel estar com a regularização ambiental de seu imóvel em dia (ter o CAR do imóvel e não ter passivos ambientais sem regularização). É preciso entender se a demora para obtenção da licença não está relacionada a essas outras fases da regularização ambiental. Segundo falas públicas da Secretaria de Meio Ambiente, todos os procedimentos do órgão estão sendo atendidos em 125 dias em média, atendendo a lei (prazo 180 dias. dias.

P4

Você considera que houveram avanços, nos últimos anos, quanto à resposta em requerimentos de supressão vegetal, ou quanto ao processo como um todo?

Segundo falas públicas da Secretaria de Meio Ambiente, houve um grande avanço, com os processos do órgão sendo atendidos antes do prazo de 180 dias.

Questionário para Organizações Não Governamentais

SurveyMonkey

P5

Você considera que o produtor rural possui as ferramentas jurídicas necessárias para produzir com segurança e eficiência no atual contexto jurídico-normativo brasileiro?

As seguidas tentativas e propostas de flexibilização das leis ambientais além de trazerem retrocessos a proteção ambiental, não traz vantagens ao produtor, pois geram insegurança jurídica e tornam morosos o seu processo de regularização ambiental.

APÊNDICE G – Linha cronológica da legislação ambiental no Estado do Mato Grosso e a nível Federal, que impactam no processo de Supressão Vegetal.

