

PETRÔNIO SILVA

**LICENCIAMENTO COMO DISPOSITIVO LEGAL DE GESTÃO AMBIENTAL,
E AGENTE REGULADOR DA AÇÃO HUMANA SOBRE O MEIO AMBIENTE.**

CURITIBA

2012

PETRÔNIO SILVA

**LICENCIAMENTO COMO DISPOSITIVO LEGAL DE GESTÃO AMBIENTAL,
E AGENTE REGULADOR DA AÇÃO HUMANA SOBRE O MEIO AMBIENTE.**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado para obtenção do título de especialista em direito ambiental no Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: MsC Ana Maria Jara Botton Faria

CURITIBA

2012

Sumário

1. INTRODUÇÃO	08
1.1 Objetivo.....	09
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	10
2.1 Fatores adversos que contribuíram para o atual controle das atividades produtivas	10
2.2 Princípios do Direito Ambiental	15
2.2.1 Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente equilibrado como direito fundamental	16
2.2.2 Princípio do Desenvolvimento Sustentável	18
2.2.3 Princípio da Prevenção	19
2.2.4 Princípio da Precaução	20
2.2.5 Princípio do Poluidor Pagador.....	20
2.2.6 Princípio da Participação Comunitária.....	21
2.3 A Institucionalização da Questão Ambiental no Brasil	21
2.4 A Abordagem do Meio Ambiente na Constituição Federal	24
2.5 A Política Nacional do Meio Ambiente	25
2.6 Código Florestal	26
2.7 CONAMA	26
2.8 O Licenciamento Ambiental no Brasil	27
2.9 Diferença entre Licenciamento, Licença e Autorização	29
2.9.1 Etapas do Licenciamento	31
2.9.1.1 Licença Prévia (LP)	32
2.9.1.2 Licença de Implantação (LI)	34
2.9.1.3 Licença de Operação (LO)	34
2.9.1.4 Licença Simplificada (LS)	35
2.10 Normas Legislativas e Administrativas Disciplinadoras do Licenciamento Ambiental	36
2.11 Competências Federal e Estadual para Emissão de Licença Ambiental	36

2.12 Os custos do Licenciamento Ambiental	38
2.13 Meio Ambiente x Desenvolvimento Econômico	40
2.14 Princípios do Licenciamento Ambiental	41
3. METODOLOGIA	46
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	47
4.1 Consequências da Ausência de Licenciamento Ambiental	47
4.2 Da importância/necessidade de controle ambiental	48
4.3 O licenciamento ambiental como prevenção	48
4.4 Da enorme burocracia para a concessão de licenciamento	49
4.5 Das penalidades existentes para a falta de licenciamento ambiental	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
6. REFERÊNCIAS	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento**
- BIRD: Banco Mundial**
- CF: Constituição Federal**
- CFCs: Clorofluorcarbonetos**
- CO2: Dióxido de carbono**
- CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente .**
- EIA: Estudo de Impacto Ambiental**
- IBAMA: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis**
- IBDF: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal**
- ICMBio: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**
- IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change**
- LI: Licença de Implantação**
- LO: Licença de Operação**
- LP: Licença Prévia**
- LS: Licença Simplificada**
- MBES: Ministério da Habitação e Bem Estar Social**
- MHU: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente**
- MINTER: Ministério do Interior**
- MMA: Ministério do Meio Ambiente**
- OECD: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico**
- ONG: Organização Não Governamental**
- ONM: Organização Mundial de Meteorologia**
- ONU: Organização das Nações Unidas**
- PNMA: Política Nacional do Meio Ambiente,**
- PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**
- RIMA: Relatório de Impacto Ambiental**
- SEMA: Secretaria do Meio Ambiente.**

SEMAM/PR: Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República

SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente

SUDEPE: Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA: Superintendência da Borracha

UC: Unidade de Conservação

RESUMO

Este trabalho objetivou compreender a utilização e a importância do licenciamento ambiental como regulador das atividades humanas com interferência direta no ambiente. Desta forma, abordou-se como problemática "se o licenciamento ambiental para a instalação de empreendimentos vem a ser um fator determinante para o controle da degradação do meio ambiente". O estudo foi desenvolvido com base em uma pesquisa bibliográfica, sendo realizada uma abordagem dos aspectos jurídicos e ambientais que norteiam o licenciamento ambiental. A realização do presente trabalho permitiu mostrar que o licenciamento ambiental é uma das ferramentas essenciais para o desenvolvimento sustentável, pois atua ordenando o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental. Em suma, verificou-se que o licenciamento ambiental é um instrumento importante no processo de gestão ambiental tanto do ponto de vista do órgão responsável pela gestão do meio ambiente, quanto dos responsáveis pelas atividades produtivas.

Palavras chave: Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

This study aimed to understand the use and importance of environmental licensing as regulator of human activities with direct interference in the environment. So, it was dealt with as a problem "if the licensing to establishment of enterprises is to be a determining factor in environmental degradation". The study was developed based on a literature research, being conducted an approach of legal and environmental aspects that give the directions to environmental licensing. The accomplishment of the present study allowed to show that environmental licensing is one of the essential tools for sustainable development, because it acts ordering the economic growth and environmental sustainability. In short, it is considered that the environmental licensing an important tool in the process of environmental management as from the point of view of the responsible organ as from those responsible for productive activities.

Keywords: Environment, Environmental Licensing, Sustainable Development.

1. INTRODUÇÃO

Ao fim dos anos sessenta inúmeros acidentes ambientais que ocorreram em várias partes do mundo trouxeram a atenção da sociedade mundial para os perigos a que estava submetida, em decorrência da forma como o homem estava se apropriando dos recursos ambientais no processo produtivo.

A partir de então surgiram manifestações públicas da sociedade em diversos países, que se intensificaram ao longo do tempo, se opondo a esse processo. O aumento de tais manifestações ganhou a atenção de dirigentes de vários países e da Organização das Nações Unidas (ONU), que decidiu então, coordenar o debate sobre a questão ambiental com os países-membros.

Em 1972, em Estocolmo, na Suécia, a ONU realizou a primeira conferência sobre meio ambiente, denominada a “Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano”. Naquela ocasião discutiram-se os danos ambientais, em especial, a poluição industrial e a destruição de ecossistemas.

Como resultado dessa Conferência, vários países criaram órgãos ambientais e formaram uma base legal para amparar a atuação de tais órgãos no controle dos danos ambientais, numa onda crescente de proteção aos recursos naturais, da qual o Brasil faz parte, eis que em 1973 criou seu primeiro órgão ambiental federal – a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA); posteriormente, já no início dos anos 80, aprovou-se a política ambiental, com alguns instrumentos para viabilizar sua operacionalização.

A gradual evolução e o resultado das inúmeras pesquisas que começaram a ocorrer nessa seara resultaram numa série de conceituações, importando sobremaneira destacar a exposta no item XII do Anexo I da resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 306/2002, que serviu para imprimir uma definição legal ao meio ambiente, o apontando como sendo o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

O constituinte brasileiro, quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, preocupou-se sobremaneira com a proteção, a preservação e o uso racional dos recursos ambientais, defendendo de forma taxativa, no artigo 225 da Carta Magna, que é garantido a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo ainda estabelecido as incumbências do Poder Público para

garantir a efetividade desse direito, relacionando-o assim ao princípio do poluidor-pagador.

1.1 Objetivo

Nesse contexto, a pesquisa monográfica intitulada “Licenciamento como dispositivo legal de gestão ambiental, e agente regulador da ação humana sobre o meio ambiente” pretende analisar e apontar a finalidade do licenciamento ambiental; a investigação dos desdobramentos jurídicos aplicados ao licenciamento; o estímulo do fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; bem como analisar o instrumento jurídico “licenciamento ambiental” e sua interface com a preservação do meio ambiente, utilizando-se de pesquisas bibliográficas envolvendo artigos, doutrinas, jurisprudências, legislações e notícias sobre o tema, a fim de responder o seguinte questionamento: A instalação de empreendimentos sem o devido licenciamento é um fator determinante para a degradação do meio ambiente desencadeando efeitos negativos no mesmo?

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A preocupação com a interferência do homem na natureza é antiga, porém quase sempre vista de forma pontual e isolada, ligada ao Estado individualmente; com a globalização e a maior interação entre as Nações começa a ganhar corpo uma visão mais abrangente, onde se destaca o reconhecimento da amplitude dos impactos ambientais, que podem afetar mais de um país, e por decorrência, a preocupação em se estabelecer políticas conjuntas e metas coletivas para garantir a segurança de todos.

Evidente que isso não aconteceu da noite para o dia, refletindo uma lenta transição de um posicionamento para outro, mais abrangente, muito por pressão da população ou ainda como reflexo de acidentes ambientais de grandes proporções.

Assim, a análise do contexto histórico que originou o atual quadro de protecionismo ambiental é de extrema importância, até porque é de sua evolução que começam a surgir os princípios que irão nortear o uso racional dos recursos naturais e a aplicação do direito ambiental.

2.1 Fatores adversos que contribuíram para o atual controle das atividades produtivas

Tem-se presenciado, ao longo do tempo, inúmeras situações e fatos reveladores da fragilidade do meio ambiente, que demonstram a necessidade da adoção de uma postura crítica para sua defesa, associada a ações que também promovam a educação voltada ao respeito à natureza, ao meio ambiente e à garantia de atendimento das necessidades das futuras gerações (PASSOS, 2009: 34).

Situações e fatos que vêm ocorrendo ao longo do tempo têm demonstrado a vulnerabilidade do meio ambiente frente aos exageros e à falta de planejamento e controle, demonstrando a necessidade da implantação de ações em sua defesa, bem como da implantação de projetos que promovam a educação ambiental em todos os níveis.

Nos dias atuais, para uma grande parcela da sociedade mundial, tornou-se evidente a noção de que uma quantidade enorme de recursos ambientais é

necessária para manter funcionando o sistema de produtividade que dá suporte ao estilo de vida da população do presente século. Por Schommer e Rocha (2007: 84):

“As mudanças nos padrões produtivos e na organização econômica e social caminharam em ritmo mais acelerado e com introdução de novos produtos e comportamentos, gerando maiores e mais profundos impactos sobre o meio ambiente”

Já para Miranda (2008: 67) "a modificação dos padrões de consumo com vistas à preservação do meio ambiente é tema de crescente importância, nos vários círculos de discussão e de decisão, seja em nível internacional, regional ou nacional.”

Essas mudanças ocorreram graças aos avanços da ciência, que permitiram uma maior exploração dos recursos naturais em escala inimaginável, inclusive com o aparecimento da figura da fábrica; Por outro lado, houve o surgimento da poluição e o deslocamento da população do campo para a cidade em busca de melhores condições de vida, fatores extremamente negativos para o meio ambiente.

As cidades da época não estavam devidamente equipadas para suportar o crescimento populacional acelerado e desorganizado, e a proliferação de fábricas e empresas, cujas conseqüências danosas refletiram na área social e ambiental.

Na área ambiental, as conseqüências desse crescimento desordenado começaram a aparecer a partir dos anos 50, na forma de acidentes ambientais com vítimas fatais, no aparecimento de doenças e nas diversas formas de reação social, por meio de literaturas, movimentos ambientalistas e de grupo de cientistas, intelectuais e empresários preocupados com o futuro da humanidade.

De acordo com Schommer e Rocha (2007: 92), “os eventos mais conhecidos foram: Em 1953 – derramamento de mercúrio em Minamata no Japão, com 700 mortes e 9.000 pessoas que contraíram doenças crônicas; em 1953 – primeiro acidente nuclear da história em Tchelianbinski, na União Soviética; em 1961 – criação da WWF¹, organização ambientalista sediada na Suíça; em 1962 – livro *A Primavera Silenciosa*, de Rachel Carlson, alertando sobre os pesticidas.

¹A WWF conta atualmente com quase 5 milhões de associados distribuídos em cinco continentes, formando uma rede em atividade em mais de 100 países, nos quais desenvolve cerca de 2 mil projetos de conservação do meio ambiente. A WWF-Brasil foi fundada em 1996. Com sede em Brasília, a ONG dedica-se à “conservação da natureza com o objetivo de harmonizar a atividade humana com a conservação da biodiversidade e promover o uso racional dos recursos naturais em benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações. Disponível em www.wwf.org.br - Acesso em 12 dez. 2011.

Em 1968 – o CLUBE DE ROMA, constituído de representantes de diversos países e de diferentes segmentos da sociedade, como cientistas, empresários, acadêmicos, que passaram a reunir-se em Roma para analisar os dilemas mundiais e discutir alternativas. Esse grupo reconheceu que as crescentes demandas por matérias primas e geração de resíduos industriais estavam abalando as condições ambientais do planeta e colocando em riscos a saúde e a sobrevivência da humanidade.

Em 1971 – criada, no Canadá, a Fundação Greenpeace² – uma organização não-governamental, com a finalidade de defender o meio ambiente e todos os seres que habitam a Terra; em 1972 – publicado estudo “Os limites do crescimento” (Limitstogrowth), alertando para a problemática da poluição e o esgotamento dos recursos naturais; ainda em 1972 – realizada pela ONU a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, na Suécia, conhecida como a “Conferência de Estocolmo³”, evento que deu início a inclusão da variável ambiental nas discussões sobre o desenvolvimento;

Em 1980 – criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernamental Panel on Climate Change – IPCC⁴), por proposta da Organização Mundial de Meteorologia (ONM) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); em 1984 – acidente na planta da empresa Union Carbide em Bhopal, na Índia. Esse acidente liberou gases tóxicos na atmosfera, provocando 3.300 mortes e mais de 20.000 doentes crônicos; em 1986 – acidente na usina nuclear de Chernobyl, na atual Ucrânia, que resultou em 31 mortes, 134 pessoas com síndrome aguda de radiação e 35.000 casos de câncer na região; em 1987 – divulgação do Relatório Brundtland “Nosso futuro comum”, pela Comissão

² O Greenpeace é uma organização não governamental presente em mais de 40 países, que atua na “defesa do meio ambiente, promoção da paz, e na mudança de atitudes e comportamentos pessoais. Também investiga, expõe e confronta crimes ambientais, desafia os investidores e tomadores de decisão, com objetivo de reverem posições e mudarem seus conceitos. Disponível em www.greenpeace.org.br - Acesso em 10 dez 2011.

³ A Conferência de Estocolmo, primeira Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, reuniu representantes de 113 países, mas apenas 2 chefes de Estado, e de 250 ONGs. A partir de suas recomendações foram criados órgãos de controle ambiental em vários países e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de coordenar as atividades da ONU relacionadas ao meio ambiente (PRESTE, Philippe Le. *Ecopolítica Internacional*. (trad.) Jacob Gorender. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2000).

⁴ O Painel (IPCC) busca avaliar informações científicas disponíveis sobre o efeito das mudanças climáticas, destacar seus impactos ambientais e socioeconômicos e traçar estratégias para dar respostas a esses fenômenos. Desde então o IPCC tem sido um dos mais influentes balizadores do debate a respeito das mudanças pelas quais vem passando o planeta, culminando com a distinção do Prêmio Nobel da Paz, em 2007. Disponível em: www.ecoacao.org.br - Acesso em 10 dez 2011.

Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, da ONU. Esse documento político veio contribuir para a inserção dos problemas ambientais na agenda política internacional, mostrando a existência de uma inter-relação desses com a desigualdade, pobreza e políticas de comércio internacional. Também cunhou o conceito de desenvolvimento sustentável; em 1987 – assinado o Protocolo de Montreal, proibindo o uso de clorofluorcarbonetos (CFCs), usado em aerossóis e equipamentos de ar refrigerado, após a comprovação de que causava danos à camada de ozônio; em 1989 – a Convenção de Basileia, na Suíça, regulamenta a movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos;

Em 1990 – publicado o 1º Relatório de Avaliação do IPCC, com a confirmação das evidências de que o efeito estufa, provocado pelas emissões do CO² na atmosfera, causa mudanças climáticas; em 1992 – realizada a 2ª Conferência da ONU para o Meio Ambiente - a Rio-92 – com a participação de 172 países. Naquela oportunidade foram produzidos importantes documentos como a Agenda 21⁵, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Sustentabilidade e os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; em 1995 – publicado o 2º Relatório de Avaliação do IPCC, com a colaboração de mais de 2.000 cientistas, que apontaram para a necessidade de uma luta contra o aquecimento global e mudanças drásticas no clima⁶.

Em 1997 – formulado o Protocolo de Kyoto durante a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, no Japão. Esse tratado, que contou com a adesão de 160 países e entrou em vigor em fevereiro de 2005, tem como objetivo reduzir os gases causadores de efeito estufa em 5,2%, no período de 2008 a 2012, em comparação com os níveis registrados em 1990. (NASCIMENTO, 2009: 56)

5A Agenda 21 é um plano de ação global, envolvendo todas as áreas em que a ação humana exerce impacto sobre o meio ambiente. Essa agenda tem mais de 40 capítulos, em que reúne propostas que ajudarão a sociedade a fazer a transição do modelo de desenvolvimento atual para uma sociedade sustentável (conciliando proteção ambiental, eficiência econômica e justiça social), com ênfase no papel a ser desempenhado pelos governos na condução desse processo e na participação massiva de toda a sociedade. A Agenda 21 brasileira vem sendo elaborada sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, por meio de debates nos estados e em vários municípios do país, de modo que esses elaborem suas próprias agendas em processo participativo, com os diversos segmentos da sociedade local (SCHOMER, Paula. 2007: 56).

⁶ UOL Notícias, 2007. Informações disponíveis em: www.ecoacao.org.br - Acesso em 20 out 2011.

Em 2001 – publicado o 3º Relatório de Avaliação do IPCC que reúne resultados de pesquisas realizadas por 900 especialistas.

Essa retrospectiva histórica, que evidentemente não contém todos os fatos relevantes sobre o tema, evidencia como as questões ambientais foram ganhando espaço no cenário internacional. Mostra também como as questões mencionadas estão intimamente relacionadas com o modelo de desenvolvimento adotado e suas consequências ambientais, sociais e na qualidade de vida.

A sociedade internacional passou a se mobilizar, com a finalidade de mudar o cenário de degradação ambiental que já se apresentava de forma preocupante. Os governantes passaram a sofrer pressão de grupos sociais organizados, que reivindicavam a adoção de medidas urgentes, que permitissem um maior controle, pelo governo, da poluição industrial e da exploração excessiva de recursos naturais.

De acordo com Granziera (2009: 31), "em 1968, constituiu-se o Clube de Roma, entidade não governamental e sem fins lucrativos, composto por cientistas, economistas, homens de negócios, chefes de Estado e ex-chefes de Estado, tendo por objetivo a discussão de temas de interesse mundial de ordem política, social, econômica, ambiental e cultural. Um estudo encomendado por essa Organização, denominado *Relatório Meadows*, sugeria que a atividade humana se desenvolve muito mais rapidamente que a capacidade da Terra para produzir seus recursos, e por isso sugeriu uma *desaceleração do desenvolvimento*, o que foi questionado pelos países que ainda não haviam atingido níveis de industrialização, dentre os quais o Brasil".

Ainda segundo Granziera (2009: 32), "após o impasse envolvendo o Relatório Meadows, as negociações prosseguiram, culminando com a Conferência de Estocolmo (1972), a qual passou a considerar as diferenças entre os países ricos e os pobres, buscando diferentes soluções, mas com preocupação de todos para com a proteção ambiental".

A Conferência de Estocolmo foi o evento que colocou o meio ambiente no foco das preocupações internacionais. Alertou para o fato de que o planeta corria perigo e precisava de cuidados relacionados às questões ambientais em âmbito global. Também marcou um importante momento da história da humanidade, que inspirou uma série de iniciativas, desde políticas e estratégias de Estado até projetos e intervenções de organizações não governamentais.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 em Estocolmo, na Suécia, foi a primeira Conferência global voltada para o meio ambiente, e como tal é considerada um marco histórico político internacional, decisivo para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental, direcionando a atenção das nações para as questões ambientais (PASSOS, 2009: 01).

A Conferência de Estocolmo foi um marco histórico que chamou a atenção de todo o mundo para a necessidade de se defender o meio ambiente, de uma forma contínua e incisiva, inclusive utilizando a educação ambiental como ferramenta para se atingir esse objetivo.

A partir desse novo cenário, onde países diferentes recebiam tratamentos condizentes com suas condições, o Brasil adotou uma posição de vanguarda, estabelecendo uma série de critérios, diretrizes e princípios para exploração dos recursos naturais, assim como para responsabilização por seu uso indevido. Frente à inquestionável importância dos princípios, nos cabe uma análise mais detalhada do assunto.

2.2 Princípios do Direito Ambiental

Uma vez apresentados os conceitos gerais referentes aos fatores adversos que contribuíram para o atual controle das atividades produtivas, revela-se de fundamental importância trazer à luz os princípios do direito ambiental que envolvem a proteção do meio ambiente. Sendo os princípios norteadores, orientadores na implementação do Direito Ambiental, analisar-se-á os mesmos no sentido de sua definição e importância dentro do ordenamento jurídico.

A palavra princípio, em sua raiz latina, significa "aquilo que se torna primeiro" (*primum capere*), designando início, começo, ponto de partida. (MILARÉ, 2007: 760).

GABRIEL (2011: 79) afirma que "para o direito, os princípios são as idéias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se."

Os Princípios do Direito Ambiental têm a função de proporcionar para as presentes e futuras gerações, as garantias de preservação da qualidade de vida, em qualquer forma que esta se apresente, conciliando elementos econômicos e sociais. Significa dizer que eles defendem que é possível proporcionar às pessoas, agora e

no futuro, um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico, combinado com uma utilização razoável dos recursos existentes na terra.

Princípio, no Direito Ambiental, é utilizado como alicerce ou fundamento do Direito. “Os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fáticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à lógica do tudo ou nada), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes”. (CANOTILHO, 2003: 1.161).

Granziera (2009: 50), afirma que "o direito ambiental, traduzido em uma política pública, rege-se por princípios que conferem fundamento conceitual à sua autonomia e estabelecem uma base lógica em relação ao conteúdo das normas. Quando a norma incorpora, direta ou indiretamente, certo princípio, fica formalmente explicitada a direção tomada pelo legislador na formulação da regra jurídica. Todavia, o princípio pode estar expressamente mencionado no ordenamento jurídico ou apenas resultar de uma formulação teórica, sem, contudo, deixar de constituir uma norma."

A seguir, comenta-se a respeito de alguns desses princípios.

2.2.1 Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente equilibrado como direito fundamental

Este princípio introduz o capítulo da Constituição Federal de 1988 destinado à tutela do meio ambiente, estando presente no caput do artigo 225. “Por meio deste princípio todos os indivíduos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental bastante ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana” (CAVALCANTE, 2011: 21). O direito ao meio ambiente protegido é um direito difuso, já que pertence a todos e é um direito humano fundamental.

Em face à degradação ocasionada pelo progresso, o meio ambiente passou a figurar entre os direitos fundamentais das sociedades contemporâneas ao lado dos demais de terceira geração incorporados nos textos dos Estados Democráticos de Direito. Não há como pensar em direito à vida sem considerar a qualidade do ambiente, pois um deve estar diretamente relacionado ao outro.

Ao contrário de outros princípios implícitos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado se apresenta como direito expresso formalmente no texto constitucional, que, no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 2011). Constitui-se no princípio matriz do direito ambiental, que vai se irradiar em nível constitucional e infraconstitucional como norteador de todo o arcabouço ambiental. Para Édis Milaré (2007: 156), é o “princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando o *status* de verdadeira cláusula pétrea”.

Em recente julgado, o Tribunal paulista ampliou sua utilização, o agregando a outro princípio de direito administrativo, qual seja, o da obrigatoriedade da intervenção estatal a fim de resguardar com eficiência o meio ambiente, como se pode inferir, da ementa a seguir transcrita:

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA ATO DE PARALISAÇÃO DE EXTRAÇÃO DE ARGILA IMPETRANTE ESTAVA COM A LICENÇA DE OPERAÇÃO VENCIDA CABIMENTO PARALISAÇÃO DE ATIVIDADES COMO ALTERNATIVA ÚNICA OFERECIDA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO NÃO FOR CONFERIDA A LICENÇA AMBIENTAL PELO ÓRGÃO COMPETENTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATUOU NO SEU LEGÍTIMO PODER DE POLÍCIA CONSUBSTANCIADO NO DEVER DE FAZER CESSAR ATIVIDADE AMBIENTALMENTE NOCIVA APELO DESPROVIDO A atividade poluidora ou causadora de danos ambientais deve merecer pronta atuação da Administração Pública, a quem incumbe a obrigação de propiciar à população a efetividade do direito ao meio ambiente saudável, essencial à garantia de subsistência da vida humana neste planeta. **O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal não reserva a mínima discricionariedade à Administração Pública, mas impõe o dever inquestionável de atuar na tutela ambiental para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Por isso é que os agentes públicos, diante do comando específico das normas ambientais e do princípio da eficiência, têm o dever jurídico de adotar e executar as medidas mais eficazes para a satisfação desse bem da vida. [Grifo nosso].⁷

É indubitável, portanto, a importância desse princípio, que é a verdadeira garantia constitucional de que tanto a geração presente quanto as futuras gerações poderão se beneficiar dos recursos naturais, bem finito e não renovável. Interessante destacar, por oportuno, a vinculação do poder público na luta em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio este exposto com muita propriedade pela turma do TJ Paulista, ao proferir o acórdão retro citado.

⁷ (35561920108260306 SP 0003556-19.2010.8.26.0306, Relator: Renato Nalini, Data de Julgamento: 25/08/2011, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, São Paulo, Data de Publicação: 01/09/2011)

2.2.2 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Desenvolvimento sustentável é o processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações. É um modelo de desenvolvimento que permite à atual geração atender às suas necessidades, sem contudo comprometer à capacidade de que as gerações futuras também possam atender às suas. Ou seja, sustentabilidade é uma forma de conciliar desenvolvimento com proteção ao meio ambiente.

A Quinta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no Agravo de Instrumento nº 200102010328452 RJ 2001.02.01.032845-2, cujo Relator foi o Desembargador Federal Fernando Marques, ao acordar pela suspensão de liminar para atividade potencialmente poluidora, destacou o entendimento do Supremo Tribunal Federal através das palavras do Ministro Celso de Mello, que afirmou:

a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...) O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações (ADI-MC nº 3540/DF -Rel. Min. Celso de Mello -DJU de 03/02/2006).⁸

Como resta evidenciado, a jurisprudência pátria é taxativa no sentido de se ponderar, sempre, o possível impacto oriundo de um empreendimento, sobrepondo-

⁸ A.I. nº 200102010328452 RJ 2001.02.01.032845-2, Relator: Desembargador Federal FERNANDO MARQUES, Data de Julgamento: 02/09/2009, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data::10/09/2009 - Página::99. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6032423/agravo-de-instrumento-ag-200102010328452-rj-20010201032845-2-trf2>. Acesso em 20 de Out 2011, Brasil.

se, em última instância, a preservação ambiental como condição inafastável, eis que se estende como direito inalienável das futuras gerações.

Como afirma Granziera (2009: 54), "Essa visão do nosso judiciário veio contribuir para o combate à visão antes adotada pelo Brasil e por todos os países do chamado Terceiro Mundo, de que o desenvolvimento econômico constitui a grande promessa para tirar o país da situação de subdesenvolvimento e alçá-lo à categoria de Estado em desenvolvimento, mesmo que se para isso fosse necessário desprezar outras preocupações, inclusive com o meio ambiente".

2.2.3 Princípio da Prevenção

Tem por objetivo principal afastar o risco ambiental. Antecipam-se medidas de controle para evitar agressões e danos ao meio ambiente. Encontra-se previsto no artigo 225, caput, da Constituição Federal, quando se incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente às presentes e futuras gerações. Sua aplicação se dá nos casos em que os impactos ambientais já são conhecidos, restando certo a obrigatoriedade do Licenciamento Ambiental e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam (RODRIGUES, 2005: 203).

Esse princípio é aplicado ao risco conhecido, interpretado como aquele identificado através de pesquisas e informações de ordem ambiental ou previsto porque já ocorreu anteriormente, como, por exemplo, uma atividade de mineração, em que os efeitos e conseqüências para o meio ambiente são de conhecimento geral. O direito ambiental é eminentemente preventivo e as medidas mitigadoras devem ser planejadas por ocasião da elaboração do EIA/RIMA, no Licenciamento Ambiental, ocasião em que o Estado exerce o seu poder de polícia na área ambiental. Segundo Machado (2010: 95)

A prevenção não é estática; e, assim, tem-se que atualizar e fazer reavaliações, para poder influenciar a formulação das novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do judiciário.

2.2.4 Princípio da Precaução

A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido como afirma Milaré (2007: 767).

Na mesma linha, Granziera (2009: 57) diz que "na dúvida, é mais adequado que se tomem providências drásticas, para evitar danos futuros. Como uma posição além do desenvolvimento sustentável e do princípio da prevenção, o *princípio da precaução* determina que não se licencie uma atividade, toda vez que não se tenha certeza de que ela não causará danos irreversíveis ao ambiente."

O Princípio da Precaução não se trata da imposição de obstáculo às atividades, mas uma proposta atual e necessária como forma de resguardar os legítimos interesses de cada pessoa em particular e da sociedade como um todo, cumprindo assim os requisitos estabelecidos na legislação ambiental.

Esse princípio estipula que o empreendedor deve convencer o Estado, sem deixar qualquer dúvida, de que o empreendimento a ser instalado não causará danos irreversíveis ao meio ambiente.

2.2.5 Princípio do Poluidor Pagador

O princípio poluidor pagador, segundo Granziera (2009: 64), tem sua origem na Recomendação OECD C(72) 128, de 1972.

No qual expõe que o poluidor deve arcar com os custos relativos às medidas de prevenção e luta contra a poluição", normalmente assumidas pelo Poder Público, configurando um ônus social (Daí a expressão "privatização de lucros e socialização de perdas).

Também conhecido como princípio da responsabilidade, prega que os custos sociais externos ligados ao processo produtivo devem ser internalizados, ou seja, assumidos pelo empreendedor. Milaré (2007: 771), é enfático ao dizer que "a cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, sob pena de se admitir o direito de poluir.

Trata-se do princípio poluidor-pagador (poluiu, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). Essa colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambiguidades na interpretação do princípio. Esse princípio está fundamentado no Art. 4º, VII da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

2.2.6 Princípio da Participação Comunitária

É através desse princípio que a população participa das políticas públicas ambientais na esfera administrativa (audiências, consultas públicas e recursos administrativos); propõe ações judiciais no Poder Judiciário ou vota através dos mecanismos legislativos (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei). Pelo texto constante do caput do artigo 225 da Constituição Federal, não só o Estado tem o dever de proteger o meio ambiente. A coletividade também tem esse dever, e para isso deve contar com os mecanismos acima relacionados, os quais foram criados em consonância com o princípio ora analisado.

A participação na tomada de decisões ambientais não é somente uma faculdade, mas um dever jurídico, como expressa o *caput* do art. 225 da Constituição, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Sendo assim, para a resolução dos problemas do ambiente deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade por meio da participação dos diferentes grupos sociais.

2.3 A Institucionalização da Questão Ambiental no Brasil

No Brasil, os movimentos sociais de despertamento pelas questões ambientais aconteceram em pleno regime militar. Sob o aspecto político e socioeconômico, esse período caracterizou-se pela centralização das decisões, implementação de grandes projetos como, por exemplo, o da usina hidrelétrica de Itaipú, a Ponte do Rio-Niterói e a construção da rodovia Transamazônica.

A construção da rodovia Transamazônica tinha como objetivo viabilizar a ocupação da região Amazônica, considerada um grande espaço vazio no país, promovendo o desenvolvimento econômico, consolidando a soberania na região,

porém, sem grandes preocupações com o meio ambiente. Segundo Granziera (2009: 235):

Grupos ambientalistas internacionais passaram a pressionar os órgãos financiadores de desenvolvimento do Brasil, no sentido de que o governo brasileiro adotasse medidas para a preservação da floresta Amazônica. Esse movimento produziu seus efeitos e, os organismos de financiamento como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a exigir que os projetos por eles financiados fossem precedidos de elaboração e análise de estudos ambientais.

Na ocasião, no Brasil, havia grande dependência financeira para implementar os projetos de infra-estrutura e por essas razões a questão ambiental foi, por necessidade, introduzida na agenda política governamental.

O governo, para atender esse novo cenário, mobilizou-se com rapidez e a primeira medida resultou na criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão ambiental federal autônomo da Administração Direta, criado pelo Decreto 73.030 de 30 de outubro de 1973, ligada ao Ministério do Interior. (GRANZIERA, 2009: 240).

A Secretaria do Meio Ambiente(SEMA), enquanto órgão ambiental federal, desempenhou um papel importante neste período, ao se articular com os Estados e incentivar e apoiar a estruturação de seus próprios órgãos de meio ambiente, para que estes pudessem assumir nas suas respectivas áreas jurisdicionais a responsabilidade pelas ações de gestão ambiental. “Essa secretaria, também promoveu debates com técnicos dos estados, com a finalidade de obter subsídios para a formulação da política nacional do meio ambiente” (ASSUNÇÃO, 2006: 145).

A SEMA passou por muitas mudanças ao longo de sua atuação. Inicialmente era vinculada ao Ministério do Interior. Mas, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985 (Dec. 91.145/1985), a SEMA passou a ser vinculada a esse novo ministério. Posteriormente, a denominação desse Ministério foi alterada para Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) (Dec. 95.075 de 22/10/1987), e logo no ano seguinte transformado em Ministério da Habitação e Bem Estar Social (MBES), por meio do Decreto 96.634 de 02/09/1988. “Com essa mudança, a SEMA foi novamente transferida para o Ministério do Interior” (MINTER) (GRANZIERA, 2009: 313).

Em 1989 o governo promoveu uma mudança significativa na estrutura organizacional de diversos órgãos que atuavam na área ambiental, objetivando centralizar as ações de gestão do meio ambiente em uma única instituição. “Nessa

mudança, promovida pelas Leis 7.732 de 14/02/1989 e 7.735 de 22/02/1989, foram extintos: a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a SEMA e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE); e criados a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), vinculado a essa Secretaria” (GRANZIERA, 2009: 300).

“O IBAMA, “herdou”, na qualidade de sucessor das outras instituições que atuavam pontualmente na área ambiental, os direitos, créditos e obrigações decorrentes da lei, ato administrativo ou contrato, inclusive nas respectivas receitas” (ASSUNÇÃO, 2006: 150).

O IBAMA, como Órgão executor do SISNAMA, recebeu como atribuição, conforme art. 2º da Lei 7.735, a responsabilidade pela execução das:

[...] políticas nacionais do meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle; executar as ações supletivas a União, de conformidade com a legislação em vigor e as diretrizes do MMA. (BRASIL, 2011).

Em abril de 1990 o governo, por meio da Lei 8.029, promoveu uma reorganização de órgãos e Ministérios vinculados diretamente à Presidência da República. Nessa reorganização manteve a SEMAM/PR, como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República, com finalidade de “planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas à Política Nacional do Meio Ambiente e a preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis” (art. 12, da Lei 8.028/1990). Após dois anos, o governo extinguiu a SEMAM/PR (Lei 8.490 de 19/11/1992) e criou em seu lugar o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que assumiu todas as suas funções (ASSUNÇÃO, 2010: 122).

Em 28 de agosto de 2007, através da Lei 11.516, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que é uma autarquia em regime especial, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs e entorno instituídas pela União. Cabe a ele ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e

exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais e seus entornos.

2.4 A Abordagem do Meio Ambiente na Constituição Federal

A Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, recepcionou a legislação ambiental em vigor, demonstrando séria preocupação com o meio ambiente, ao dedicar um capítulo exclusivo à questão ambiental. O art. 225 dessa Lei Maior do País sintetiza de forma exemplar essa preocupação:

Todos têm o 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 (BRASIL, 2011).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado tornou-se então um direito fundamental do povo brasileiro, por isso foi imposto à sociedade e ao Poder Público a repartição de responsabilidades na sua defesa e preservação. Responsabilidade essa, que até a época em que essa Constituição passou a vigorar, era prerrogativa apenas do Poder Público.

Do que foi exposto sobre a institucionalização da questão do meio ambiente no país, nota-se avanços significativos realizados em termos legislativos e institucionais, e no alinhamento com a comunidade internacional, cujo marco relevante foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972.

Admite-se, não obstante as conquistas realizadas, a existência ainda de muitas falhas e deficiências na área legislativa e institucional do meio ambiente que precisam ser aperfeiçoadas. Deficiências que só poderiam ser detectadas na operacionalização e aplicação prática das normas ambientais.

Um dos objetivos deste trabalho consiste na identificação de alguns desses problemas relacionados ao processo de licenciamento ambiental, cujo resultado poderá vir a ser utilizado como subsídio para o aperfeiçoamento desse procedimento, de modo a tornar efetivo esse importante instrumento de controle da política ambiental.

2.5 A Política Nacional do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída pela Lei 6.938/81 sancionada em 31 de outubro de 1981. A partir dessa lei ambiental a temática do meio ambiente foi incorporada na Constituição Federal de 1988 que dedicou todo um capítulo à questão ambiental (CF, Capítulo VI – Do Meio Ambiente).

A Lei da PNMA prevê a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que integra órgãos dos diferentes níveis do governo e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão deliberativo e consultivo. O SISNAMA é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Considerando a vastidão territorial do Brasil, a decisão dos legisladores foi acertada ao conferir a execução descentralizada da política ambiental, permitindo que a mesma tivesse condições de atender as mais distintas vocações regionais de desenvolvimento sustentável.

Dentro da rede de estrutura gerencial do SISNAMA encontram-se o Órgão Superior, o Órgão Consultivo e Deliberativo, o Órgão Central, o Órgão Executor, os Órgãos Setoriais, os Órgãos Seccionais e os Órgãos Locais, respectivamente. (ASSUNÇÃO, 2010: 134)). Observa-se nessa estrutura organizacional que sua capilaridade abrange as três esferas governamentais, de tal forma a alcançar todo o espaço territorial do País para atuação na área ambiental.

Sobre o CONAMA, órgão colegiado com função consultiva e deliberativa, cabe salientar que esse agrega em sua plenária, além de representantes de órgãos públicos das três esferas governamentais, integrantes do setor empresarial e da sociedade civil organizada, repartindo com estes a responsabilidade pela elaboração e aprovação de normas e critérios que orientam a gestão do meio ambiente do país. Outra grande mudança que ocorreu com o advento da Lei da PNMA foi a completa alteração do enfoque legal centrado na conservação de “recursos naturais”, pela introdução do conceito mais amplo que é de “recursos ambientais”.

A expressão “recursos ambientais” está definida na política como: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o sub-solo e os elementos da biosfera” (ASSUNÇÃO, 2010: 142), o que dá aos órgãos gestores de meio ambiente maior abrangência de atuação e

responsabilidade para cuidar desses recursos importantes para a manutenção do equilíbrio ambiental.

Nas legislações anteriores, as águas, as florestas, a fauna, e os recursos minerais eram objeto de legislações específicas. E, essas, por sua vez, tinham um nítido enfoque econômico imediato, uma vez que o conceito de meio ambiente não se fazia presente. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo:

[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana... (Art. 2º da Lei 6.938/81) (BRASIL, 2011).

Assim, fica claro que veio a mesma tentar dar maior segurança ao disposto na Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 225.

2.6 Código Florestal

SPAROVEK (2011:148) aborda que “no Brasil colonial já existiam regras jurídicas que restringiam a utilização de recursos naturais, sendo estabelecidas nestas regras sanções em caso de descumprimento”. O Código Florestal estabelecido pela Lei 4.771/1965 tem por objetivo regularizar o uso das diferentes formas de vegetação no Brasil e disciplina a atividade do ser humano em relação aos recursos naturais.

A Lei 4.771/1965, que institui o Código Florestal Brasileiro, protege não somente as florestas, mas qualquer forma de vegetação, tais como mangues, dunas, morros, etc. Além disso, a simples localização de determinadas áreas é a garantia de sua proteção ambiental, como ocorre com as áreas que se incluem nas águas correntes (rios, córregos), dormentes (lagoas, reservatórios) ou com altitude superior a 1.800 metros. Por aí se vê que a proteção do Código Florestal é ampla e não se limita às florestas.

2.7 CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Foi instituído pela Lei 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. Cria diversas resoluções para tratar de assuntos inerentes

ao meio ambiente, dentre as quais, encontramos as resoluções 001 e 237 que tratam sobre o licenciamento ambiental.

O CONAMA foi criado com a finalidade de assessorar e propor ao Conselho de Governo e demais órgãos ambientais diretrizes e políticas ambientais, e de deliberar sobre normas/padrões para um ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

2.8 O Licenciamento Ambiental no Brasil

O objetivo central da Política Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei 6.938/81, é de compatibilização do desenvolvimento sócio-econômico com a preservação do meio ambiente. Para viabilizar a efetivação desse desígnio foi estabelecido como um de seus instrumentos o licenciamento ambiental, ou, na forma como consta na Lei, “o licenciamento e a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (art. 9º, IV, da Lei 6.938/1981) (BRASIL, 2011).

Esse instrumento possibilitou a introdução da variável ambiental nos diversos projetos/empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais. Antes, os projetos de desenvolvimento contemplavam apenas os aspectos técnicos e econômicos, sem levar em conta a questão dos passivos ambientais gerados pela instalação desses projetos.

O licenciamento ambiental além de constar no art. 9º da Lei 6.938/81 como um dos instrumentos da política, também é referenciado no caput do art. 10 desse mesmo diploma legal, em que fica estabelecido que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças (ASSUNÇÃO, 2006: 136)

Nesse sentido, o licenciamento ambiental, como um dos instrumentos preventivos de danos ambientais, passou a ser exigido para instalação, ampliação e funcionamento de todos os estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e potencialmente poluidoras. Por meio desse importante instrumento de controle, o governo cumpre com os princípios constitucionais de garantir um meio ambiente equilibrado para todos.

A idéia central do licenciamento, a par da conservação dos recursos ambientais, é de permitir a sua utilização pelo maior número possível de pessoas sem causar desequilíbrio nos ecossistemas. Para permitir o ordenamento da utilização dos recursos ambientais era necessário que as autoridades ambientais regresassem esses usos pelos vários empreendimentos e atividades por meio do licenciamento ambiental (OLIVEIRA, 2005: 294).

A Resolução CONAMA 237, de 1997, por sua vez, estabeleceu, em seu artigo 1º, os conceitos administrativos operacionais das expressões: licenciamento ambiental e licença ambiental:

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 aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.[...] **Licença ambiental** – 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 os empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (BRASIL, 2011).

Existe muito debate acerca dos conceitos jurídicos e acadêmicos de licença e licenciamento ambiental face principalmente a sua aplicação em outras esferas da administração pública. No caso em pauta, é importante considerar que embora se trate de uma licença administrativa, é principalmente uma licença ambiental, isto é, formada tanto pelos princípios do Direito Administrativo como pelos do Direito Ambiental que lhe confere fisionomia própria. Assim sendo, nos termos dessas definições:

A licença é uma autorização concedida pelo órgão público para o exercício da livre iniciativa, atendidas algumas condicionantes a fim de resguardar o direito coletivo do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de todos os brasileiros, conforme estabelecido na Constituição. Considerando que a licença ambiental, nada mais é que uma autorização, este ato (ato administrativo vinculado) possui caráter precário e tem a possibilidade de ser cessada caso as condições estabelecidas pelo Órgão Ambiental não sejam cumpridas (OLIVEIRA, 2005: 300-315).

Menciona-se também outros conceitos administrativos operacionais importantes para o processo de licenciamento ambiental que constam das Resoluções CONAMA 001/1986 e 237/1997. São eles:

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 (art. 1º da Resolução CONAMA 001/1986).[...] **Estudos Ambientais** – são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.[...] **Impacto Ambiental Regional** – é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados. (BICALHO, 2007: 200)

A própria Lei 6.938/81, da política ambiental definiu no inciso III, do art. 3º, os significados institucionais para os termos **poluição**, **poluidor** e **degradação ambiental**. A palavra **poluição** foi conceituada como:

Degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. (BRASIL, 2011)

Ainda a mesma Lei define **poluidor** como: “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividades causadoras de degradação ambiental”. E a **degradação ambiental** é caracterizada como: “alteração adversa das características do meio ambiente”. (BRASIL, 2011).

Essas definições são importantes para se entender a utilização desses termos em etapas do processo de licenciamento ambiental, conduzido pelo órgão gestor do meio ambiente.

2.9 Diferença entre Licenciamento, Licença e Autorização

Entende-se por licenciamento o processo administrativo conduzido pelo órgão ambiental com vistas a licenciar empreendimentos ou atividades. Já a licença ambiental, por sua vez, é um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser rigorosamente obedecidas. Ao longo do licenciamento ambiental são concedidas licenças ambientais que autorizarão o desenvolvimento de determinadas atividades.

Segundo FARIAS (2007:98) “a concessão da licença é para muitos autores o objetivo e etapa final do licenciamento” e acrescenta ainda que:

A Licença ambiental é uma espécie de outorga, concedida pela Administração Pública para a realização de atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições, e medidas de controle ambiental.

Semelhante à definição de Farias é a encontrada em Sirvinskas (2005: 25), que define a licença ambiental como uma “outorga concedida pela administração pública aos que exercem uma atividade potencialmente ou significativamente poluidora”.

Para Silva (2003: 256) “as licenças são atos administrativos cuja finalidade é controlar atividades de particulares, no exercício de seus direitos, quando este se propõe a explorar um uso ambiental de sua propriedade”. O exercício desse direito depende, no entanto, de cumprimento de requisitos previstos na Lei Ambiental que garantem a defesa do meio ambiente.

Fiorillo (2003: 56), assim como Henkes e Kohl (2005: 234) traz a visão do licenciamento como “um conjunto de etapas que integra o procedimento administrativo necessário para emissão da licença ambiental”. Muito pertinente é a advertência de Farias (2007: 5) que diz:

Não se deve confundir o licenciamento ambiental com a licença ambiental, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidora.

Diante do exposto sobre licenciamento e licença, pode-se então afirmar que não existe licença sem licenciamento ambiental, pois esta última está subordinada ao primeiro. Só através do cumprimento das etapas do licenciamento poderá verificar sobre a viabilidade da concessão da licença. Por outro lado, como diz Milaré (2007: 404),

A autorização vem a ser o ato administrativo *discricionário e precário* mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido.

Isso quer dizer que a autoridade analisa discricionariamente, segundo os critérios de conveniência e oportunidade, a solicitação para remover ou não a

proibição do exercício da atividade pretendida. Assim, a fabricação de munições, o porte de armas e a supressão de vegetação configuram exemplos de situações que desafiam a emissão da respectiva *autorização*.

A interpretação de licença e autorização é controversa. Alguns autores atribuem à natureza jurídica de licença ao que se chama de autorização ambiental. Na interpretação destes a autorização é um tipo especial de licença.

Autorização e licença são interdependentes. A autorização não dispensa a licença, nem esta última a primeira. “A autorização é um ato administrativo que poderá resultar ou não no efeito pretendido” (FARIAS, 2007: 9) que é finalmente a concessão da autorização. Esta também pode ser suspensa ou cassada a depender da análise ou conveniência da autoridade competente.

Todo empreendedor, seja ele pessoa física ou jurídica tem dever de licenciar e o direito a ser licenciado, para isto precisa comprovar o cumprimento dos requisitos para seu efetivo exercício. Do preenchimento dos requisitos nasce o direito à licença.(SILVA, 2003: 45).

2.9.1 Etapas do Licenciamento

O licenciamento é composto por etapas. Nestas, a atividade pretendida é analisada em sua totalidade pelo órgão ambiental, o qual verificará se há conformidade com os padrões ambientais permitidos. O art. 10 da Resolução CONAMA 237/97, determina para o processo de licenciamento, um número de oito etapas, o que não significa que todo empreendimento tenha rigorosamente que passar por todas, cada situação é estudada e enquadrada de acordo com suas particularidades (BICALHO, 2007: 243).

Ainda que dividido em etapas, não se pode esquecer que o licenciamento ambiental é um único procedimento administrativo. A seguir serão abordadas todas as etapas inerentes a um processo de licenciamento.

1ª – O órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, define os documentos, projetos e estudos ambientais, necessários para abertura do processo de licenciamento relacionando a tipologia da atividade à licença a ser requerida; 2ª – Tendo sido o empreendimento corretamente enquadrado de acordo com sua tipologia, o empreendedor vem requerer junto ao órgão a licença ambiental por meio de documentação de requerimento próprio, que deverá vir acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade (quando for o caso); 3ª Os documentos entregues serão analisados e definida a necessidade da realização de vistorias; 4ª Havendo a necessidade de complementação de documentação e/ou esclarecimentos o órgão ambiental comunica ao requerente, que deverá apresentar as

demandas solicitadas; 5ª Quando os empreendimentos exigem elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deverão ser realizadas audiência pública. O EIA só será exigido quando a localização do empreendimento ou atividade afetar área de significativo valor ecológico ou grande sensibilidade socioambiental, após o EIA segue-se Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); 6ª Solicitação de esclarecimentos e complementações podem surgir, decorrentes de audiências públicas, as mesmas deverão ser atendidas até serem plenamente satisfeitas; 7ª Emissão de parecer técnico sobre a pertinência do processo; 8ª Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. (BICALHO, 2007: 356)

Não existe uma única espécie de licença ambiental. Para cada etapa do processo de licenciamento ambiental, é necessária uma licença adequada. O art. 8º da Resolução CONAMA 237/97 detalha e explica os três tipos de licença ambiental, correspondente a cada etapa do projeto a ser desenvolvido, sendo elas: Licença Prévia (LP), Licença de Implantação (LI), Licença de Operação (LO). A Legislação Ambiental da Bahia prevê que para empreendimentos de micro e pequeno porte, os três citados tipos de licença, podem ser emitidos de uma única vez através do ato administrativo denominado de Licença Simplificada (LS) (OLIVEIRA, 2005: 98).

O art. 19 do Decreto 99.274/90 trata sobre o processo administrativo do licenciamento ambiental relacionando três etapas, devendo cada uma delas ser finalizada com a concessão da licença compatível com a fase processual (FARIAS, 2007: 339). Isso não quer dizer que obrigatoriamente todos os empreendimentos tenham que passar pelas três etapas. A licença ambiental será concedida de acordo com a fase que em que se encontra. É importante também frisar que a concessão de uma licença em uma etapa não é garantia de que as seguintes serão concedidas.

2.9.1.1 Licença Prévia (LP)

A LP deverá ser concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento, para aprovar a localização e concepção do projeto. Esta avalia a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas etapas subsequentes. Não autoriza o início da obra e apresenta prazo de validade determinado.

A LP tem por finalidade definir as condições de compatibilidade do projeto com a preservação do ambiente que afetará. “É nesta fase que são examinadas em profundidade as possíveis conseqüências que a implantação e operação do empreendimento sob licença acarretará ao meio ambiente” (OLIVEIRA, 2005: 362).

“Quando o órgão ambiental expede uma LP está atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, por outro lado o empreendedor assume o compromisso que seguirá o projeto de acordo com os requisitos determinados e aprovados pelo órgão ambiental. A LP em casos específicos pode depender de aprovação de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente(EIA/RIMA)" (FARIAS, 2007: 345).

Durante o processo de obtenção da licença prévia, são analisados diversos fatores que concorrerão para deferimento ou não do que se pleiteia. Na fase da LP são levantados os impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento. A Cartilha de Licenciamento Ambiental editada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2007) lista com bastante propriedade os diversos fatores a serem analisados na fase de LP, ordenando que durante esta fase:

São avaliadas a magnitude e a abrangência de tais impactos; · são formuladas medidas que, uma vez implementadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos; · são ouvidos os órgãos ambientais das esferas competentes; · são ouvidos órgãos e entidades setoriais, em cuja área de atuação se situa o empreendimento; · são discutidos com a comunidade, caso haja audiência pública, os impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras e compensatórias; e é tomada a decisão a respeito da viabilidade ambiental do empreendimento, levando-se em conta sua localização e seus prováveis impactos, em confronto com as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais.

A LP não apresenta prazo fixo, a mesma pode ter uma validade de até 05 anos, não podendo ser superior a este. O prazo determinado pelo órgão ambiental é de acordo com o cronograma de elaboração apresentado para os planos, programas e projetos relativos ao empreendimento. A LP uma vez expedida não concede qualquer direito de intervenção no meio ambiente, correspondendo à etapa de estudo e planejamento do futuro empreendimento.

O IBAMA adverte que o licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, (IBAMA, 2010). A Licença de Implantação é o passo seguinte para o prosseguimento do empreendimento.

2.9.1.2 Licença de Implantação (LI)

Esta licença é concedida para a implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionamentos. Em linhas gerais a LI gera o direito à instalação do empreendimento. Qualquer alteração que venha a ocorrer no projeto original, o órgão ambiental deverá ser comunicado, para análise, avaliação e aprovação.

Com a expedição da LI tem início o detalhamento do projeto de construção do empreendimento, incluindo nesse as medidas de controle ambiental determinadas na fase de LP. O empreendedor deverá seguir estritamente as condicionantes previstas na fase de LP, pois as mesmas serão determinantes para a próxima etapa do licenciamento que é a obtenção da Licença de Operação (LO). O órgão ambiental realizará o monitoramento das condicionantes determinadas na concessão da licença.

A LI tem um prazo variável, o qual deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a seis anos.

2.9.1.3 Licença de Operação (LO)

A Licença de Operação autoriza ao empreendedor o início de suas atividades produtivas. A LO será expedida após a verificação do efetivo cumprimento das exigências constantes das licenças anteriores, trata-se do ato administrativo conclusivo, concedido após a verificação do fiel cumprimento das especificidades das licenças anteriores.

A LO assim como as anteriores, conterà restrições a serem cumpridas e prazo de validade. Nesta licença são aprovadas as propostas de condução do projeto no que diz respeito à sua harmonia com o meio ambiente, estabelecendo condicionantes para continuidade da operação. Ao requerer a LO, o empreendedor deve apresentar ao órgão ambiental a comprovação do cumprimento de todos os programas ambientais que deveriam ter sido executados durante a vigência da licença de instalação.

A LO não é finita. De posse da mesma o empreendedor não está definitivamente licenciado, ela deverá ser renovada. O prazo de validade da LO está relacionado aos planos de autocontrole ambiental da empresa, e será de no mínimo dois anos e no máximo oito anos. Geralmente esse prazo termina quando terminarem os programas de controle ambiental, sendo necessária a renovação.

Na renovação a LO poderá ter seu prazo aumentado ou diminuído. A avaliação do desempenho ambiental da atividade no período de vigência anterior é que definirá o novo prazo.

2.9.1.4 Licença Simplificada (LS)

Esta licença é concedida para empreendimentos classificados como de micro ou pequeno porte, excetuando-se aqueles considerados de potencial risco à saúde humana. O Parágrafo único do art. 8º da Resolução C ONAMA 237/97, prevê que “as licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, característica e fase do empreendimento ou atividade” (BRASIL, CONAMA, 2009).

O art. 12 da mesma Resolução deixa bem claro que o órgão ambiental definirá, quando necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. Diz ainda, o parágrafo primeiro do referido artigo, que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente (BICALHO, 2007: 400).

A LS pode ser concedida em quaisquer das fases do empreendimento (localização, implantação ou operação), como uma única licença. O prazo de validade da LS deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma da atividade ou empreendimento, não podendo ser superior a três anos. Uma LS assim como outros tipos de licença pode ser renovada, podendo ser este prazo de até oito anos. (MONTANO; SOUZA, 2008: 423)

2.10 Normas Legislativas e Administrativas Disciplinadoras do Licenciamento Ambiental

Cabe salientar que, na primeira regulamentação da Lei 6.938 da Política Nacional do Meio Ambiente, pelo Decreto 88.351 de 1º de junho de 1983, ficou definido que os critérios básicos relacionados ao instrumento licenciamento ambiental seriam fixados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Posteriormente, esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990 – que vigora até os dias atuais - mantendo literalmente os mesmos dispositivos constantes do decreto revogado.

Assim, o CONAMA, enquanto órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA assumiu a responsabilidade pelo estabelecimento de normas e critérios que passaram a disciplinar o processo de licenciamento ambiental e a concessão de licenças ambientais em todos os órgãos desse Sistema.

Dando início a esse processo o CONAMA elaborou a Resolução CONAMA 001, de 1986, que dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. “Essa Resolução prevê a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e, seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), para concessão da licença ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente” (BICALHO, 2007: 123).

Mais de uma década depois, o CONAMA elaborou uma segunda resolução, a Resolução CONAMA 237, de 1997, regulamentando aspectos do licenciamento ambiental e estabelecendo critérios para o exercício da competência para o licenciamento ambiental. (ABREU, 2005: 145).

2.11 Competências Federal e Estadual para Emissão de Licença Ambiental

Quanto à competência legislativa e administrativa para emissão dessas licenças ambientais, recorre-se aos dispositivos legais estabelecidos nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, na Lei 6.938/1981, da Política Nacional do Meio Ambiente e nas Resoluções CONAMA 001/1986 e 237/1997 que definem os critérios e normas estabelecidas na legislação ambiental.

Segundo esses dispositivos legais, os entes federados União, Distrito Federal, Estados e Municípios têm competência comum para legislar sobre o meio ambiente

(art. 24, CF). Compete à União, Distrito Federal e aos Estados legislar concorrentemente sobre:

Art. 24. VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; e VII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 2011).

No âmbito da legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais, e aos demais entes federados complementar de acordo com as especificidades de seus ecossistemas. No caso dos municípios, estes podem, conforme estabelece o art. 30 da CF “legislar sobre assuntos de interesse local; e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, incisos I e II, da CF). (BRASIL, 2011)

O IBAMA, como órgão ambiental federal, atua em caráter supletivo nos licenciamentos emitidos pelos órgãos estaduais e municipais, dentro do princípio de que em relação aos ativos ambientais que constituem patrimônio da União, esta supervisão é necessária para salvaguardar os direitos constitucionais que são soberanos.

Os municípios têm atuação local em termos legislativos. Nota-se que o legislador procurou não deixar nenhum vazio em termos de normas ambientais. Objetivaram com isso, uma atuação harmônica de todos os entes federados na execução da legislação ambiental.

O CONAMA, por meio da Resolução 237/1997, definiu a competência dos órgãos federados para conceder a licença ambiental. Assim, de acordo com o art. 4º daquela resolução o IBAMA tem a responsabilidade direta pelo licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da União. II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais estados; III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante o parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN; V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica (ABREU, 2011: 498).

Com base nestas diretrizes, a grande maioria dos licenciamentos ambientais ficou sob a responsabilidade dos órgãos estaduais de meio ambiente ou do Distrito Federal, com participação, apenas, em caráter supletivo do IBAMA. Basta para isso verificar o que estabelece o artigo 5º da Resolução CONAMA 237/1997.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio. Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento (ABREU, 2011: 500).

Nota-se que, apesar da existência de normas legais estabelecendo de forma clara o campo de atuação dos órgãos ambientais dos diferentes níveis de governo no que tange ao licenciamento ambiental, continua existindo conflito de competência nessa área.

2.12 Os custos do Licenciamento Ambiental

A execução do Licenciamento Ambiental envolve uma série de despesas, todas custeadas pelo empreendedor, conforme prevê o art. 8º, da Resolução CONAMA 001/86:

[...] correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição de dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento de impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 05 (cinco) cópias.

A mesma resolução estabelece ainda as seguintes exigências: “contratação de empresa ou equipe de profissionais habilitados para elaboração dos estudos ambientais (EIA/Rima); acompanhamento da tramitação do processo de licenciamento junto ao órgão ambiental competente; despesas relativas à realização de reuniões de planejamento e trabalho e audiências públicas quando necessárias;

despesas com publicações na imprensa de atos relacionados com o processo de licenciamento; pagamento de compensação ambiental; pagamento das taxas relativas à emissão de licenças e da análise dos estudos e projetos pelo órgão ambiental licenciador; despesas relativas à implementação dos programas ambientais (medidas mitigadoras); despesas com análise laboratorial de águas, solos, etc.; despesas posteriores para monitoramento dos impactos no solo, água” (BICALHO, 2007: 468).

As despesas relativas à compensação ambiental estão fundamentadas no fato de que os empreendimentos considerados de “significativo impacto ambiental” causam perdas irreversíveis de biodiversidade e de áreas representativas do patrimônio histórico, cultural e arqueológico.

Milaré (2007: 685), por exemplo, prega que os recursos que o empreendedor despende têm, em princípio, uma relação direta com a área em que os prejuízos ambientais possam ocorrer. É lógico concluir que o órgão licenciador deve procurar contemplar unidades existentes na área de influência do projeto, na sua bacia hidrográfica ou na sua microrregião geográfica. Aliás, era o que previa expressamente a Resolução CONAMA 002/96, ao dizer que os investimentos deveriam ser aplicados preferencialmente junto à área. O art. 36 da Lei 9.985/00 dispõe:

[...] Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei”. § 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo ser inclusive contemplada a criação de novas unidades de conservação. § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo (ABREU, 2011: 234)

O valor dessa compensação está definido na Resolução CONAMA 371/2006 e no Decreto 6848/2009. De acordo com essas normas, o valor será estipulado em no máximo 0,5% (meio por cento) do custo previsto para implantação do empreendimento. Tendo em vista esta nova realidade, os empreendimentos

doravante deverão estar preparados para internalizar esses custos nos seus produtos.

2.13 Meio Ambiente x Desenvolvimento Econômico

Durante muito tempo a prioridade das Políticas de Estado e de Governo foi o progresso econômico dissociado da observância das questões ambientais, pois se acreditava que dessa forma melhores oportunidades e condições de vida poderiam ser oferecidas à população.

BICALHO (2007: 174) aponta que "tal pensamento levou a um processo de exploração desordenada e predatória onde a preocupação em preservar o meio ambiente não era suficientemente importante."

Na realidade, a preocupação com o meio ambiente há pouco tempo atrás praticamente não existia, mas em decorrência desse processo de exploração desordenado em virtude da busca desesperada pelo progresso econômico, viu-se a degradação do meio ambiente tornando-se cada vez mais prejudicial à qualidade de vida de todos, visando-se inclusive a possibilidade de futuras gerações não terem mais a possibilidade de saber o que é a sadia qualidade de vida.

"Na atualidade, predomina outro raciocínio, de que o equilíbrio entre preservação do meio ambiente, desenvolvimento econômico e social constituem a base fundamental do desenvolvimento sustentável" (BRASIL, 2011). As crescentes pressões da sociedade e o avanço da consciência ambientalista que floresceram em virtude dos impactos ecológicos, econômicos e sociais, face à implantação dos mais diferentes tipos de empreendimentos, constituíram-se fatores fundamentais para a adoção de práticas adequadas de gerenciamento ambiental.

Neste contexto, entra em destaque o licenciamento ambiental que surge como importante ferramenta de controle e gestão ambiental, para viabilizar a participação, a cidadania e o controle social no processo de licenciamento de empreendimentos que afetem o meio ambiente e a qualidade de vida das populações. É inquestionável a importância deste para a busca do desenvolvimento sustentável, pois através do mesmo, visa-se criar normas que permitam o convívio equilibrado entre a ação econômica do homem e o meio ambiente onde está inserido. Segundo MONTAÑO e SOUZA

A operacionalidade do licenciamento ambiental como instrumento de gestão, está diretamente ligada “à existência de instrumentos que atuem de modo complementar durante o processo de tomada de decisão – que garantam desde a fundamentação técnica da decisão propriamente dita até a sua sustentação jurídico-institucional” (MONTAÑO; SOUZA, 2008: 437).

A fusão técnica e jurídica permite que sejam associados elementos que promoverão o direito à produtividade sem que, contudo, sejam desrespeitados os fundamentos defendidos pelas premissas do desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva FIORILLO afirma que :

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por base fundamental a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de usufruir dos mesmos recursos ora utilizados (FIORILLO, 2003: 143).

Pode-se observar que o princípio do desenvolvimento sustentável não tem por meta criar obstáculos ao desenvolvimento econômico, mas assegurar ao indivíduo que esse desenvolvimento econômico não afete negativamente a sua sadia qualidade de vida. “Ocorre que as atividades econômicas, quase que por absoluto, acabam por degradar de algum modo o meio ambiente, cabendo assim utilizar-se dos meios necessários para que ocorra com o menor prejuízo possível” (FIORILLO, 2003: 145).

Para o alcance do desenvolvimento sustentável é necessário a preservação da base ambiental e maior integração do econômico com o meio ambiente buscando a redução da degradação dos recursos naturais. Entra então em cena o licenciamento, cuja função, dentre outras, é assegurar que a atividade econômica possa ser realizada com todos os benefícios capazes de proporcionar o desenvolvimento, e respectivamente dar condições para que se mantenham os recursos naturais para atender as necessidades das futuras gerações.

2.14. Princípios do Licenciamento Ambiental

Na busca do desenvolvimento equilibrado o Estado se instrumentaliza através de políticas Governamentais, através da Lei nº 6.938/81 estabelece-se como Política Nacional do Meio Ambiente, cujo escopo é a preservação, prevenção e recuperação do meio ambiente contra a ocorrência de impactos negativos. Dentre os diversos instrumentos, observa-se o Licenciamento Ambiental.

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, que foi estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Tal instrumento tem a função primordial de conciliar o desenvolvimento econômico

com a conservação do meio ambiente, onde o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento econômico e conservação ambiental, das gerações presentes sem comprometer as futuras como observa (BICALHO, 2007: 300).

De acordo com a Lei 6.938/81, art. 3º, II e III, “entende-se por poluição a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades humanas” (BRASIL, 2011). O termo degradação é traduzido pela legislação como as alterações negativas adversas que podem ocorrer no meio ambiente. O licenciamento age proativamente, analisando e regulando (autorizando ou não) a implantação de empreendimentos com potencial poluidor nas condições propostas pelos empreendedores. Como prega Milaré (2007: 406),

Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Isto é, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerado como obstáculo teimoso ao desenvolvimento, porque este também é um ditame natural e anterior a qualquer legislação.

Daí sua qualificação como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente". A Lei 6.938/81, em seu art. 10 estabelece que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (BRASIL, 2011).

Da análise do parágrafo anterior pode-se inferir que o licenciamento ambiental consiste em um planejamento obrigatório, onde o poder público atua como o agente que cria caminhos para a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade do meio ambiente. Este é também o raciocínio explicitado por Viana (2003:590), quando afirma:

[...] o licenciamento ambiental é uma exigência legal, contida especialmente na Lei 6.938/81 e em algumas legislações específicas. É eleito como um dos instrumentos do Estado para o cumprimento dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente [...]

Seguindo o arcabouço legal relacionado ao licenciamento, merece especial atenção a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, esta foi “editada face a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua, estabelecendo assim critérios para o exercício da competência para o licenciamento”

“É possível encontrar no Anexo I, da Resolução CONAMA 237/97 uma lista de atividades sujeitas ao licenciamento. No entanto, essa relação não é fixa, tem finalidade de orientar, pois, outra atividade, comparável às listadas ou com impactos de magnitude semelhante e que não esteja citada, têm grande probabilidade de também necessitar de licenciamento. Quem poderá dirimir todas as dúvidas é o órgão ambiental competente” (BRASIL, 2011)

O conceito de licenciamento ambiental segundo dispõe a Resolução do CONAMA nº 237/1997 no seu art. 1º, é:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que utilizam 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 (BRASIL, CONAMA, 2011).

As resoluções CONAMA que disciplinam o licenciamento ambiental são determinações ligadas a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relacionados à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais.

É fundamental o discernimento do licenciamento também como um instrumento de gestão ambiental exercido por Órgão ambiental (Federal, Estadual e Municipal) em sua esfera de competências que deve ter como princípio fundamental promover padrões de desenvolvimento humano, social e de proteção e preservação ambiental.

No Brasil, o licenciamento ambiental está baseado em vários princípios, como por exemplo os princípios da publicidade, da precaução, da prevenção e do poluidor pagador. É uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou que cause degradação ao meio ambiente. Trata-se de um instrumento de vital importância para os organismos responsáveis pela tomada de decisão, permitindo-lhes associar as preocupações ambientais às

estratégias de desenvolvimento social e econômico, numa perspectiva de curto, médio e longo prazo. Pelos ensinamentos de Granziera (2009: 294),

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo formado por um conjunto de atos sucessivos, ora da parte da Administração, ora da parte do empreendedor, cumprindo-se uma série de requisitos que podem, ou não, resultar na expedição das licenças ambientais.

O licenciamento ambiental é um pré-requisito legalmente atribuído, de caráter obrigatório, que permitirá ao empreendedor a base para a conformidade ambiental de sua atividade, onde seus projetos serão submetidos à avaliação do Poder Público desde a sua concepção, a entrada em operação, e continuamente após essa etapa.

Com efeito, do que rege a Constituição Federal (CF) é facultado a todo o cidadão o direito fundamental de conciliar meio ambiente equilibrado com o desenvolvimento econômico e social. Partindo da análise conjunta do art. 225 da CF, e do art. 19 da Resolução CONAMA 237/97, a licença ambiental é, portanto um ato administrativo emitido pelo órgão público competente, que é concedida ao empreendedor para que este exerça seu direito à livre iniciativa, devendo o mesmo estar consciente de sua obrigação em atender as precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2011)

Vale ressaltar que, devido à natureza autorizativa da licença ambiental, essa possui caráter precário, isto é, existe a possibilidade legal da licença ser cassada caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas. O Código Civil no art. 1228, parágrafo 1º proclama que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, bem como evitar a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2011).

Da análise do citado artigo do Código Civil, pode-se extrair que a propriedade deve procurar harmonizar as vantagens individuais e privadas do proprietário e os benefícios sociais e ambientais, que são o proveito coletivo. Essa é a propriedade que goza de tutela constitucional.

Para garantir a preservação dos recursos naturais citados no art. 1228, parágrafo 1º do Código Civil são estabelecidos pelo órgão ambiental na concessão de uma licença ambiental, os condicionantes que visam cuidar para que o exercício

de um direito não comprometa outro igualmente importante. Não são admissíveis, portanto atividades da iniciativa privada e/ou pública que violem a proteção do meio ambiente.

Todo empreendedor, seja ele pessoa física ou jurídica, tem dever de licenciar e o direito a ser licenciado, para isto precisa comprovar o cumprimento dos requisitos para seu efetivo exercício. Do preenchimento dos requisitos nasce o direito à licença.

Ao exercer sua atividade sem a licença, o empreendedor está sujeito às sanções previstas em lei, tais como: advertências, multas, paralisação temporária e/ou definitiva da atividade, além das punições relacionadas à Lei de Crimes Ambientais.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa monográfica teve como base metodológica a pesquisa bibliográfica, feita especificamente sobre o tema em questão.

Tão logo definida a problemática relacionada ao tema, buscou-se através de literaturas específicas, chegar a uma explicação ou solução provisória (hipótese). Este processo de busca de explicações levou à pesquisa propriamente dita, que foi fundamentada em fontes de investigação, a saber: livros, artigos científicos, jornais, revistas, legislações, doutrinas, jurisprudências e arquivos eletrônicos.

Foi feito levantamento minucioso de informações concernentes ao tema, tendo sido este o primeiro passo para analisar a hipótese do trabalho. As fontes bibliográficas consultadas foram seletivas, tendo como orientador a demarcação precisa da problemática em questão.

Foi utilizado como método de abordagem, o método indutivo, observando-se o disposto por Lakatos e Marconi (1996) procurando-se realizar um estudo específico sobre a temática, com suficiente valor representativo, obedecendo a rigorosa metodologia.

Após a análise da pesquisa, possibilitou-se uma conclusão por meio de uma interpretação analítica, com contrabalanço dos dados com a teoria pesquisada.

Para analisar os dados foram adotadas as seguintes etapas: pré-análise (organização do material), descrição analítica dos dados (codificação, classificação, categorização), interpretação referencial (tratamento e reflexão). Esta seqüência permitiu uma sumarização das observações, de forma que estas permitiram a aquisição de respostas às perguntas da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Consequências da Ausência de Licenciamento Ambiental

A principal consequência da ausência de licenciamento ambiental é a geração de impactos ambientais negativos, os quais podem ser definidos como as alterações que podem ocorrer no sistema ambiental físico, químico, biológico, cultural e socioeconômico ocasionadas por atividades humanas relativas às alternativas em estudo para satisfazer as metas dos projetos.

A avaliação de impacto ambiental deve ser concebida como um instrumento preventivo de política pública e utilizado como uma ferramenta de planejamento e concepção de projetos para que se efetive um desenvolvimento sustentável. Assim sendo, todos os empreendimentos devem mensurar os impactos que porventura venham a causar ao meio ambiente, apresentando as medidas mitigadoras e/ou compensatórias específicas para cada caso e/ou impacto previsto.

A ausência de regularização ambiental do empreendimento, seja pela falta de licença ambiental, autorização ambiental ou outorga de uso de recursos hídricos, configura infração ambiental, e considerando que existe uma influência da ordem econômica mundial que caminha desfavoravelmente ao equilíbrio da relação homem/natureza, faz-se necessária a proteção legal do patrimônio ambiental em detrimento do uso indiscriminado e desordenado de seus recursos. (SANTOS:JAPIASSÚ, 2006: 46). Uma vez constatado o perigo ao meio ambiente, deve-se ponderar sobre os meios de evitar ou minimizar o prejuízo.

Qualquer projeto que venha a intervir no meio ambiente pode desencadear efeitos negativos, podendo estes impactos afetar tanto a área de influência direta, quanto a de influência indireta. O licenciamento ambiental, se conduzido de forma correta pelo empreendedor, pelos órgãos licenciadores e pela população de uma forma geral, passa a ser uma forte ferramenta para controlar a degradação do meio ambiente, o que está diretamente ligado com a saúde pública e com a boa qualidade de vida para a população.

4.2 Da importância/necessidade de controle ambiental

O equilíbrio entre a produção e a preservação ambiental é premissa básica de qualidade de vida e a preservação do planeta para as presentes e futuras gerações. “O bem estar humano coletivo não existirá se dissociado dos recursos naturais, pois está diretamente dependente destes, que por sua vez, se bem manejados, serão suficiente para todos” (ASSIS; NOBREGA, 2005: 320).

O controle preventivo realizado pelo licenciamento é um instrumento de grande importância, pois promove uma atuação conjunta do Poder Público e da sociedade civil, que devem se aliar em um objetivo comum, o desenvolvimento social e econômico à preservação do meio ambiente e da própria espécie humana.

O Brasil dispõe de uma série de dispositivos legais que regulamentam a operacionalização de empreendimentos que possam causar degradação ambiental, sendo estes, instrumentos que procuram preservar o meio ambiente.

Dentre estes dispositivos o licenciamento ambiental se destaca como o mais importante mecanismo estatal de defesa e preservação do meio ambiente, já que é por meio dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ao meio ambiente. (ASSIS; NOBREGA, 2005: 340).

As regulamentações legais definidas pelo licenciamento formam um conjunto de normas, regras, procedimentos e padrões que devem ser obedecidas pelos agentes econômicos e sociais com vistas a se adequarem a determinadas metas ambientais de conservação e preservação. A não observância destas regulamentações, por causarem prejuízos consideráveis ao meio ambiente, devem ser objeto de um conjunto de penalidades previstas para aqueles que não as cumprirem.

4.3 O licenciamento ambiental como prevenção

Quanto ao princípio da prevenção, a função do licenciamento refere-se à necessidade de assegurar ao máximo - pois a experiência prática demonstra não ser possível a garantia total - que a atividade econômica possa realizar-se com todos os benefícios que proporciona o desenvolvimento econômico e social, sem prejudicar a capacidade do meio ambiente de atender às necessidades das gerações futuras, o

que o coloca, também, a serviço do princípio do desenvolvimento sustentável. (Granziera, 2009: 293).

A operacionalização da PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente) é um fato recente a julgar pelas datas de aprovação de suas leis, decretos e resoluções. No início, a prioridade era resolver os problemas crescentes de poluição nas cidades localizadas nas proximidades das indústrias; já a previsão era que em um curto período de tempo os órgãos ambientais conseguissem operacionalizar todos os instrumentos listados na política, bem como outros que servem de apoio para as ações de gestão ambiental.

No entanto, considerando que a maior parte das licenças ambientais é expedida pelos órgãos ambientais do Estado, e estes não estão totalmente equipados para executar tarefa de tão grande envergadura; que poucos municípios conseguiram assumir o licenciamento ambiental, e mesmo os que assumiram se ressentem da falta de uma equipe técnica, de recursos financeiros e logísticos; e ainda, a extensão de nosso território e a diversidade de tipologias de atividades/empreendimentos instalados, a expectativa não foi alcançada.

4.4 Da enorme burocracia para a concessão de licenciamento

Outra questão que problematiza no processo de licenciamento tanto a nível municipal quanto estadual são os trâmites burocráticos, que na maioria das vezes acabam por ocasionar morosidade ao processo.

No entanto, apesar das dificuldades relativas ao licenciamento, no que tange a uma análise da eficiência dos órgãos competentes, todas as atividades potencialmente poluidoras devem sujeitar-se ao licenciamento ambiental e para acelerar a efetividade da política ambiental, outros mecanismos legais foram criados, como a Lei 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais.

4.5. Das penalidades existentes para a falta de licenciamento ambiental

A lei 9.605/98 estabelece que a falha ou ausência do licenciamento ambiental é crime, o que implicará nas seguintes consequências: pena e detenção de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente aos empreendedores, que “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”.⁹

Há previsão na legislação, mais especificamente no art. 66, do Decreto 6.514/2008, que regulamente a Lei 9.605/1998, de penalidade de multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), pela infração acima descrita.

A autoridade ambiental poderá, nos termos do que dispõe o §4º do art. 72 da Lei 9.605/1998, converter a multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. (Art. 133 do Decreto 6.514/2008)

Os Termos de Compromisso, apesar de muito pouco utilizados, pois pouco acreditados pelos órgãos, são instrumentos legais, por meio dos quais o infrator se compromete junto ao órgão autuador de reparar os danos causados ao meio ambiente. Dessa forma a suspensão ou redução da multa se dá exatamente para que os recursos financeiros possam ser aplicados diretamente na recuperação do dano. A não observância das obrigatoriedades previstas no termo prevê a rescisão do mesmo e aplicação de sanções a seguir descritas:

Pena e detenção de um a três anos e multa, quando “aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo deixar de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental. Se o crime é culposos, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa” (Lei 9.605/98, art. 68) (BRASIL, 2011)

Pena de reclusão de três a seis anos e multa para aquele que “elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo ou laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão. Se o crime é culposos, pena de detenção, de um a três anos. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta e enganosa” (BRASIL, 2011) (Lei 9.605/98, art. 69-A).

Os planos e projetos que fazem parte dos processos de licenciamento devem vir acompanhados de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Caso, durante a análise dos mesmos seja verificadas informações falsas, deverá ser o autor das mesmas ser responsabilizado criminalmente e a responsabilidade técnica comunicada ao conselho de classe para adoção das medidas cabíveis.

⁹BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências

Sanções administrativas como suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra e suspensão parcial ou total das atividades é aplicada ao “infrator que cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações” (BRASIL, 2011) (art. 72, da Lei 9.605/98).

Suspensão ou cancelamento da licença ambiental pelo órgão ambiental, nas hipóteses de violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; superveniência de graves riscos ambientais e de saúde (art. 19, da Resolução CONAMA 237/97).

A partir da vigência dessa lei as instituições financeiras começaram a aplicar as cláusulas legais de exigência de licenças ambientais para financiamentos e concessão de incentivos fiscais para novos empreendimentos.

Proprietário de empreendimento que opera sem a legalidade da licença ambiental está cometendo crime ambiental, sendo sujeito ativo dos crimes ambientais, seja ele pessoa física ou jurídica. O crime ambiental pode ser conceituado como um fato típico e antijurídico que cause danos ao meio ambiente. Os crimes contra o meio ambiente se tornam cada dia mais freqüentes, e mais danosos e impactantes.

A Lei 9.605/98 contribuiu de forma significativa para a inclusão da variável ambiental no planejamento do desenvolvimento econômico do país. Essa nova realidade vem refletindo nas atividades econômicas, visto que há necessidade de incorporar os custos ambientais decorrentes da adequação do empreendimento às regras da política ambiental.

Uma postura ética e racional, bem como de segurança para o empreendedor poder gerenciar o seu empreendimento, sem os percalços de possíveis embargos, paralisações e a garantia de que a sua atuação é compatível com as normas ambientais vigentes.

Tendo em vista essa nova realidade, os processos de regularização ambiental, via licenciamento, vêm aumentando em ritmo crescente, ao lado dos licenciamentos de projetos novos. Assim, cabe ao órgão licenciador pensar em uma sistemática de licenciamento mais ágil e com normas claramente definidas de todo o processo, de modo a atender a essa demanda.

Para uma maior adesão devem ser viabilizadas ações que objetivem simplificar, agilizar e ordenar o processo de licenciamento reduzindo os focos de

tensão e mantendo o princípio do licenciamento ambiental como instrumento para garantir a qualidade de vida.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão da questão ambiental no Brasil tem alcançado proporções a cada dia mais consideráveis. O meio ambiente é uma das preocupações centrais de todas as nações e, atualmente, é um dos assuntos que despertam grande interesse em todos os países, independentemente do regime político ou sistema econômico.

Como elemento chave para promover a proteção do meio ambiente está o licenciamento ambiental. Esse amparo garantido por intermédio do licenciamento constitui-se em um direito fundamental, cuja essência está na integração entre os direitos à proteção dos recursos ambientais, à qualidade sadia de vida e ao desenvolvimento econômico.

A proteção ambiental é tarefa e finalidade do Estado, bem como constitui uma obrigação dos indivíduos. As questões intrínsecas ao meio ambiente equilibrado devem estar acima dos interesses públicos e particulares, pois é um patrimônio social, garantia da própria existência e de uma vida saudável. A verificação da viabilidade ambiental de empreendimentos e atividades previamente à sua implantação constitui a finalidade do licenciamento ambiental como instrumento de política de gestão do meio ambiente.

A consciência de cidadania, direitos e deveres, somada à experiência profissional, permitiram identificar dentro da temática escolhida para desenvolver este trabalho a função ambiental do licenciamento como meio pelo qual todos possam desenvolver suas atividades econômicas, diminuindo os riscos de degradação ambiental.

Este trabalho buscou mostrar que o licenciamento ambiental é uma das ferramentas essenciais para o desenvolvimento sustentável, pois atua ordenando o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental. Todas as atividades humanas sejam públicas ou privadas, com potencial de provocar impactos ambientais, são passíveis de licenciamento.

A instalação de empreendimentos com potencial degradador, sem o devido processo de licenciamento ambiental, pode vir a ser um fator determinante para a degradação do meio ambiente, pois sem qualquer controle os projetos são instalados de forma indevida, não seguindo a legislação e não tomando as devidas medidas preventivas e/ou mitigadoras.

Conclui-se então ser o licenciamento ambiental um dos principais dispositivos legais de gestão ambiental, que atua como agente regulador de ação humana sobre a natureza. Sua função está exatamente em controlar o uso do meio ambiente, buscando assim, permitir a utilização e exploração adequada dos recursos naturais, atendendo às necessidades tanto da atual quanto das futuras gerações.

Deve-se considerar, no entanto, que para atingir o seu objetivo, o licenciamento ambiental não deve ser visto apenas como uma formalidade exigida pelo poder público. Esse processo deve ser encarado pelo empreendedor como um meio de estudar o seu empreendimento, desde a sua concepção e com a participação de profissionais qualificados, buscando os melhores meios para que o mesmo venha a ser implantado sem comprometer o meio ambiente. Da mesma forma, o órgão responsável pelo licenciamento deve analisar os estudos apresentados com a responsabilidade que o assunto requer, orientando, discutindo, apresentando sugestões e às vezes até exigindo contrapartidas do empreendedor. E, de forma complementar, a sociedade em geral deve participar do processo, buscando se informar sobre os empreendimentos em processo de licenciamento, e apresentando as críticas e sugestões que porventura forem cabíveis.

6. REFERÊNCIAS

ABREU, Alexandre Herculano. **Medidas Compensatórias** - Custo Operacional. Disponível em: www.portalmpsc.mp.sc.gov.br - Acesso em: 07 abril de 2011.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente**. São Paulo: Coimbra, 1997.

ASSIS. Maria Aparecida Correia de; NÓBREGA, Sônia Correia Assis da. **Licenciamento ambiental como instrumento de controle da gestão dos resíduos da construção e demolição (RCD's) no município de João Pessoa-PB**. 3º Simpósio Ibero americano de Ingeniería de Resíduos 2º Seminário da Região Nordeste sobre Resíduos Sólidos EDISA – Red de Ingeniería de Saneamento Ambiental ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Disponível em: <http://www.redisa.uji.es>. Acesso em 25 out 2011.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A participação Social no Licenciamento Ambiental na Bahia: Sujeitos e Práticas Sociais**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS), 2006.

BICALHO, Alan Rodrigo. Auto licenciamento ambiental: uma afronta aos princípios da administração pública. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº 13 - Ago/Set de 2007.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Princípio da prevenção no Direito Ambiental**. 2006. Disponível em: www.advogado.adv.br - Acesso em: 27 out 2011.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em 10 junho 2011.

_____. CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 001/86, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: www.mma.gov.br - Acesso em: 25 set 2011.

_____. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: www.mma.gov.br - Acesso em: 25 set 2011.

_____. CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 371, de 05 de abril de 2006**. Estabelece diretrizes aos Órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e dá outras providências. Disponível em: www.mma.gov.br - Acesso 10 out. 2011.

_____. Lei nº 10.403 de 10 de janeiro de 2002. **Novo Código Civil**. Brasília, DF, 2002.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em: 24/09/2011.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em: 12 Nov. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. 2. ed. Brasília: TCU, 2007.

_____. **Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica. Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em: 12/10/2011.

_____. **Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em 10 out. de 2011.

_____. **Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em 02 de Nov. de 2011.

_____. **Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em 10 out. 2011.

_____. **Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009**. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Disponível em: www.planalto.gov.br - Acesso em 10 out. 2011.

CANTER, L. W. **Environmental impact assessment**. New York: McGraw Hill Book, 1977. (Series in Water Resources and Environment Engineering).

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTE, Davi Tiago. **Noções gerais de princípios ambientais**. Disponível em: www.uj.com.br - Acesso em: 26 de out. de 2011.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Princípio da Prevenção no Direito Ambiental**. Disponível em: www.vemconcursos.com - Acesso em: 25 out. 2011.

FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. **Revista Eletrônica de Direito de Estado**. nº 9. Janeiro/fevereiro/março. Salvador, Bahia, Brasil, 2007.

FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos. Entrevista realizada em 25 de abril de 2009. Disponível em:

www.osliriosnaonascemdalei.blogspot.com/2009/04/entrevista-talden-farias-licenciamento_25.html

FERREIRA, A. H.; FREITAS, C. C. R.; FREITAS, R. - A função sócio-ambiental como critério para o julgamento de ações que envolvem litígios coletivos pela posse da terra rural. **Revista da UFG**, Vol. 7, Nº 01, junho 2004 (www.proec.ufg.br).

FIORILLO, Celso Antônio Pachêco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GABRIEL, Sérgio M. **O papel dos princípios no Direito brasileiro e os princípios constitucionais**. Disponível em www.jusvi.com/artigos/29789 - Acesso em: 02 Nov. 2011.

GODOY, Amália Maria Goldenberg, **O Clube de Roma: evolução histórica**. 2007. www.amaliagodoy.blogspot.com/2007/09/desenvolvimento-sustentvel-evolu.html - Acesso em 25 out. 2011.

GOLDIM, José Roberto **O Princípio da Precaução**. 2002. Disponível em: www.ufrgs.br/bioetica/precau.htm - Acesso em 27 out. 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental/** Maria Luiza Machado Granziera. São Paulo: Atlas, 2009.

HENKES, Silvana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herrman de Vasconcelos e (org). **Paisagem, natureza e Direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

IBAMA. **Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental**. 2010. Disponível em: www.ibama.gov.br/licenciamento - Acesso em: 05 fev 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 14ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MAGALHÃES, Hamilton. **Princípio da informação ambiental**. 2008. Disponível em: www.direitoambiental.adv.br/ambiental - Acesso em 27 out. 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário**. v.2, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 5ª Ed., São Paulo: Revista dos tribunais, 2007.

MIGLIAVACCA, Karine. **Consciência Ecológica e Informação Ambiental**. Disponível em: www.sensuconsultoria.com.br - Acesso em: 28 de out. de 2011.

MIRANDA, E. E de. Terras do Brasil: o alcance da legislação ambiental e territorial. Revista ECO-21. Rio de Janeiro, RJ, 01 de novembro de 2008 (Participação do Chefe Geral da Embrapa Monitoramento por Satélite, Evaristo de Miranda).

MONTAÑO, Marcelo; SOUZA, Marcelo Pereira de A viabilidade ambiental no licenciamento de empreendimentos perigosos no Estado de São Paulo. **Eng. Sanit. Ambient.** vol.13 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2008.

NASCIMENTO, Meirilane Santana. **Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 71, 01/12/2009 [Internet]. **Disponível em** www.ambito-juridico.com.br - Acesso em 27/10/2011.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução a Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental.** Rio de Janeiro; Lumis Juris, 2005.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente.** de1. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia.* Vol. 6, 2009. Faculdades Integradas do Brasil. Curitiba.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Ambiental: parte geral.* 2ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, A. P; JAPIASSÚ, M.C. Oliveira. **Ética no Licenciamento Ambiental.** I Congresso de Pesquisa e Inovação da Rede Norte Nordeste de Educação Tecnológica Natal-RN – 2006.

SCHOMMER, Paula Chies e ROCHA, Fábio C. da C. **As três Ondas da Gestão Socialmente Responsável no Brasil: Dilemas, Oportunidades e Limites.** Anais do XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro, 2007.

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

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SPAROVEK, Gerd et al . A revisão do Código Florestal brasileiro. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 89, Mar. 2011. www.scielo.br - Acesso em: 27 Out. 2011.

VIANA, Eder Cristiano et al. Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. **Rev. Árvore** [online]. 2003, vol.27, nº4. ISSN 0100-6762.

ZILLER, Sílvia Renate. **Os processos de degradação ambiental originados por plantas exóticas invasoras.** Disponível em: www.institutohorus.org.br - Acesso em 24 out. 2011.