

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

ENVIRONMENTAL LICENSING

LICENCIAS AMBIENTALES

Resumo:

Segundo levantamento sobre o efeito estufa, o Brasil é o quarto maior emissor de gases estufa do mundo e o desmatamento das florestas responde por 75% do total de poluentes que o país libera na atmosfera. Diante desse quadro preocupante, a proteção e defesa do meio ambiente - direito humano fundamental de terceira geração e direito difuso -, exige especial atenção da sociedade e do Estado.

Abstract:

According to a survey on the greenhouse effect, Brazil is the fourth largest emitter of greenhouse gases in the world and deforestation is responsible for 75% of the pollutants the country releases into the atmosphere. Faced this concerning situation, the protection and defense of the environment - Human Fundamental Right of third generation and diffuse right - requires special attention both from society and the State.

Resumen:

Según estudios sobre el efecto invernadero, Brasil es el cuarto mayor emisor de gases de efecto invernadero en el mundo y la deforestación responde por 75% del total de contaminantes que el país libera en la atmósfera. Frente a esa situación preocupante, la protección y la defensa del medio ambiente -derecho humano fundamental de tercera generación y derecho difuso-, exige especial atención de la sociedad y del Estado.

* Especialista em Tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos pela UNAMA por meio do EAD - Rede LFG. Curso de Extensão em Direito Sanitário pela UNB. Promotor de justiça do MP-GO.

Palavras-chaves:

Licenciamento ambiental, meio ambiente, proteção ambiental.

Keywords:

Environmental licensing, environment, environmental protection.

Palabras clave:

Licencias ambientales, medio ambiente, protección ambiental.

INTRODUÇÃO

Conforme alertado pelas principais organizações não governamentais que atuam na defesa do meio ambiente do planeta, como, por exemplo, Rede WWF e Greenpeace, o risco de catástrofes causadas pelas mudanças climáticas é cada vez maior, havendo previsões assustadoras para a Terra nos próximos 50 anos.

Segundo levantamento sobre o efeito estufa, o Brasil é o quarto maior emissor de gases estufa do mundo e o desmatamento das florestas responde por 75% do total de poluentes que o país libera na atmosfera.

Diante desse quadro preocupante, a proteção e defesa do meio ambiente - direito humano fundamental de terceira geração e direito difuso -, exige especial atenção da sociedade e do Estado.

A quem pertence o ar atmosférico de uma cidade? Apenas aos seus munícipes? A quem interessa a tutela de um curso hídrico? Apenas aos ribeirinhos?

Uma reflexão sobre estas indagações realça o caráter transindividual do meio ambiente, de sorte que a indeterminação de sua titularidade exige mais atenção de TODOS, especialmente do PODER PÚBLICO diante da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Nesse sentido, inquestionável que o uso do licenciamento ambiental de forma correta e adequada pelo Poder Público concretiza o princípio da prevenção - verdadeira coluna mestra do Direito

Ambiental -, e o princípio do controle da poluição pelo Poder Público. A própria Carta Política do Brasil, em seu art. 225, *caput*, expressamente prevê como “dever do Estado (Poder Público) e da sociedade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”.

Sendo o licenciamento ambiental atribuição do Poder Público, insta ressaltar que o mesmo não está usando com efetividade esta importante ferramenta de gestão ambiental. Muitas vezes o próprio Poder Público é o grande poluidor do meio ambiente. Quando não figura como causador direto da degradação, revela-se conivente e condescendente com a agressão ambiental em prol de um pretenso crescimento econômico ou geração de empregos. Assim, revela-se de suma importância discutir o tema para melhor conhecê-lo e aplicá-lo na efetiva defesa do meio ambiente.

MEIO AMBIENTE

Como o licenciamento ambiental constitui-se numa ferramenta de proteção do meio ambiente, impende abordar, primeiramente, o que vem a ser meio ambiente e como está disciplinado pelo ordenamento jurídico pátrio.

Mesmo diante da complexidade do tema, o legislador brasileiro expressamente conceituou meio ambiente em dois importantes textos legais surgidos, cronologicamente, na seguinte ordem: a Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e a Constituição Federal de 1988.

No art. 3º, inciso I, da Lei n. 6.938/81 o legislador ordinário definiu meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica, que abriga, rege e permite a vida em todas as suas formas (MEDAUAR, 2002, p. 563)¹. No art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o

¹ Artigo 3º. [...] I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]

legislador constituinte preferiu definir meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (OLIVEIRA, 2006)².

Independente da definição legal, forçoso é reconhecer o meio ambiente como direito humano fundamental de terceira geração, figurando no grupo dos chamados *direitos da solidariedade ou fraternidade*, e clássico exemplo de direito difuso, isto é, direito cujo objeto é indivisível e seus titulares indeterminados.

Cumpra observar que quando surgiu a preocupação ambiental o tema era tratado como ecologia, e não meio ambiente, evoluindo para a correta distinção entre as expressões, pois meio ambiente é muito mais abrangente que ecologia, conforme asseverado pelo autor Édís Milaré (2005, p.96):

Ecologia é a ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si e com o seu meio físico. Este, por sua vez, deve ser entendido, no contexto da definição, como o cenário natural em que esses seres se desenvolvem. Por meio físico entendem-se notadamente seus elementos abióticos, como solo, relevo, recursos hídricos, ar e clima.

Ainda, continua o citado autor (2005, p.99):

Meio ambiente é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão. Mais exatamente, é constituído por seres bióticos e abióticos e suas relações e interações. Não é mero espaço circunscrito, é realidade complexa e marcada por múltiplas variáveis.

No conceito jurídico mais em uso de meio ambiente podemos distinguir duas perspectivas principais: uma estrita e outra ampla.

Numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais.

² 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.

Numa concepção ampla, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema: de um lado, com o meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções. Em outras palavras, quer-se dizer que nem todos os ecossistemas são naturais, havendo mesmo quem se refira a “ecossistemas sociais” e “ecossistemas naturais”.

A importância do meio ambiente varia conforme o ângulo em que é visto. Numa visão antropocêntrica, protege-se o meio ambiente enquanto direito difuso essencial para a sadia qualidade de vida do homem. A razão de defesa do meio ambiente está intimamente ligada à vida do ser humano. Numa visão holística, defende-se o meio ambiente porque essencial à vida de todos os seres que habitam o planeta, e não apenas à vida do homem.

De fato, não há como fracionar o meio ambiente entre o homem e os demais seres, pois, inquestionavelmente, a existência do homem no Planeta Terra depende da existência de outros seres, merecendo especial atenção do homem todos os ecossistemas naturais e sociais do planeta.

De acordo com os diversos enfoques utilizados na definição de meio ambiente pode-se sustentar várias classificações. Para Mazzilli (2005, p. 143), o meio ambiente pode ser considerado sob os seguintes aspectos:

- **meio ambiente natural:** é o meio ambiente constituído pela natureza, sem intervenção do homem, dele fazendo parte: o solo, a água, a flora, etc.;

- **meio ambiente artificial:** é o meio ambiente formado pela ação do homem, podendo ser citado o meio ambiente urbano como exemplo clássico desta espécie;

- **meio ambiente cultural:** é o meio ambiente formado por valores culturais, históricos, paisagísticos, que retratam a cultura e a vida de um povo;

- **meio ambiente do trabalho**: é o meio ambiente decorrente da atividade laborativa do homem, envolvendo não apenas as questões ecológicas do local de trabalho, mas alcançando também as questões afetas à saúde, segurança, higiene e bem-estar das condições de trabalho.

Apesar de sua relevância para todos os ecossistemas do planeta, forçoso é reconhecer que o direito existe como regramento de conduta a ser observado pelo homem, competindo a este enquanto ser racional e social, defendê-lo para as presentes e futuras gerações, cuja existência depende da existência de todos os demais seres. Logo, a responsabilidade da humanidade é fundamental para a preservação do meio ambiente.

COMPETÊNCIA PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Para compreender melhor sobre a competência para o licenciamento ambiental de atividade, obra ou empreendimento impactante ao meio ambiente, torna-se necessário discorrer sobre as **competências legislativa e material em defesa do meio ambiente**, ressaltando o conceito de competência para seu melhor entendimento. Para José Afonso da Silva “competência consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre a qual se exerce o poder de governo”.

A competência legislativa diz respeito a qual ente estatal pode criar normas de proteção do meio ambiente. Uma simples leitura do **art. 24 da Constituição Federal** revela como concorrente a competência entre os entes federados para legislar em defesa do meio ambiente. Nesse sentido transcreve-se o citado dispositivo constitucional:

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa

do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição;**

VII - **proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;**

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]. (OLIVEIRA, 2006, p. 648, grifos nossos)

Embora o legislador constituinte não tenha incluído os municípios no rol do art. 24 da CF, o entendimento majoritário na doutrina e jurisprudência é pelo reconhecimento da competência legislativa do ente municipal na proteção do meio ambiente com amparo no **art. 30, I, da Carta Política**:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (OLIVEIRA, 2006, p. 648, grifos nossos).

Logo, **todos os entes federativos podem legislar, con-**
correntemente, na proteção do meio ambiente, devendo essa competência ser interpretada à luz dos parágrafos 1º a 4º do art. 24, da seguinte forma: a competência da União consistirá em estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Se inexistir lei federal estabelecendo regras gerais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa na defesa do meio ambiente em sua plenitude: a superveniência de lei federal fixando normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, distrital e municipal, no que lhe for contrário.**

A competência material diz respeito ao ente da Federação com responsabilidade sobre determinada matéria, podendo ser exclusiva ou comum. Quanto à proteção do meio ambiente, o legislador constituinte de 1988 expressamente dispôs, no **art. 23 da Constituição Federal**:

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

[...]

VI - áreas ao cumprimento de seu mister protetivo.

DIVERSAS ESPÉCIES DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE

O meio ambiente enquanto direito humano fundamental e direito difuso essencial à sadia qualidade de vida do homem (e demais seres do planeta) goza, no ordenamento jurídico pátrio, de diversas espécies de tutela, a saber: **tutela constitucional, tutela civil, tutela penal e tutela administrativa.**

Em sede constitucional, o legislador constituinte expressamente consignou, no **art. 225, caput, da Carta Política**, a obrigação e o dever do Poder Público e da coletividade de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações:

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. (OLIVEIRA, 2006, p. 694)

De uma leitura atenta do **art. 225, caput, da Constituição Federal**, extrai-se o **princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana**. O constituinte expressamente consagrou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como verdadeira cláusula pétrea, extensão do direito à vida e à saúde dos seres humanos, passando a orientar toda a legislação subjacente. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição essencial para a consecução do direito à vida com dignidade.

Quanto à tutela civil do meio ambiente, impende notar a existência, no ordenamento jurídico pátrio, de diplomas legais que

preveem como objetiva a responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente, não havendo mais necessidade de se invocar as normas gerais do Código Civil para amparar e proteger tão importante direito difuso. Exemplificativamente, podem ser citados como tutela civil do meio ambiente:

- o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81:

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados; [...]. (MEDAUAR, 2002, p. 568)

- os artigos 1º e 3º da Lei n. 7.347/85:

Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V - por infração da ordem econômica e da economia popular.

[...]

Art. 3º - A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. (BRASIL, s/d)

Outra importante espécie de tutela do meio ambiente é a tutela penal. Além do Constituinte expressamente dispor sobre a responsabilidade penal dos infratores no art. 225, § 3º da Constituição Federal, o legislador ordinário, no cumprimento de seu dever de legislar, quebrou tabus e dogmas ao aprovar a Lei dos Crimes Ambientais - Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 -, criminalizando diversas condutas agressivas ao meio ambiente, inclusive prevendo a pessoa jurídica como sujeito ativo de crime ambiental.

A última espécie de tutela do meio ambiente é a tutela administrativa, caracterizada por ações protetivas implantadas em

sede administrativa pelos entes responsáveis por sua defesa. Como abordado em linhas retro, a competência material do meio ambiente é comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de sorte que todos os entes podem e devem proteger administrativamente o meio ambiente.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Como referido anteriormente, mais importante do que reparar o dano ambiental consumado é prevenir sua ocorrência. Para Marcelo Abelha Rodrigues (2002, p. 148-149), “o princípio da prevenção consagrado no texto constitucional é um dos mais importantes axiomas do Direito Ambiental”. Concretizado o dano, revela-se praticamente impossível sua reconstituição.

Nesse sentido, o legislador ordinário, ao introduzir no ordenamento jurídico brasileiro a Política Nacional de Meio Ambiente por meio da Lei 6.938/1981, expressamente definiu, em seu art. 9º, IV, o licenciamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme a seguir transcrito:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[...] (MEDAUAR, 2002, p. 566, grifos nossos)

Destaca-se o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do art. 9º do citado diploma legal, objeto do presente artigo, como sendo um importante instrumento de gestão do meio ambiente utilizado pelo Poder Público licenciador para controlar toda atividade ou empreendimento degradante ao meio ambiente.

Embora previsto em sede federal apenas em 1981, vale

registrar, a título de informação histórica, que mesmo indiretamente, pois o que se buscava era preservar o Pau-Brasil devido o seu valor econômico para a Coroa Portuguesa, uma das primeiras normas a proteger o meio ambiente foi o “Regimento sobre o Pau-Brasil”, de 12 de dezembro de 1605, que exigia “expressa licença real para o corte do Pau-Brasil no território brasileiro” (DESTEFENNI, 2004, p. 85).

Em sede de legislação estadual, o licenciamento ambiental surgiu na década de 1970 no Estado de São Paulo, quando ocorreu a promulgação da legislação estadual de controle de poluição (Lei n. 997, de 31/05/1976), obviamente em decorrência do processo de industrialização vivenciado pelos paulistas previamente aos demais entes federados.

Em relação ao licenciamento ambiental, impende destacar recente definição legal no ordenamento jurídico brasileiro, conforme **art. 2º, I, da Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011**:

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

I - **licenciamento ambiental**: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

Desde 1997, a Resolução CONAMA n. 237/1997, em seu art. 1º, define licenciamento ambiental nos seguintes termos:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALIBI, 2004, p. 198)

Não discrepa muito do conceito legal a definição de licenciamento ambiental apresentada por Marcos Destefenni (2004, p. 83):

Trata-se, portanto, de um procedimento administrativo que tramita perante órgãos ambientais, e que tem por objeto estabelecer as condições e os requisitos para o exercício de uma atividade ou de um empreendimento que possa provocar alguma degradação ambiental.

De um simples cotejo entre o conceito normativo e o doutrinário, conclui-se, de maneira cristalina, ser o licenciamento ambiental, antes de tudo, um procedimento administrativo complexo, presidido pelo órgão licenciador, no qual são praticados vários atos tendentes ao mesmo fim: expedição ou não da licença ambiental de funcionamento ou operação da atividade, obra ou empreendimento capaz de causar degradação ambiental.

Segundo lição de Édis Milaré (2005, p. 159-160/165), da Constituição Federal é possível extrair os seguintes princípios, direta ou indiretamente relacionados à tutela administrativa do meio ambiente, principalmente afetos ao licenciamento ambiental:

Princípio da natureza pública da proteção ambiental – como bem de uso comum do povo, o meio ambiente tem que ser protegido e preservado para uso de todos, verdadeira “fruição humana coletiva” (MILARÉ, 2005, p. 159 apud SILVA, 2002, p. 22). Destarte, inquestionável que sua proteção e preservação consiste em obrigação ao Poder Público e à coletividade como um todo;

Princípio do controle do poluidor pelo Poder Público – em nosso sistema jurídico compete ao Estado, por meio de seus órgãos e entidades públicas, o exercício do poder de polícia administrativa em defesa do meio ambiente. O texto constitucional expressamente consagra esse princípio no art. 225, § 1º, V, ao prescrever como incumbência do Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Inquestionável que pelo licenciamento ambiental o Estado concretiza o controle das ações poluidoras;

Princípio da prevenção – os autores divergem sobre os princípios da prevenção e precaução, havendo quem use as ex-

pressões como sinônimas e quem as distinga. Os que optam pela distinção sustentam que na prevenção os riscos e danos são conhecidos e devem ser prevenidos, enquanto no princípio da precaução há ausência de certeza científica que milita a favor do meio ambiente, não autorizando a atividade. O certo é que pelo princípio da prevenção deve ser evitado todo tipo de atentado ao meio ambiente, atuando num momento anterior à consumação do dano. Se diante de uma determinada atividade econômica são conhecidos os riscos e os possíveis danos ao meio ambiente, devem ser tomadas todas as medidas preventivas necessárias a evitar o dano. Muito mais eficaz do que reparar o dano ocorrido é evitar sua ocorrência.

NATUREZA JURÍDICA E DIFERENÇA ENTRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL

Primeiramente, impende ressaltar que licenciamento ambiental não se confunde com licença ambiental, sendo figuras jurídicas distintas. Aquele é um procedimento administrativo complexo no qual são praticados vários atos que culminarão ou não no deferimento e na emissão das respectivas licenças ambientais. Logo, pode existir o processo de licenciamento ambiental sem licença, embora a recíproca não seja verdadeira, pois toda licença ambiental é deferida no bojo de um procedimento de licenciamento ambiental.

Ressaltada a distinção entre licenciamento ambiental e licença ambiental, impende notar que os autores divergem sobre a natureza jurídica da licença ambiental. Há quem sustente tratar-se de uma autorização sob o argumento de que se licença fosse traria consigo o traço da definitividade, situação que não se verifica diante dos inquestionáveis prazos de validade das licenças previstos no art. 18 da Resolução CONAMA 237/1997. Nesse sentido, assevera Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 249):

[...] Assim, tanto o termo “renovação” como o termo “revisão” indicam que a Administração Pública pode intervir periodicamente

para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada. Não há na “licença ambiental” o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranqüilidade, pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental”.

Respeitando aqueles que entendem de maneira contrária, prevalece na doutrina o entendimento de que se trata de uma licença no sentido de que o Direito Administrativo lhe atribui, sendo, portanto, um ato administrativo vinculado, valendo citar o entendimento de Édis Milaré (2005, p. 539):

Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, de jure; não poderá, pois, ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidades supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental.

ESPÉCIES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Primeiramente, antes de abordar as espécies de licenciamento ambiental, deve-se conhecer o funcionamento e as etapas a serem observadas.

Acompanhando o modelo estabelecido no art. 10º da Resolução CONAMA 237/1997, Daniel Roberto Fink, Hamilton Alonso Júnior e Marcelo Dawalibi (2004, p. 4) asseveram que:

Em sendo um procedimento, o licenciamento ambiental possui oito etapas: 1) definição pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento; 2) requerimento da licença ambiental

pelo empreendedor, acostado dos documentos e estudos ambientais exigidos, dando-se publicidade; 3) análise pelo órgão ambiental dos documentos e estudos e vistoria técnica, se necessária; 4) solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental competente; 5) realização de audiência pública quando couber (Resolução CONAMA nº 001/1986); 6) solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental em decorrência dos questionamentos apresentados na audiência pública; 7) emissão de parecer técnico conclusivo e quando couber, jurídico; 8) deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade.

A Instrução Normativa n. 184/2008 regulamenta o licenciamento ambiental no IBAMA, definindo, em seu **art. 2º, quatro etapas do procedimento**:

Art. 2º Os procedimentos para o licenciamento ambiental deverão obedecer as seguintes etapas:

- Instauração do processo;
- Licenciamento prévio;
- Licenciamento de instalação; e
- Licenciamento de operação.

Fornecida de forma genérica a ideia das fases do licenciamento ambiental, impende destacar que a espécie e o rito a serem observados dependerão da natureza do empreendimento, atividade ou obra a ser licenciada. O impacto ambiental da atividade e sua potencialidade de degradação ambiental constituir-se-ão em fatores decisivos para determinar o tipo de licenciamento a ser observado dentre as espécies possíveis em nosso ordenamento jurídico.

Feitas essas considerações, o licenciamento ambiental pode ser:

- a) especial;**
- b) comum; e,**
- c) simplificado.**

Licenciamento ambiental especial: observar-se-á o licenciamento ambiental especial para os empreendimentos, obras e atividades, potencial ou efetivamente causadoras de significativa degradação ambiental, mediante exigência prévia de Estudo de

Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), incidindo as regras previstas nas Resoluções CONAMA n. 001/1986 e 237/1997.

Primeiramente, para melhor compreensão da expressão “significativa degradação ambiental” cumpre ressaltar o conceito de impacto ambiental previsto no art. 1º da Resolução CONAMA 001/1986:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais. (FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALIBI, 2004, p. 193).

Observa-se o caráter abrangente da definição legal de impacto ambiental, sendo possível afirmar que quase toda atividade, obra ou empreendimento será fonte geradora de impacto ambiental. Entretanto, resta perquirir quando será “significativa a degradação ambiental”.

Pode-se afirmar que a degradação ambiental será significativa quando capaz de gerar alterações adversas relevantes ao meio ambiente, ou seja, os impactos ambientais decorrentes da atividade serão significativos ao ambiente afetado.

Entretanto, diante da ausência de conceito legal e subjetividade do que vem a ser “significativo” em matéria de degradação ambiental, o CONAMA, órgão colegiado integrante do SISNAMA, expressamente arrolou, de maneira exemplificativa, no art. 2º da Resolução CONAMA 001/1986, as atividades cujo licenciamento ambiental dependerá de EIA/RIMA, entre as quais se destacam: portos, aeroportos, ferrovias, estradas de rodagem com duas ou mais faixas, etc.

Logo, quando não prevista no rol do art. 2º da Resolução CONAMA 001/1986, caberá ao empreendedor provar que sua atividade não causa significativo impacto ambiental, devendo apresentar estudos técnicos elaborados por profissionais qualificados nesse sentido, como, por exemplo, o Relatório de Ausência de Im-

pactos Ambientais (RAIS), cabendo a decisão de exigir ou não o EIA/RIMA, diante da lacuna, ao órgão licenciador, sem prejuízo de eventual e possível controle jurisdicional do ato administrativo em questão.

Destarte, o licenciamento ambiental especial pode ser definido como um procedimento administrativo complexo sujeito ao EIA/RIMA, no qual serão deferidas (ou não), progressivamente, as três espécies de licenças ambientais: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação ou Funcionamento. O rito se apresentará especial em relação ao comum, principalmente, até a fase da licença-prévia, considerada a necessidade de um amplo conhecimento do meio ambiente a ser atingido direta ou indiretamente, pela atividade, obra ou empreendimento. Destacam-se os seguintes aspectos legais a serem observados nesse tipo de licenciamento ambiental:

- obrigatória realização de audiência pública presidida pelo órgão licenciador e com o objetivo de apresentar à sociedade o EIA/RIMA. As regras de funcionamento da audiência pública estão definidas na Resolução CONAMA 009/1987 (em processo de revisão, tendo sido identificadas como as principais questões: a) discussões de mérito da revisão da Resolução Conama n. 09/1987: escopo da resolução - necessidade de ampliar a discussão da participação social no processo de licenciamento ambiental; b) nível de detalhamento da Resolução x regimento interno: aspecto a ser debatido na CTCQA; c) abrangência: comunicação no licenciamento ambiental - estende o tempo do processo de licenciamento ambiental; d) linguagem e abordagem (abrangência) dos estudos no decorrer da audiência pública; e) manutenção do art. 2º da Resolução CONAMA n. 09/1997; f) representação social e qualificação da participação social nas audiências públicas e no processo de licenciamento ambiental; g) obrigatoriedade da audiência pública e de reuniões públicas para termo de referência em processos de licenciamento ambiental submetidos a EIA e RIMA; h) equidade de participação na audiência pública: manifestação do movimento ambientalista organizado sobre o projeto e estudos apresentados (contradita); i) divulgação, publicidade e tempos da audiência pública em relação à divulgação dos estudos; j) número e locais em que serão realizadas as

audiências públicas). Embora no art. 2º da citada resolução tenha constado a expressão "sempre que julgar necessário", deve prevalecer o entendimento de que em todos os processos de licenciamento ambiental mediante EIA/RIMA deve obrigatoriamente haver audiência pública;

- ampla publicidade da audiência pública nos meios de comunicação social;

- disponibilização por um período prévio à audiência pública, de cópias completas ou 2ª, 3ª e 4ª vias originais do EIA/RIMA para acesso dos cidadãos. Geralmente, o empreendedor opta pela entrega do EIA/RIMA aos órgãos públicos, como, por exemplo, Ministério Público, Prefeitura Municipal, etc.;

- irrestrita participação direta e democrática dos cidadãos e representantes da sociedade civil durante a audiência pública, seja fazendo questionamentos ou apresentando propostas mediante o uso da palavra ou por escrito;

- obrigatória integração do ato da audiência pública ao processo de licenciamento ambiental, devendo ser providenciada a gravação e a filmagem da audiência, o registro dos fatos em ata descritiva, etc.

Em regra, depois de concedida a licença prévia, o rito a ser observado é o mesmo do procedimento de licenciamento ambiental comum, obtendo-se a licença de instalação e a licença de funcionamento ou de operação.

Licenciamento ambiental comum: observar-se-á o licenciamento ambiental comum nos casos de empreendimentos, obras e atividades não sujeitas ao licenciamento ambiental especial ou simplificado.

Para aquelas atividades causadoras de impactos ambientais, porém não significativos, a exigir EIA/RIMA, nem com baixa potencialidade ofensiva a ponto de submeter-se ao licenciamento simplificado, observar-se-á o licenciamento ambiental comum, cujo padrão a ser observado está previsto no art. 10º da Resolução CO-NAMA 237/1997. O órgão licenciador exigirá os estudos ambientais previstos na legislação e considerados necessários à análise da situação e emissão de decisão final, concedendo ou não as respectivas licenças ambientais.

Assim como no licenciamento ambiental especial, no

comum o órgão licenciador concederá ou não, de maneira progressiva, as três espécies de licenças ambientais previstas na legislação, a saber: licença prévia, licença de instalação e licença de operação ou funcionamento.

Os mesmos princípios aplicados ao licenciamento ambiental especial também incidem no licenciamento ambiental comum quanto à publicidade do ato e à participação popular, embora não haja a obrigatoriedade de realização de audiência pública.

Licenciamento ambiental simplificado: aplica-se às atividades que por sua natureza, porte e localização são consideradas de “baixo potencial ofensivo ao meio ambiente”. De fato, se nem toda atividade econômica depende de licenciamento ambiental, forçoso é reconhecer que a baixa potencialidade ofensiva de algumas atividades justifica e autoriza um licenciamento ambiental mais simples, com um rito concentrado, sem necessidade de estudos complexos.

No Estado de Goiás, conforme **Portaria n. 006/2001 da ex-tinta Agência Goiana do Meio Ambiente**, estão sujeitas ao licenciamento ambiental simplificado várias atividades, dentre as quais: criação de animais - pecuária até cem bovinos, avicultura até cinco mil aves, suinocultura até dez matrizes; indústria de minerais não metálicos cadastrada como microempresa; indústria de madeira cadastrada como microempresa; barragens até 1,00 hectare, etc. Nessa hipótese, não há que se falar em licença prévia e licença de instalação, sendo ao final deferida única licença ambiental denominada “Licença Ambiental Simplificada ou LAS”.

A nível federal, nos empreendimentos de impacto “pouco significativo e quando não couber análise locacional”, o IBAMA suprimirá a fase de Licença Prévia e exigirá Estudo Ambiental Simplificado e Plano de Controle Ambiental, que poderão ser licenciados integralmente pelos Núcleos de Licenciamento Ambiental, nos termos dos arts. 38 e 39 da IN n. 184/2008.

Ressalta-se que não é a quantidade e as espécies de licenças ambientais que garantem efetiva defesa do meio ambiente, revelando-se razoável e proporcional a aplicação de um procedimento simplificado para aquelas atividades com baixa magnitude de impacto ambiental.

Em regra, nos procedimentos de licenciamento ambiental especial e comum são três as espécies de licenças ambientais previstas: licença prévia, licença de instalação e licença de operação ou funcionamento.

A licença prévia surge na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação. É emitida após análise dos documentos e estudos ambientais apresentados pelo empreendedor de acordo com as exigências do órgão licenciador. Significa um “sinal verde” para o empreendimento, obra ou atividade, pois, se inviável do ponto de vista ambiental, a obra, atividade ou empreendimento não prosseguirá diante do indeferimento da licença prévia.

Após expedição da licença prévia, o empreendedor deverá providenciar as medidas e os estudos complementares exigidos pelo órgão ambiental indispensáveis à análise do deferimento e da emissão da licença de instalação. A partir da emissão da licença de instalação a execução da obra, empreendimento ou atividade poderá ter início de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e condicionantes, da qual constituem motivos determinantes.

Observa-se que, após concluída a execução da obra, o seu funcionamento ainda dependerá da emissão da licença de operação ou licença de funcionamento. Sem essa licença o empreendimento não poderá entrar em funcionamento, sob pena de incorrer na conduta criminosa tipificada no art. 60 da Lei n. 9.605/1998:

Art. 60 - Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes. (ME-DAUAR, 2002, p. 372)

Somente será deferida a licença de funcionamento após a verificação do efetivo cumprimento das obrigações e exigências constantes na licença de instalação.

Por fim, ressalta-se que as licenças ambientais não são perpétuas, possuindo prazo de validade estabelecido por cada órgão licenciador, observado o art. 18 da Resolução CONAMA 237/1997, que estabelece para a Licença Prévia (LP) um prazo máximo de 5 (cinco) anos; para a Licença de Instalação (LI) um prazo máximo de 6 (seis) anos; e para a Licença de Operação o prazo mínimo de 4 (quatro) anos e máximo de 10 (dez) anos.

O QUE DEVE SER LICENCIADO?

Sabe-se que o licenciamento ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, verdadeira ferramenta de gestão ambiental que concretiza o princípio da prevenção, verdadeira coluna mestra em matéria ambiental. Entretanto, um ponto merece reflexão: **o que deve ser licenciado?**

Se o meio ambiente é um bem de uso comum do povo que abrange valores e recursos naturais, artificiais e culturais relevantes à sociedade, revela-se de suma importância definir o que deve ser licenciado.

Primeiramente, registra-se como impossível prever em um rol normativo todas as atividades passíveis de licenciamento ambiental, pois na ordem econômica prevalece o princípio da livre iniciativa, de sorte que as pessoas e empresas são livres para criar e desenvolver suas atividades, cujo dinamismo, associado ao avanço tecnológico, propiciam a criação, incessante, de atividades não regulamentadas pelo Poder Público. Daí, conclui-se que toda e qualquer lista de atividades passíveis de licenciamento ambiental deve ser interpretada de forma exemplificativa, e não taxativa.

Procurando propiciar mais segurança jurídica ao meio ambiente e aos empreendedores, a Resolução CONAMA 237/1997 trouxe, em seu Anexo I (FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALIBI, 2004, p. 204-208), um rol de atividades passíveis de licenciamento ambiental, podendo ser citadas algumas: **Extração e tratamento de minerais** - pesquisa mineral com guia de utilização; **Indústria de**

produtos minerais não metálicos - fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos, tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros; **Indústria metalúrgica** - fabricação de aço e de produtos siderúrgicos; **Obras civis**: rodovias, ferrovias, hidrovias, barragens e diques; **Serviços de utilidade**: estações de tratamento de água; etc.

O adequado seria que, paralelamente ao rol de atividades que dependem de licenciamento ambiental, o legislador estabelecesse num artigo ou parágrafo próprio alguns critérios ou parâmetros de natureza objetiva que propiciassem uma correta interpretação daquilo que deve ou não ser licenciado. Afinal, nem toda atividade necessita de licenciamento ambiental. A título de exemplo, em regra, não dependem de licenciamento ambiental para seu funcionamento: padaria, restaurante, escola, construção de casa, etc.

Cumpra registrar certa distorção por alguns órgãos públicos ao exigir licenciamento ambiental de algumas atividades que, *a priori*, não deveriam estar sujeitas à referida exigência. Observa-se que, sob o título de “licenciamento ambiental simplificado”, os órgãos ambientais estão exigindo licenciamento de atividades insignificantes do ponto de vista ambiental.

Transmite-se a impressão de que há uma preocupação maior do Estado em arrecadar do que realmente em proteger o meio ambiente, exigindo-se o licenciamento ambiental e o correspondente pagamento de taxas. Observa-se que não se trata de excesso de zelo para com o meio ambiente, pois se o fosse mereceria aplausos, e não críticas, mas, ao contrário, simples preocupação em arrecadar, como ocorre, a título de exemplo, com os radares móveis “escondidos” nas rodovias para multar os motoristas, e não para educá-los.

Ao mesmo tempo em que se verifica excessivo rigor para com atividades insignificantes e de baixo ou nenhum potencial ofensivo ao meio ambiente, observa-se tolerância para com as atividades realmente impactantes e de significativa degradação ambiental, tendo em vista o grande número de empregos gerados pela indústria, principalmente nos Estados em processo de industrialização.

A QUEM COMPETE LICENCIAR?

A Constituição Federal definiu como comum a competência material para proteção e defesa do meio ambiente entre União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios. Após 23 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, o legislador infraconstitucional brasileiro regulamentou o art. 23 da Carta Política, por meio da Lei Complementar n. 140 de 08/12/2011, definindo a competência para licenciar da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Da citada lei complementar extrai-se dois princípios básicos:

1º) o licenciamento ambiental é uno: nos termos do art. 13 da LC n. 140/2011, os empreendimentos e as atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo. Portanto, está absolutamente vedada a duplicidade de licenciamento ambiental do mesmo empreendimento;

2º) o órgão licenciador é o competente para imposição de multa ao empreendimento em caso de infração: somente o órgão licenciador do empreendimento pode aplicar multa, pois, nos termos do inciso XIII dos arts. 7º, 8º e 9º, “ao órgão licenciador caberá exercer o controle e fiscalização do empreendimento”. Logo, somente quem licenciar pode multar. À luz desse princípio corroborado pelo art. 17 da LC n. 140/2011, constata-se que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Nesse aspecto andou bem o legislador para evitar que o órgão licenciador ficasse com as receitas decorrentes do licenciamento, deixando para outro órgão apenas a árdua tarefa de fiscalizar.

Quem come a carne que fique com o osso!

É cediço que um processo de licenciamento ambiental demanda custos ao empreendedor, não apenas em relação aos estudos

ambientais necessários, mas, principalmente, quanto às taxas recolhidas durante o processo administrativo e os valores de compensação ambiental previstos no art. 36 da Lei n. 9985/2000, que pode chegar às cifras milionárias, de sorte que “parece razoável exigir daquele que arrecadou o ônus da fiscalização”.

Impende destacar como comum a competência material para proteção do meio ambiente entre União, Estados e Municípios, nos termos do art. 23 da CF, de sorte que os demais entes federativos podem exercer a fiscalização de empreendimento, sendo-lhes vedado somente aplicar multa (lavrado auto de infração) se não forem responsáveis pelo licenciamento, podendo, nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, determinar medidas para evitá-la, cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis, conforme previsto no art. 17, §§ 2º e 3º do LC n. 140/2011.

De fato, sendo o meio ambiente bem de uso comum do povo, verdadeiro direito difuso, não se revela razoável deixá-lo indefeso diante da omissão ou inércia do Poder Público responsável pela sua defesa, sendo recomendada e legítima a atuação supletiva nos casos previstos em lei.

Se a atribuição para licenciar empreendimento ou atividade é una, quanto à divisão das atribuições de cada ente federativo, impende destacar:

I - Em relação à atribuição da União para licenciar: o legislador mesclou três critérios, a saber: critério da titularidade do bem; critério da abrangência do impacto ambiental; e critério da natureza da matéria.

Assim, sempre será competência da União o licenciamento ambiental de empreendimento “localizado ou desenvolvido”:

- a) no Brasil e em país limítrofe (área de fronteira);
- b) no mar territorial;
- c) na plataforma continental;
- d) em zona econômica exclusiva;
- e) em terras indígenas;
- f) em unidades de conservação instituída pela União, **exceto**

em relação à Área de Proteção Ambiental;

g) em dois ou mais Estados (nessa hipótese, o empreendimento será licenciado pelo IBAMA em sua sede ou em seus Núcleos de Licenciamento Ambiental (NLA), localizados nos Estados, conforme determinado pela Coordenação Geral de Licenciamento temática responsável pelo processo, nos termos do art. 9º, *caput*, e § 1º da IN n. 184/2008 do IBAMA, pois empreendimentos identificados como de competência federal, mas cujas características técnicas não são de significativo impacto nacional ou regional, deverão ser licenciados pelos Núcleos de Licenciamento Ambiental Local);

h) de caráter militar, observadas as exceções previstas na Lei Complementar n. 97/1999;

i) que disponha sobre material radioativo ou utilize energia nuclear; ou,

j) conforme definido por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional;

II - Quanto à atribuição dos Estados-Membros para licenciar: o legislador utilizou um critério de exclusão para definir como sendo do Estado a obrigação de licenciar os empreendimentos que não são de competência da União e dos Municípios, associado ao critério de titularidade do bem quando se tratar de empreendimento localizado ou desenvolvido em unidades de conservação instituída pelo Estado, exceto em relação às Áreas de Proteção Ambiental (APAs), conforme o disposto no art. 8º, incisos XIV e XV da LC 140/2011. Logo, conclui-se que tudo que não for de competência da União e dos Municípios será de competência do Estado;

III - Quanto à atribuição dos Municípios para licenciar: o legislador mesclou o critério de abrangência do impacto ambiental com o critério da titularidade do bem. Em seguida, definiu como sendo atribuição municipal o licenciamento de atividade ou empreendimento:

a) que cause ou possa causar “impacto ambiental de âmbito local” (será competente para o licenciamento ambiental o órgão municipal licenciador, se existente e integrante do Sistema

Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Normalmente, o órgão licenciador municipal é a Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou alguma fundação municipal criada por lei para tal fim);

b) localizado em unidade de conservação instituída pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), que observa critérios próprios;

IV – Quanto à atribuição do Distrito Federal para licenciar: o legislador expressamente dispôs que as ações administrativas do Distrito Federal são as previstas nos arts. 8º e 9º da LC n. 140/2011, ou seja, dada as características políticas do Distrito Federal, este possui as mesmas atribuições dos Estados-Membros e dos Municípios.

Impende destacar os seguintes pontos da recentíssima lei complementar:

a) anteriormente ao advento da LC n. 140/2011, havia previsão genérica de atuação supletiva do IBAMA enquanto órgão federal licenciador e integrante do SISNAMA, conforme *caput* do art. 10 da Lei 6938/1981. Nos termos da novel legislação, a atuação supletiva exclusiva do IBAMA desapareceu, pois prevista a atuação supletiva de “um ente federativo a outro” (não apenas do IBAMA) nos termos dos arts. 2º, II, 4º, V e VI, e 15 da LC n. 140/2011.

Nos termos dos incisos I, II e III do art. 15 da LC n. 140/2011, ocorrerá a atuação supletiva nas ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental, quando inexistente órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente. Constitui causa caracterizadora da atuação supletiva prevista no art. 15 da LC em comento, “o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental”, conforme disposto no § 3º do art. 14 da citada lei;

b) o legislador, expressamente, previu ser de atribuição dos Estados: b.i) a autorização de supressão de vegetação de imóveis rurais (salvo quando se tratar de florestas públicas ou terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União (exceto em APAs), ou empreendimentos licenciados ou autorizados,

ambientalmente, pela União, quando a competência for desta); b.ii) a aprovação do funcionamento de criadouros da fauna silvestre (reforçado o entendimento de que a fauna silvestre não é bem exclusivo da União, pois o criadouro de fauna silvestre passa a ser licenciado pelo Estado); b.iii) o exercício do controle ambiental da pesca em âmbito estadual (não engloba os rios federais, pois de âmbito nacional ou regional a competência continua sendo da União);

c) é atribuição de ente municipal aprovar a supressão de vegetação: c.i) em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e, c.ii) em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município;

d) nas três esferas federativas (União, Estados e Municípios) o legislador excepcionou a competência para o licenciamento ambiental quando se tratar de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), espécie do gênero unidade de conservação de uso sustentável. Nessa hipótese, o critério definidor da competência não será do instituidor da Área de Proteção Ambiental, mas, à luz do § único do art. 12 da LC n. 140/2011, serão observados os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º.

Assim, sendo exclusivamente uma APA, o licenciamento ambiental (e conseqüente poder de autuação) será de atribuição:

i) **da União:** a) se localizada conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) se localizada em dois ou mais Estados; e, c) se localizada em área militar. Ressalta-se como impossível a criação e localização de APA no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, pois composta por “terras” públicas ou privadas, nos termos do § 1º do art. 15 da Lei n. 9985/2000;

ii) **do Estado:** se não for competência da União ou do Município nos termos do inciso XIV do art. 8º da LC n. 140/2011;

iii) **do Município:** a) se localizada em área de âmbito local (se for uma APA instituída pela União de âmbito local, será competente para o licenciamento o Município, e não a União); ou,

iv) **União, Estado ou Município:** se ocorrer a hipótese prevista na “alínea h do inciso XIV do artigo 7º da LC nº 140/2011”, sendo observada tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo,

a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional.

e) nos termos do § único do art. 7º da LC n. 140/2011, é possível que empreendimento localizado concomitantemente em áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira não seja de atribuição da União, se não previsto em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional;

f) **causa suspensiva do prazo de aprovação do licenciamento ambiental:** como o art. 14 da LC n. 140/2011 previu a observância obrigatória pelo órgão licenciador dos prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento, nos termos do § 2º do referido artigo, “as exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor”. Trata-se de dispositivo relevante a fim de evitar que o órgão licenciador fique em mora por inércia ou proposital omissão do empreendedor no atendimento às exigências feitas pelo órgão licenciador;

g) a renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente;

h) a LC n. 140/2011 aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental, iniciados a partir de sua vigência, ou seja, 09/12/2011.

Portanto, à luz da novel lei complementar, a regra para a fixação da competência não é mais determinada pela abrangência dos impactos ambientais, como previsto pela Lei 6.938/1981, pois nesse aspecto foi revogada.

DESAFIOS PARA A CORRETA PROTEÇÃO PREVENTIVA DO MEIO AMBIENTE EM SEDE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Ao mesmo tempo em que propicia mais proteção ao meio

ambiente pela pluralidade dos agentes estatais encarregados de sua defesa, o fato de as competências material e legislativa serem, respectivamente, comum e concorrente entre União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios tem contribuído para uma situação de incerteza jurídica no processo de licenciamento ambiental, que agora se pretende sanada pela Lei Complementar n. 140/2011.

Embora a Lei Complementar n. 140/2011 tenha representado um avanço na definição da competência do órgão licenciador, cumpre notar que persistirão os seguintes pontos a serem observados no licenciamento ambiental:

(a) **cumulatividade de normas ambientais dos diversos entes federados encarregados da proteção e defesa do meio ambiente**: sendo concorrente a competência legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em defesa do meio ambiente, resulta como inevitável a possibilidade de coexistirem normas estaduais e municipais mais restritivas e protetoras que a norma federal, não sendo possível a recíproca, sob pena de inconstitucionalidade das normas estaduais e municipais.

Diante desse quadro, como conceber um licenciamento ambiental presidido pelo órgão federal ou estadual licenciador, havendo normas de alguns entes municipais atingidos pela atividade prevendo limites e padrões mais restritivos que a legislação estadual?

Ciente de que a superveniência de lei federal fixando normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, distrital e municipal, no que lhe for contrário, o órgão federal e estadual deve observar as normas municipais mais restritivas ou seguir apenas os padrões previstos na legislação federal ou estadual?

Uma interpretação sistemática da Constituição Federal conduz à assertiva de que **o órgão licenciador federal ou estadual “deve” observar e adotar como padrões e limites aqueles mais restritivos previstos na legislação municipal**, pois: **a uma**, é legítimo o ato normativo municipal que dispôs sobre interesse local; **a duas**, ao fixar padrões mais restritivos em defesa do meio ambiente o ato municipal ou estadual não está sendo contrário ao ato federal, mas aliando-se ao mesmo na defesa do meio ambiente. O que a Constituição Federal veda é ato normativo estadual

ou municipal mais permissivo que o federal em matéria de defesa do meio ambiente, pois aí sim será contrário à norma federal.

Ainda, como fruto da competência legislativa concorrente em defesa e proteção do meio ambiente, pode-se imaginar como plenamente possível, considerando a competência do órgão licenciador estadual, que a mesma atividade licenciada no Rio de Janeiro possa demandar forma e procedimento diferentes em Minas Gerais.

Apenas a título de ilustração, o documento de avaliação de impacto ambiental - Estudo Integrado da Bacia Hidrográfica (EIBH), exigido pela SEMARH (antiga Agência Goiana do Meio Ambiente) para licenciar empreendimento hidrelétrico no Estado de Goiás, não é exigido pelo IBAMA para licenciamento de empreendimento da mesma natureza de competência federal.

Ressalte-se que citada situação decorre do fato de a exigência de EIBH estar prevista em TAC firmado pela SEMARH com o Ministério Público, visto que se prevista em lei estadual teria de ser observada pela IBAMA.

Portanto, a citada cumulatividade de normas poderá ensejar tratamento desigual por parte dos órgãos ambientais para situações absolutamente iguais durante o licenciamento ambiental.

(b) a pressão política e econômica sobre a questão ambiental: a necessidade pela busca do proveito material baseado num consumo desenfreado torna a sociedade alienada às questões ambientais.

Num primeiro momento, observa-se que os cidadãos não preservam o meio ambiente por falta de educação e consciência ambiental. Num segundo momento, instruídos e conscientizados, continuam a degradar o meio ambiente pelo falso distanciamento dos impactos ambientais.

Se os cidadãos preocupam-se mais com a economia local do que com o meio ambiente em que vivem, resulta como normal o fato de o órgão ambiental refletir o pensamento de quem está no poder, eleito por uma maioria esmagadora de “cidadãos” que priorizam o desenvolvimento econômico face ao meio ambiente.

Comumente se ouve, nos discursos políticos, o compromisso dos governantes para com o crescimento econômico, a geração de empregos, a melhoria da saúde e da educação, sendo

inexpressiva a citação sobre o meio ambiente, inserido, quase sempre, no popular jargão do desenvolvimento sustentado.

Para atrair novas empresas os governantes prometem facilidades em todos os níveis e setores, desde concessões de incentivos fiscais (surgindo a figura da Guerra Fiscal), parcerias em obras de infraestrutura, sendo ingênuo acreditar e esperar do mesmo Poder Público que atrai as empresas uma postura isenta e imparcial por ocasião do licenciamento ambiental desses empreendimentos. Observa-se como um dos argumentos dos governos para atrair empresas de outros estados e países justamente a celeridade do processo de licenciamento ambiental.

Até mesmo a recente intenção do Governo Federal de disciplinar o licenciamento ambiental de grandes obras, conforme divulgado na mídia nacional, reflete mais uma responsabilidade com o desenvolvimento econômico, e não com o meio ambiente, pois parece nítido o fim visado pela nova proposta de lei: buscar “agilizar” a execução de 120 grandes projetos de infraestrutura que estão emperrados por problemas de ordem ambiental.

(c) a falta de padronização do licenciamento ambiental: apesar do licenciamento ambiental apresentar um esquema dividido em fases e da competência do CONAMA para estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental, a competência legislativa concorrente dos entes federados contribui para a ausência de “regras objetivas padronizadas” capazes de afastar o predomínio do subjetivismo do órgão ambiental demonstrado em várias ocasiões procedimentais, a começar pela definição do que pode ser dispensado de licenciamento.

Nem toda atividade econômica depende de licenciamento ambiental. Quais os critérios para a definição daquilo que deve e não deve ser licenciado? Se a criação de até cem bovinos depende de licenciamento ambiental simplificado, deve-se exigir referido licenciamento para a criação de dez, cinquenta ou setenta bovinos?

Não estando a atividade, obra ou empreendimento prevista no art. 2º da Resolução CONAMA 001/1986, quando deverá ser exigido EIA/RIMA? Não sendo o caso de EIA/RIMA, quais estudos serão exigidos? Qual a diferença entre audiência pública e reunião pública presidida pelo órgão licenciador?

De fato, observa-se uma multiplicidade de estudos e documentos ambientais previstos na legislação ambiental sob o gênero “avaliação de impactos ambientais”. Tal situação prejudica a participação popular no processo de licenciamento, gerando dúvida e incerteza no cidadão. Quando se exige um Plano de Gestão Ambiental (PGA) e quando será exigido um Plano de Controle Ambiental (PCA)?

(d) o licenciamento ambiental visto como fonte de receita pelo Estado: é razoável que o Estado cubra taxas instituídas por lei durante o licenciamento ambiental. O que não se revela razoável é a excessiva preocupação do órgão licenciador em arrecadar, desviando o foco de sua única razão de existir - a defesa do meio ambiente.

Quase sempre, a falta do recolhimento de uma taxa por parte de um empreendimento enseja o indeferimento do licenciamento ambiental pelo órgão licenciador enquanto não efetuado o devido recolhimento. Porém, recolhido o numerário aos cofres públicos, este mesmo empreendimento dificilmente receberá uma visita ou inspeção preventiva do órgão ambiental fiscalizador para aferir sua adequação às exigências técnicas expressas na licença ambiental.

A realidade revela que os órgãos ambientais agem como se fossem “bombeiros”, sempre apagando o fogo de chamas altas, não agindo de forma preventiva ao dano. Contentam-se com relatórios e laudos elaborados à custa e por conta dos empreendedores, sem, contudo, realizar monitoramentos sistemáticos e efetivos no local atingido pelo empreendimento.

Na área ambiental há uma distância continental entre o discurso e a ação, entre a retórica e a prática, enfim, entre o que se fala e o que se faz. Recentemente, o fechamento de unidades regionais do IBAMA em todo o país confirma essa assertiva.

(e) falta de estrutura material e pessoal do órgão ambiental: além do desvio de finalidade do órgão licenciador preocupado com a arrecadação de recursos, observa-se, invariavelmente, em todos os órgãos ambientais, uma estrutura de seu quadro funcional muito aquém da exigida pela demanda ambiental fiscalizadora. Se o meio ambiente é direito difuso, direito humano fundamental de terceira geração, deveria receber do

Poder Público em todas as esferas (federal, estadual e municipal) mais atenção e respeito.

O número de profissionais com capacitação técnica nos órgãos públicos licenciadores é muito aquém da necessidade. Em alguns Estados, parte do quadro funcional dos órgãos ambientais é composta por “cargos comissionados”, cujo critério de nomeação e escolha está muito distante da competência para o exercício da função. Não há agentes de fiscalização suficientes à demanda exigida pela defesa do meio ambiente.

No ano de 2011, o IBAMA fechou dezenas de escritórios regionais por todo o país, numa inequívoca política de centralização de suas funções nas capitais dos estados, rumando na contramão da proteção e defesa do meio ambiente.

Esse quadro deficitário de funcionários especializados acaba gerando apenas duas situações possíveis e, quase sempre, cumulativas: **a primeira**, o emperramento da atividade fiscalizadora e licenciadora, tornando mais moroso o procedimento de licenciamento ambiental; **a segunda**, a omissão, a ausência do órgão licenciador, o qual não atua como efetivamente deveria na defesa do meio ambiente, mediante a realização de inspeções, vistorias, perícias e outras diligências necessárias, mas, como mero carimbador de documentos.

CONCLUSÕES FINAIS

(a) **A relevância do caráter preventivo do licenciamento ambiental** – Como instrumento de política nacional do meio ambiente e importante ferramenta de gestão ambiental, o licenciamento ambiental deve concretizar o princípio da prevenção no direito ambiental, de forma a evitar o dano na medida em que sua realização precede ao funcionamento da atividade, obra ou empreendimento impactante;

(b) **A importância do licenciamento ambiental como forma de controle da poluição** – Os estudos e as informações

constantes no procedimento de licenciamento ambiental deverão subsidiar e orientar o Poder Público no controle e na fiscalização dos impactos ambientais decorrentes da atividade licenciada;

(c) **Prevalência da defesa e proteção do meio ambiente durante o licenciamento ambiental:** como ferramenta de gestão ambiental, no licenciamento ambiental deve prevalecer a variante da defesa e da proteção do meio ambiente, não sendo possível prevalecer na decisão final do órgão licenciador a variante do desenvolvimento econômico gerado pela atividade, pois a finalidade do licenciamento ambiental não é estimular o crescimento econômico, mas preservar e proteger o meio ambiente;

(d) **Licenciamento ambiental uno:** o licenciamento ambiental será uno e presidido pelo órgão licenciador competente para o ato, nos termos da Lei Complementar n. 140/2011;

(e) **Possibilidade de órgão municipal presidir licenciamento ambiental especial:** o ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Lei Complementar n. 140/2011, não impede que o órgão municipal presida licenciamento ambiental de obra, empreendimento ou atividade sujeito à apresentação de EIA/RIMA. Para tanto, deverá existir: ato do Conselho Estadual de Meio Ambiente definindo o tipo de empreendimento, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; norma municipal nesse sentido; e órgão ambiental municipal capacitado para o licenciamento;

(f) **Necessidade de sistematização do procedimento de licenciamento ambiental em todas as esferas federativas:** a Lei Complementar n. 140/2011 poderia ter avançado no sentido de padronizar o licenciamento ambiental mediante fixação de fases rígidas e previsão de documentos uniformes a serem exigidos em cada etapa, reduzindo-se, ao máximo, o subjetivismo do órgão licenciador e a incerteza do procedimento;

(g) **Possibilidade de ampla participação do cidadão no procedimento de licenciamento ambiental:** num Estado Democrático de Direito deve-se estimular ao máximo o exercício da cidadania em todas as áreas e setores de sua vida política. Assim sendo, como concretização do princípio da participação popular em meio ambiente e considerando o disposto na Lei Federal n. 10.650, de 16 de abril de 2003, deve ser facultado ao cidadão o

acesso direto aos documentos e às informações constantes no procedimento de licenciamento ambiental;

(h) **Obrigatoriedade da análise e resposta pelo órgão licenciador aos questionamentos apresentados:** a efetividade do direito de participação do cidadão no procedimento de licenciamento ambiental obriga o órgão licenciador a analisar todo e qualquer questionamento apresentado antes de sua decisão final, sob pena do direito de participação do cidadão transformar-se apenas num ato pró-forma;

(i) **Ampla publicidade do licenciamento ambiental:** ao licenciamento ambiental deve ser dada ampla e efetiva publicidade, sob pena de nulidade do procedimento;

(j) **Cooperação técnica entre os órgãos licenciadores durante o procedimento de licenciamento ambiental:** objetivando mais proteção e defesa do meio ambiente, os órgãos ambientais competentes para o licenciamento em sede federal, estadual e municipal devem firmar convênios de cooperação técnica prevendo compartilhamento de dados, informações e base legal sobre meio ambiente; cursos de capacitação; apoio técnico. A Lei Complementar n. 140/2011 expressamente prevê essa possibilidade em seus arts. 2º, III, e 4º, II;

(k) **Licenciamento ambiental não se confunde com licença ambiental:** licenciamento ambiental é instituto jurídico diverso da licença ambiental e com esta não se confunde, de sorte que poderá haver o procedimento de licenciamento ambiental sem que exista licença ambiental em caso de indeferimento desta. Porém, a recíproca não é verdadeira, pois a licença ambiental somente será emitida no bojo de um procedimento de licenciamento ambiental.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA AMBIENTAL DE GOIÁS. Disponível em: <http://www3.agenciaambiental.go.gov.br/site/legislação/01_legis_port_agenc_06_01.php>. Acesso em: 30 nov. 2006.

BRASIL. *Lei n. 7.347, de 1985*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10741.htm>. Acesso em: 20 fev. 2006.

DESTEFENNI, Marcos. *Direito Penal e Licenciamento Ambiental*. 1. ed. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2004.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

GREENPEACE. *Lula propõe recompensa por redução de emissões de gases estufa, mas não assume responsabilidade para deter mudanças climáticas*. 09 nov. 2006. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/lula-prop-e-recompensa-por-red/org.br/noticias/noticias.php>.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Coletânea de legislação de Direito Ambiental*. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 4. ed. São Paulo: Editora RT, 2005.

OLIVEIRA, José Carlos de. *8 em 1 Acadêmico*. Constituição da República Federativa do Brasil. 3. ed. Franca: Lemos & Cruz Publicações Jurídicas, 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Max Limonad. 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

WWF-BRASIL. *COP de clima termina com um pequeno passo à*