

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SU– UFRGS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CARLA MARIA FRANTZ DE VASCONCELOS OLIVEIRA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Porto Alegre

Mai de 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CARLA MARIA FRANTZ DE VASCONCELOS OLIVEIRA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Délton Winter de Carvalho

Porto Alegre

Mai de 2012

Por milênios dele não se falou nem se cogitou, num vazio absoluto. Foi um vazio tenebroso e caótico, durante o qual, e no qual, a Terra se vinha ressentindo da extinção gradual a que parecia condenada. O ser humano impunha-lhe “deveres”, mas lhe negava direitos, qual filho pródigo e desnaturado, que arranca e extrai o quanto pode sem retribuir com o necessário cuidado e carinho. Ela chegou à beira da exaustão, quase ferida de morte. A Natureza, então, faz valer os seus direitos e impõe sérios deveres ao Homem: é que a consciência da sustentabilidade deixou claro que os direitos da espécie dominante somente podem ser assegurados pelo cumprimento dos seus respectivos deveres para com o Planeta aparentemente dominado. O lampejo que irrompeu da consciência humana em geral produziu o clarão que se ateou na consciência jurídica através do Direito do Ambiente (...) o Direito Ambiental ajuda-nos a explicar o fato de que, se a Terra é um imenso organismo vivo, nós somos a sua consciência. O espírito humano é chamado a fazer as vezes da consciência planetária. E o saber-jurídico ambiental, secundado pela Ética e municiado pela Ciência, passa a co-pilotar os rumos desta nossa frágil espaçonave.

Édis Milaré

RESUMO

O presente trabalho foi desenvolvido com vistas a explicar, de forma clara, didática e sucinta, o instituto do licenciamento ambiental.

Desse modo, será feita uma análise de forma global, desde o contexto de tal instituto e sua importância no Direito Ambiental, com noções introdutórias de meio ambiente, dano ambiental e princípios ambientais aplicáveis ao referido instituto até o estudo de todo o seu procedimento e fases, abordando, inclusive, o que ocorre com quem o descumpra ou até mesmo não requer a licença ambiental, quando cabível.

Com isso, espera-se que esta obra sirva como uma espécie de manual de como ocorre todo o funcionamento do licenciamento ambiental de empreendimentos na legislação brasileira, com base em leis federais, servindo de norte aos empreendedores, eis que a lei brasileira é a lei geral aplicável a todos os procedimentos de licenciamento ambiental em tramitação nos diferentes órgãos ambientais brasileiros.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Meio Ambiente. Princípios. Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT

This report has been developed with the aim of explaining in a clear, succinct and didactic way, the institute of environmental licensing.

Thus, a comprehensive analysis has been done, ranging from the context of this institute and its importance within the environmental law, with a brief and introductory explanation of the environment, environmental damage and environmental principles related to such institute; until the research of its whole procedure and phases, including what happens to those who violate or even do not require an environmental license, when applicable.

As a result, it is expected that this report might play a role of manual on how the environmental licensing works, concerning the business ventures, within the Brazilian legislation; based on federal laws, acting as a guide to entrepreneurs, since the Brazilian law is the general law applicable to all environmental licensing procedures in progress into the distinct environmental institutions in Brazil.

Key words: Environmental Law. Environment. Principles. Environmental Licensing.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 NOÇÕES PRELIMINARES.....	12
1.1 A IMPORTÂNCIA DO DIREITO AMBIENTAL.....	12
1.2 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE.....	15
1.3 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO.....	19
1.4 CONCEITO DE DANO AMBIENTAL.....	21
1.5 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL APLICÁVEIS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	29
1.5.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	31
1.5.2 Princípio da Prevenção.....	33
1.5.3 Princípio da Precaução.....	35
1.5.4 Princípio do Poluidor-Pagador.....	37
1.6 Alguns Princípios de Direito Administrativo Aplicáveis ao Procedimento de Licenciamento Ambiental.....	38
2 A EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	40
2.1 O GERENCIAMENTO DOS RISCOS AMBIENTAIS.....	40
2.2 HISTÓRICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	44
2.3 CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	48
2.4 NATUREZA JURÍDICA DAS LICENÇAS AMBIENTAIS.....	51
2.5 HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA.....	57
2.6 COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR.....	60
2.6.1 Competência para Licenciar em Processos de Licenciamento Ambiental Iniciados Anteriormente à Publicação da Lei Complementar nº 140/2011.....	61
2.6.2 Competência para Licenciar em Processos de Licenciamento Ambiental Iniciados a Partir da Publicação da Lei Complementar nº 140/2011.....	69
3 O PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	78
3.1 TIPOS DE LICENÇA AMBIENTAL.....	78
3.1.1 Licença Prévia.....	79
3.1.2 Licença de Instalação.....	80

3.1.3 Licença de Operação.....	81
3.1.4 Licença Ambiental Simplificada.....	82
3.2 O PROCEDIMENTO.....	83
3.2.1 Definição dos Documentos, Projetos e Estudos Ambientais Necessários ao Início do Processo de Licenciamento Correspondente à Licença a ser Requerida.....	86
3.2.1.1 Estudos Ambientais.....	87
3.2.1.2 Avaliação de Impacto Ambiental.....	87
3.2.1.3 Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental.....	89
3.2.2 Requerimento da Licença Ambiental.....	99
3.2.3 Análise pelo Órgão Ambiental Competente.....	101
3.2.4 Solicitação de Esclarecimentos e Complementações.....	101
3.2.5 Audiência Pública.....	102
3.2.6 Solicitação de Esclarecimentos e Complementações pelo Órgão Ambiental Competente, Decorrentes de Audiências Públicas.....	104
3.2.7 Emissão de Parecer Técnico Conclusivo/Parecer Jurídico.....	105
3.2.8 Deferimento ou Indeferimento do Pedido de Licença.....	105
3.2.9 Renovação das Licenças Ambientais.....	107
3.3 PRAZOS DAS LICENÇAS.....	107
3.4 PUBLICIDADE E SIGILO.....	108
3.5 DESFAZIMENTO DAS LICENÇAS.....	108
3.6 INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DO DESCUMPRIMENTO DAS LICENÇAS AMBIENTAIS.....	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a estudar o instituto do licenciamento ambiental de forma bastante clara e didática.

Assim, o objetivo desta obra é servir como uma espécie de manual do funcionamento do licenciamento ambiental, de forma geral, no Brasil.

Isso porque, com o crescente aumento da preocupação com a preservação ambiental por parte de nossa sociedade, o Direito vislumbrou a necessidade de fazer com que empreendimentos e atividades considerados como potencialmente causadores de dano ambiental sigam a nossa legislação ambiental pátria.

Desse modo, há a preocupação de que haja a devida prevenção ou que sejam minimizadas possíveis degradações do meio ambiente, de forma que este possa corresponder ao seu fim: ser bem de uso comum do povo, saudável e equilibrado.

Para isso, esta foi dividida monografia em três capítulos, compostos de diferentes subdivisões.

Serão analisadas, primeiramente, algumas noções preliminares de Direito Ambiental; em seguida, a evolução do instituto do licenciamento ambiental, para, por fim, e com base nos conhecimentos anteriores, estudar como se dá o procedimento de licenciamento ambiental.

Assim, o presente trabalho será iniciado abordando a importância do Direito Ambiental em nossa sociedade, comparando como era o pensamento em tempos mais primitivos até a evolução da humanidade culminando com a preocupação com a preservação ambiental.

Será examinado, também, o conceito de meio ambiente, tanto no contexto natural quanto artificial. Neste tópico também será abordada sua definição pela legislação pátria.

Em seguida, será estudado o direito da sociedade a um meio ambiente equilibrado, o que é essencial à vida humana, e será demonstrado que, nesse aspecto, não há mais discussão acerca da importância de se preservar o meio ambiente que nos cerca.

Após, será estudado o conceito de dano ambiental, que ocorrerá justamente na hipótese de não haver um meio ambiente equilibrado. Tal estudo é importante porque o licenciamento ambiental visa justamente a prevenir ou minimizar os

eventuais danos que determinado empreendimento ou atividade ocasionará, e somente a partir da conceituação de dano ambiental é que se poderá estipular quais os casos em que será constatada ou será prevista a existência de dano ao meio ambiente.

Ato contínuo, serão estudados os princípios básicos de Direito Ambiental que se aplicam ao licenciamento ambiental, princípios esses que possuem o intuito de organizar as ações dos empreendimentos e atividades, de forma que lesem o menos possivelmente o meio ambiente. Será visto que muitos desses princípios mostram-se tão relevantes que acabaram inseridos no corpo da legislação brasileira, a fim de que a proteção ao meio ambiente seja sempre respeitada.

De forma breve, também serão analisados alguns princípios de Direito Administrativo aplicáveis ao licenciamento ambiental. Isso porque a origem o Direito Ambiental encontra-se intimamente ligada ao Direito Administrativo, e por isso muitos dos princípios deste ramo também devem ser observados e respeitados no campo do Direito Ambiental.

Na seqüência, no Segundo Capítulo, será traçada a evolução do licenciamento ambiental.

Primeiramente, será explicada a importância do gerenciamento dos riscos ambientais, pois somente com a prevenção é que se pode afastar a ocorrência de eventuais danos ao meio ambiente. Nesse aspecto, será demonstrado que os empreendedores devem sempre balizar suas atividades de forma a prejudicar minimamente o meio ambiente, quando não for possível afastar os possíveis danos ambientais.

Na seqüência, será traçado um histórico do licenciamento ambiental. Assim, será feita uma análise das primeiras leis a preverem um comprometimento com a proteção ao meio ambiente até a atual legislação, demonstrando o contexto com que surgiu o instituto tema desta obra.

Nesse tópico será demonstrado, também, as principais leis e Resoluções referentes ao licenciamento ambiental, de forma atual, trazendo algumas leis e Resoluções revogadas e as que são aplicáveis na presente data.

Posteriormente, será abordado o conceito de tal instituto, tanto na construção doutrinária quanto na legislação pátria.

Em seguida, será abordada a natureza jurídica das licenças ambientais, bem como será demonstrado por que tal tema mostra-se muito polêmico dentre os doutrinadores do Direito.

Após, serão analisadas as hipóteses em que é obrigatória a incidência do licenciamento ambiental para determinados empreendimentos ou atividades que possam causar danos ambientais.

Ao final de tal Capítulo, merece destaque o estudo da competência para o licenciamento ambiental.

Isso em virtude de que tal tema gerava bastante controvérsia entre os doutrinadores brasileiros, sendo um dos assuntos que mais geravam polêmica no meio jurídico.

Entretanto, no decorrer deste trabalho, foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011, que regulou a matéria e certamente acabará por pacificar o assunto, pois definiu claramente as regras de competência para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos.

Assim, por ser o tema bastante atual, é de extrema importância o estudo de como eram divididas as competências antes e após a publicação da referida Lei Complementar.

Por fim, o Terceiro Capítulo estudará o procedimento de licenciamento ambiental.

Primeiramente, serão explicados os tipos de licença ambiental existentes no nosso ordenamento jurídico, havendo uma breve explanação acerca da Licença Prévia, da Licença de Instalação, da Licença de Operação e da Licença Ambiental Simplificada.

Tal conceituação mostra-se importante para que possa haver, em continuidade, uma melhor compreensão de como funciona todo o procedimento do Licenciamento Ambiental.

Aqui, será feita uma análise global de todas as etapas envolvidas em tal procedimento.

Será feita uma abordagem acerca da definição dos documentos, projetos e estudos ambientais que se mostrem necessários ao início do procedimento de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

Após, serão explicados os tipos desses estudos ambientais em geral, e, posteriormente, serão explicados alguns tipos específicos de estudos e quando

estes são cabíveis, em especial a Avaliação de Impacto Ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental.

Ato contínuo, será abordado como se dá o requerimento da licença ambiental pleiteada pelo empreendedor.

Em decorrência, será visto como se dá a análise de tal requerimento por parte do órgão ambiental.

Serão analisadas, também, as hipóteses em que o órgão ambiental poderá solicitar esclarecimentos e complementações ao empreendedor, de forma a motivar o deferimento ou indeferimento da licença sob análise.

Em seguida, será feito um estudo de quando poderão ocorrer Audiências Públicas e como se dá este evento.

Caso após a Audiência Pública ainda existam dúvidas ou omissões, poderá ocorrer a solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, o que será abordado em tópico próprio.

Superadas essas etapas, será analisada a obrigatoriedade de elaboração de Parecer Técnico que analise o pedido de licença de forma conclusiva.

Caso seja necessário, será analisada a hipótese de haver Parecer Jurídico que fundamente a concessão, ou não, da licença requerida.

Tais etapas redundarão no deferimento ou indeferimentos da licença ambiental requerida pelo empreendedor, onde será apontado que tal ato deverá ocorrer de forma devidamente motivada.

Após a obtenção da licença requerida, será abordado como ocorre a renovação da licença ambiental obtida, a qual deverá ser pleiteada dentro de prazo específico.

Será, também, visto o prazo da validade das licenças ambientais deferidas para determinada atividade ou empreendimento.

Tendo em vista que certas atividades ou empreendimentos podem conter situações peculiares, serão também estudadas as hipóteses em que determinado procedimento será sigiloso, eis que a regra é que os procedimentos administrativos devem ser públicos.

Posteriormente, será feita uma análise de como ocorre o desfazimento das licenças. Aqui, será estudado o entendimento doutrinário de tais atos, bem como sua previsão legal.

Por fim, será apontado, de forma breve, o que acontece, no âmbito o órgão ambiental, quando uma licença deixa de ser obedecida ou requerida pelo empreendedor: o cometimento de infração administrativa ambiental.

Quando este estudo foi proposto, foi tido como principal objetivo ressaltar a importância de se proteger o planeta em que vivemos, cuja preocupação chegou ao mundo jurídico, de forma a dispor de instrumentos necessários à coação de possíveis danos ao meio ambiente.

O instituto do licenciamento ambiental constitui-se em importante elemento de prevenção daquele que não possui meios próprios para se proteger: o meio ambiente.

1 NOÇÕES PRELIMINARES

1.1 A IMPORTÂNCIA DO DIREITO AMBIENTAL

Para se entender o surgimento do instituto do licenciamento ambiental, que será visto no decorrer deste trabalho, é necessário, primeiramente, entender o contexto em que se encaixa tal instrumento.

O Direito Ambiental surgiu recentemente, devido à dificuldade dos cidadãos e do Estado de enfrentar uma situação nova e complexa da sociedade atual: a degradação ambiental.

Porém, a preocupação com o meio ambiente não é fenômeno recente. A noção de meio ambiente, antes do surgimento da proteção legalmente prevista, não era totalmente estranha, nem ao Direito, nem ao Estado. Ela era conhecida, mas não era tida como essencial ao funcionamento do aparelho estatal.

Retrocedendo ainda mais no tempo, observa-se que, já nos primórdios da história da humanidade, o que hoje conhecemos como Direito Ambiental era manifestado por meio de costumes e normas, indicando uma preocupação com a interação e harmonia entre homem e natureza, como o Código de Hamurabi¹ (século XVIII a.C.), que dispunha acerca da proteção dos animais, proibindo a sua super exploração; e a Lei das XII Tábuas (490 a.C.), que também continha disposições referentes à preocupação com o meio ambiente.

Assim, é evidente que a preocupação com a proteção do meio ambiente é antiga; apenas a percepção jurídica no nosso mundo moderno é que é recente. O meio ambiente deixou de ser uma acepção privada para se tornar bem público, sob a tutela jurisdicional.

O Direito Ambiental surge, então, como consequência da crescente ação lesiva do homem sobre o meio ambiente. Ele nasce numa realidade caótica, como instrumento necessário à salvaguarda de um planeta dizimado pela atividade humana². Em assim sendo, ele se consolida como uma disciplina jurídica, dotada de conceitos amplos e abrangentes, visando à melhoria e otimização da relação do homem com o meio em que vive.

¹ Primeiro código de leis escritas que se tem registro na história da humanidade.

² CATALAN, Marcos Jorge. "Fontes principiológicas do Direito Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 38. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2005, p. 161.

Paulo de Bessa Antunes defende que o Direito Ambiental é um fenômeno recente em todos os países, não possuindo mais do que quarenta anos³.

Portanto, o Brasil despertou tardiamente para a necessidade de estruturação do Direito Ambiental. Somente em 1981 o legislador protegeu o meio ambiente, através da Lei 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente). Ressalta-se que não existe no Direito Brasileiro um Código de Direito Ambiental ou uma Consolidação das Leis Ambientais, mas sim, leis esparsas e proteção constitucional.

Ainda, salienta-se que o Direito Ambiental, muitas vezes, foi confundido com a expressão “Direito Ecológico”, que seria um Direito que não vislumbraria os valores culturais e artificiais, mas tão-somente o patrimônio natural.

O Direito Ambiental, entretanto, é o conjunto de princípios e normas que regulam a atividade humana que, direta ou indiretamente, influenciam o meio ambiente, com o intuito de manter um equilíbrio perfeito nas relações do homem com a natureza, a fim de garantir a sustentabilidade para as presentes e futuras gerações. Ele deve disciplinar o comportamento humano, visando à proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, pode-se destacar o conceito de William Freire, que, de forma clara e resumida, sustenta que o Direito Ambiental “estuda as normas que tratam das relações do homem com o espaço que o envolve”⁴. Importante elucidar que o objeto do Direito Ambiental não é só o meio ambiente como natureza, mas sim, todos os seus níveis, seja natural, artificial, cultural ou do trabalho. Sua finalidade é a incolumidade da vida em geral (presente e futura) e, principalmente, a elevação da qualidade de vida do cidadão que vive e interage com esse ambiente. Ele se destina a amparar interesses difusos, pertencentes a uma pluralidade indeterminada de pessoas interligadas por alguma circunstância relacionada ao meio ambiente.

Assim, o Direito Ambiental não pode ser visto como matéria autônoma, uma vez que o ambiente compreende todas as relações entre os seres vivos e seu meio, interagindo com outros ramos do Direito.

Nesse sentido, o Direito Ambiental se caracterizaria como um Direito “horizontal”, que cobriria os diferentes ramos do Direito (privado, público e

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000, p. 242.

⁴ FREIRE, William. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Aide, 2000, p. 23.

internacional), e um Direito de “interações”, cuja tendência seria a de penetrar em todos os setores do Direito, introduzindo neles a idéia ambiental⁵.

Da mesma forma, aduz Paulo Affonso Leme Machado que o Direito Ambiental não ignora as especificidades de cada matéria, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação⁶.

Para Paulo de Bessa Antunes, a preocupação principal do Direito Ambiental é organizar a forma pela qual a sociedade utiliza os recursos ambientais, bem como estabelecer o modo com que a apropriação econômica (ambiental) será feita. Desse modo, para o autor, o Direito Ambiental “se encontra no coração de toda atividade econômica, haja vista que qualquer atividade econômica se faz sobre a base de uma infraestrutura que consome recursos naturais, notadamente sob a forma de energia”⁷.

O Direito Ambiental tem caráter essencialmente preventivo, buscando sempre prevenir possíveis danos ambientais. Porém, como qualquer outro ramo do Direito, ele também possui normas sancionadoras, de forma a objetivar a punição dos agentes agressores ao meio ambiente.

Acrescenta-se a isso o fato de que o Direito Ambiental é interdisciplinar, entrelaçado com diversos ramos do Direito, tais como o Direito Administrativo, o Direito Penal, o Direito do Trabalho, o Direito Constitucional, o Direito Civil, o Direito Processual Civil, o Direito Tributário e o Direito Internacional. Para uma melhor compreensão, pode-se valer, também, de outras matérias não relacionadas ao direito, como a biologia, ecologia, genética, geografia, engenharia, etc.

Ressalta-se que muitos doutrinadores entendem que o Direito Ambiental é apenas uma especialização do Direito Administrativo⁸, uma vez que são os grandes princípios deste que norteiam aquele. Não obstante os princípios de Direito Administrativo, seria este ramo do Direito que desempenharia papel fundamental para resolver as questões atinentes à proteção ambiental.

⁵ MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p. 11.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 92.

⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p.3.

⁸ Nesse sentido, ver: FREIRE, William. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Aide, 2000, p. 23; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. “O Direito Ambiental e seus princípios informativos”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 8, nº 30. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2003, p. 159.

Por fim, é de suma importância esclarecer que, dentro do Direito Ambiental, deve-se levar em conta, sempre, a primazia dos interesses públicos, ou seja, o interesse da coletividade será sempre dominante, em detrimento dos interesses individuais.

Isso porque o Direito Ambiental é dotado de um caráter eminentemente público, dirimindo conflitos evidentemente coletivos.

1.2 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

O licenciamento ambiental visa a proteger o meio ambiente, evitando que ocorram danos. Assim, é de extrema importância entender-se o conceito de meio ambiente, para, posteriormente, compreender-se a magnitude da existência do referido instrumento.

Muitas vezes, as pessoas entendem o meio ambiente apenas no sentido “ecologia”. Essas palavras têm sido empregadas como sinônimas para quase tudo. Porém, qual o significado preciso de cada uma delas?

O termo “ecologia” foi utilizado pela primeira vez em 1866, pelo médico e biólogo alemão Ernst Heinrich Haeckel, na obra *Morfologia geral dos seres vivos*, apresentada como uma nova disciplina científica, a partir dos radicais gregos *oikos* (casa) e *logia* (estudo).⁹ Assim, ecologia é a ciência que estuda a natureza, a “ciência da casa”. Ela é um ramo da biologia, popularmente equivalente a “natureza”. Inicialmente, os estudos da ecologia não incluíam o homem, mas somente as espécies animais e seu mundo.

De outra banda, “meio ambiente”, genericamente falando, é um conceito global, que envolve tanto a natureza quanto o ambiente artificial, de trabalho, cultura e espaços urbanísticos. Ele é um termo complexo, de difícil definição exata, envolvendo diversos fatores¹⁰. Sua visão restrita a elementos naturais restou superada no mundo atual.

Importante destacar que muitos doutrinadores entendem que a expressão é redundante, pois a palavra “ambiente”, que indica o círculo, o âmbito em que vivemos, já inclui, portanto, a noção de “meio”. O próprio dicionário da língua

⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 110.

¹⁰ SÁNCHEZ, Antonio Cabanillas. **La Reparación de los daños al Medio Ambiente**. Pamplona: Aranzadi, 1996, p. 21.

portuguesa define ambiente como: “1. Que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas. 2. *Meio*¹¹” (grifei).

Sendo assim, não há dúvidas de que a expressão é redundante. Porém, pela larga utilização, o termo já foi pacificado e consagrado pela doutrina, jurisprudência e lei, superando a utilização da palavra “ecologia”, razão pela qual o utilizarei no decorrer deste trabalho.

A expressão “meio ambiente” foi utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire, na obra *Études progressives d’un naturaliste*, de 1835.¹² Assim, ele foi inicialmente utilizado pela biologia e outras ciências naturais, só sendo incorporado pelo Direito posteriormente.

Observa-se que o conceito de “meio ambiente”, no Direito, é antropocêntrico, pois sua proteção depende da ação do homem. Ele engloba a inter-relação entre os organismos vivos e seu meio, proporcionando um desenvolvimento equilibrado da vida humana, de forma que a vida natural só terá valor no momento em que atender aos interesses do homem. É incontestável a interdependência entre o homem e a natureza, pois, sem esta, é impossível a sobrevivência da espécie humana.

Exemplo desse antropocentrismo é a redação dada ao Princípio I da Eco/92 : “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Essa idéia de antropocentrismo vem sendo alargada, admitindo a existência de outros elementos e valores concomitantemente, pois hoje se entende que o ser humano pertence a um todo muito maior, complexo e interdependente.

O homem depende da natureza, e esta é finita. Assim, em vez de dominá-la, o homem deve buscar caminhos para que haja uma convivência pacífica. Dessa forma, deve-se considerar o patrimônio natural pelo seu valor intrínseco, e não pela utilidade que esse tem para a humanidade, de modo que o ser humano usufrua da natureza, mas também a preserve.

O meio ambiente é, pois, um conceito global, envolvendo tanto os elementos físicos ou naturais quanto os elementos artificiais, compostos pelo espaço urbano fechado e aberto, ou seja, as construções feitas pelo homem para seu bem-estar e

¹¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, p. 25.

¹² MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 112.

sobrevivência. Assim, caracteriza-se como um universo cultural, que, de maneira efetiva, exerce influência sobre os seres vivos¹³.

Vale colacionar o conceito definido por Helita Barreira Custódio, que sintetiza, de maneira objetiva, o meio ambiente como “tudo aquilo que nos cerca”¹⁴. Esse conceito parece ser o que melhor esclarece o que vem a ser “meio ambiente”, pois, por ser um conceito amplo, aberto, está sujeito a ser interpretado sem exclusão de qualquer elemento essencial.

Também é relevante destacar o entendimento de Paulo de Bessa Antunes, segundo o qual o meio ambiente é um bem jurídico autônomo e unitário, que não se confunde com os diversos bens jurídicos que o integram. Dessa forma, para o doutrinador, o meio ambiente não é somente flora, fauna, recursos hídricos ou minerais; é, sim, um conjunto de bens que “adquire uma particularidade jurídica que é derivada da própria integração ecológica de seus elementos componentes”¹⁵.

Ainda, cumpre elucidar que o meio ambiente possui duas classificações.

Ele será considerado *macrobem* quando for configurado como direito fundamental do homem, sendo um bem de interesse difuso, cuja tutela jurisdicional pertence a toda a sociedade e sua utilização será pública, como, por exemplo, a qualidade do ar e da água. Assim, ele será caracterizado como bem intangível e indivisível, insuscetível de apropriação pelo indivíduo considerado particularmente¹⁶.

Por outro lado, o meio ambiente terá uma concepção de *microbem* - uma espécie de fragmentação do macrobem - quando se referir à propriedade e a outros interesses individuais, pertencendo tanto ao setor público quanto ao privado, inclusive à pessoa física ou jurídica. Como exemplo de microbem temos uma mata de propriedade particular, ou até mesmo um parque estadual pertencente a um determinado Estado. Deve ficar claro, portanto, que o microbem, elemento concreto, é parte integrante do macrobem, que é abstrato.

No sentido jurídico, a nossa legislação prevê o conceito de meio ambiente, conforme disposto no art.3º, I da Lei 6.938/1981:

¹³ FREIRE, William. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Aide, 2000, p. 17.

¹⁴ CUSTÓDIO, Helita Barreira. “A Questão Constitucional: Propriedade, Ordem Econômica e Dano Ambiental. Competência Legislativa Concorrente”. BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 126.

¹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p.42.

¹⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 86/87.

Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I- Meio Ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Morato Leite adverte que a lei supra não indicou os elementos corpóreos que compõem o meio ambiente, considerando-o, dessa forma, bem incorpóreo e imaterial¹⁷.

Nota-se que, dentro do conceito jurídico, “meio ambiente” possui dois enfoques.

Estritamente, é somente a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos, ou seja, é a natureza propriamente dita (recursos naturais, biota¹⁸, tendo como maior foco a vida – natureza, incluindo-se o solo, água, ar, fauna e flora).

Numa concepção ampla, mesmo que não previsto expressamente - está incluído na expressão “que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” - o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, não se restringindo à noção de ecologia.

Nesse caso, vislumbra-se o meio ambiente cultural ou artificial – também chamado de humano, com valores estéticos, históricos, turísticos, artísticos, arqueológicos construções feitas pelo homem, monumentos; e do trabalho, referindo-se a um meio ambiente saudável para os empregados quando do exercício de suas atividades laborais.

É de se salientar que o meio ambiente do trabalho encontra alguma resistência, principalmente na jurisprudência, em sua admissão como parte integrante do meio ambiente. Todavia, não há justificativa doutrinária ou legal que enseje esta visão restritiva¹⁹.

A grande maioria dos doutrinadores sintetiza que o legislador brasileiro foi feliz ao situar o meio ambiente tanto como patrimônio natural como patrimônio artificial, pois adotou uma concepção mais atual e ampla, não se limitando à visão restrita de proteção aos recursos naturais.

¹⁷ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 85.

¹⁸ Biota são as diversas espécies que vivem numa mesma região.

¹⁹ LYRA, Marcos Mendes. “Dano ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 2, nº 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-dezembro 1997, p. 51.

É importante referir que, com o crescimento da população e atividade industrial, a preservação do bem ambiental começou a ser objeto de preocupação da sociedade. E essa questão só veio a alcançar maior interesse dos Estados quando esses constataram que a qualidade ambiental estava se deteriorando e os recursos naturais estavam ficando limitados²⁰.

Assim, ele ganhou *status* constitucional, sendo contemplado pela Constituição Federal de 1988²¹, que, em seu art. 225, assim estabeleceu:

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

Dessa forma, criou-se um novo conceito jurídico, baseado na *res comune omnium*²². A partir desta proteção constitucional, o meio ambiente deixou de ser abstrato, sem dono, à revelia da explosão demográfica, e passou a ser considerado bem de uso comum do povo, em que toda a sociedade tem o compromisso de zelar pela sua integridade. A preservação do meio ambiente tornou-se pressuposto indispensável ao respeito à própria vida²³.

1.3 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Superados os conceitos de “meio ambiente” e “Direito Ambiental”, será analisado o direito da humanidade ao meio ambiente equilibrado, sadio. Antes, porém, é muito importante tecer um histórico da evolução do direito ao meio ambiente, hoje reconhecido como direito de terceira geração.

Como direitos de primeira geração, temos o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei.

²⁰ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 72-73.

²¹ A Constituição Federal dedicou vários artigos relacionados ao meio ambiente. Os principais dispositivos a indicar são: art. 5º, XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI e §§ 1º e 2º; art. 21, XIX, XX, XXIII, alíneas a, b e c, XXV; art. 22, IV, XII, XXVI; art. 23, I, III, IV, VII, IX, XI; art. 24, VI, VII, VIII; art. 43, §2º, IV, e §3º; art. 49, XIV, XVI; art. 91, §1º, III; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, §§3º e 4º; art. 176 e §1º; art. 182 e §§ 1º e 2º; art. 186; art. 200, VII e VIII; art. 216, V, e §§1º, 3º e 4º; art. 225; art. 231; art. 232.

²² Coisa comum a todos.

²³ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. “O Direito Ambiental e seus princípios informativos”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 8, nº 30. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2003, p. 157.

Com a industrialização, surgiram os direitos de segunda geração, que são o direito à saúde, educação, trabalho, assistência social, liberdades sociais e os direitos fundamentais dos trabalhadores.

Por fim, surgiram os direitos de terceira geração, que se desprendem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, e se destinam à proteção de grupos humanos, tais como a família, o povo e a nação, tornando-se, desta forma, direitos de titularidade difusa ou coletiva. Aqui, importante se faz esclarecer o conceito de direito difuso, que é caracterizado pela indeterminação dos sujeitos e indivisibilidade do objeto²⁴.

Dessa forma, observa-se que, com a evolução da sociedade, houve uma crescente preocupação com a coletividade, quando os interesses do todo se sobrepuseram aos interesses individuais. É nesse contexto que surge o direito ao meio ambiente equilibrado, objetivando a preservação deste por toda a humanidade, de modo a garantir a sua existência às futuras gerações, através da adoção de uma política de solidariedade.

Dessa forma, o indivíduo passou a ter o direito subjetivo de obter um meio ambiente sadio, livre de poluição. Desse modo, o meio ambiente passou a ter um valor mais humanístico, pois ele é imprescindível para a vida humana com qualidade.

Devido à sua importância, o direito ao meio ambiente tornou-se direito previsto constitucionalmente, principalmente através do disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF).

Evidente que o art. 225 relaciona-se com outros valores fundamentais insculpidos na Carta Magna, o que torna o direito ao meio ambiente equilibrado um direito igualmente fundamental, como a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a igualdade e a justiça (Preâmbulo, arts. 1º e 5); e também com os direitos individuais e coletivos, destacando o direito à vida, à função social da propriedade e ação popular, consoante art. 5º, caput, e incisos XXIII e LXXIII.

Por ser um direito fundamental, Morato Leite explica que esta concepção de direito está pautada numa premissa essencial, em que as liberdades individuais são indissociáveis das liberdades sociais e coletivas.

²⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 6.

Para a efetividade desse direito, necessita-se de participação do Estado e da sociedade, em consonância com o preceito constitucional. Assim, o Estado deve fornecer os meios instrumentais necessários à implementação deste direito; em contrapartida, a coletividade deve se abster de práticas nocivas ao meio ambiente²⁵.

Paulo Affonso Leme Machado, por sua vez, destaca que “ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado equivale a afirmar que há um direito a que não se desequilibre significativamente o meio ambiente”. Desse modo, para o autor, o estado de equilíbrio não significa situação em que nada se altere, pois avaliar e decidir se as mudanças ou inovações virão a ser positivas ou negativas é um desafio científico, social e político permanente²⁶.

Cumprе ressaltar também que só haverá vida digna com qualidade e saúde aos seres humanos, com o correto e sadio desenvolvimento da sociedade, a partir do momento em que essa dispuser de um meio ambiente saudável e equilibrado. É nesse contexto que se insere o licenciamento ambiental, com vistas a um desenvolvimento econômico da sociedade, mas sem haver prejuízos ao meio ambiente.

1.4 CONCEITO DE DANO AMBIENTAL

Uma vez que o licenciamento ambiental visa a prevenir que determinado empreendimento ou atividade cause danos ao meio ambiente, é de grande relevância estudar o conceito do que vem a ser dano ambiental.

O dano ambiental pode ocorrer por fatores naturais, tais como os desastres ecológicos; provenientes das próprias forças da natureza, como os furacões, enchentes e terremotos; ou por fatores artificiais, entendidos como os provocados pela ação do homem.

A devastação do meio ambiente pelo ser humano vem ocorrendo há milhares de anos, desde os primórdios da nossa história. “O homem, desde o início de sua existência na Terra, cuidou de degradá-la”²⁷.

²⁵ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 92.

²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 62.

²⁷ VAZ, Paulo Afonso Brum. **Reparação do Dano Ambiental**. **Revista do Conselho da Justiça Federal**. Brasília: CEJ, 1997, p. 41.

Isso porque a nossa sociedade sempre teve como regra o descaso com o meio ambiente, pois o ser humano tem a tendência de supor que seus atos, como ente individual, não são capazes de repercutir em todo o planeta, e, por isso, não teria a obrigação de cuidar deste, repassando tal dever ao Estado e à coletividade em geral.

O Procurador de Justiça Adalberto Pasqualoto aponta que, por muitos séculos, a natureza manteve capacidade de compensar os ataques predatórios sofridos pelo homem, sem que este tivesse a consciência a favor da preservação dos ecossistemas. Com a evolução da tecnologia, o homem começou a consumir ferozmente os recursos naturais que o planeta dispunha, liquidando suas próprias condições básicas de sobrevivência²⁸.

Apesar de a devastação ocorrer há muito tempo, a preocupação com o meio ambiente saudável chegou recentemente ao mundo jurídico. Com a crescente exposição na mídia de devastações, desmatamento, poluição e outras agressões feitas pelo homem ao planeta, a população começou a se insurgir contra estas ações, para que os agressores não ficassem impunes. A preocupação da sociedade acabou sendo incorporada pelo Direito.

O jurista europeu Gilles Martin sustenta que o caráter específico do dano ambiental deriva do princípio de que “se a natureza e o meio ambiente não têm preço, suas degradações têm custo”²⁹.

O dano ambiental também pode ser conceituado como toda e qualquer forma de degradação que prejudique o equilíbrio do meio ambiente, tanto físico quanto estético, causando, independentemente de qualquer padrão pré-estabelecido, mal-estar à sociedade.³⁰

Dano ambiental, resumidamente, é o dano causado ao meio ambiente considerado em todos os seus aspectos. Esse tipo de dano, para muitos autores, é uma espécie inserida dentro do conceito genérico de poluição. O agente poluidor, então, apropria-se dos direitos de outrem, haja vista que retira da comunidade o

²⁸ PASQUALOTO, Adalberto. “Responsabilidade Civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual”. BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 444.

²⁹ Martin *apud* STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil por danos contra o meio ambiente**. Trabalho de conclusão de curso de especialização em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 1999, p. 111.

³⁰ LYRA, Marcos Mendes. “Dano ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 2, nº 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-dezembro 1997, p. 53.

direito a um meio ambiente sadio, equilibrado, com ar puro, água limpa, áreas arborizadas, etc.

Paulo de Bessa Antunes aduz que dano ambiental é dano ao meio ambiente; entretanto, ele adverte que os Tribunais brasileiros têm tido uma compreensão extremamente restritiva do conceito de dano ambiental, pois exigem a existência de dano real, o que para o autor nem sempre será possível, prejudicando, assim, a devida proteção ao meio ambiente, eis que deveria ser observado, também, o dano potencial, pois a cautela sempre norteou o Direito Ambiental³¹.

Helita Barreira Custódio vincula dano ambiental com poluição e direito de propriedade, salientando que o conceito de dano ambiental, resultante de poluição ambiental pelo uso indevido da propriedade e por condutas ou atividades prejudiciais ao meio ambiente, englobaria todas as lesões ou ameaças de lesões prejudiciais à propriedade e ao patrimônio ambiental, “com todos os recursos naturais ou culturais integrantes, degradados, descaracterizados ou destruídos individualmente ou em conjunto”³².

Ainda, o dano ambiental pode se apresentar como um fenômeno de ordem física ou material, podendo integrar, também, um fato jurídico qualificado por uma norma e sua inobservância, e somente se pode cogitar de um dano quando a conduta for considerada antijurídica no ordenamento legal.

Deve-se ter em mente que o dano ambiental foge da visão clássica de dano, vista anteriormente, uma vez que este recai sobre os prejuízos sofridos pelo meio ambiente, considerado bem comum do povo, incorpóreo, imaterial, indivisível e insusceptível de apropriação exclusiva.

Édis Milaré, para fins didáticos, conceitua dano ambiental como “a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”³³.

Vale dizer que *recursos ambientais*, consoante a Lei 6.938/81 (art. 3º, V), são “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p.247-250.

³² CUSTÓDIO, Helita Barreira. “A Questão Constitucional: Propriedade, Ordem Econômica e Dano Ambiental. Competência Legislativa Concorrente”. BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 130.

³³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 735

Todavia, apesar de a lei classificar recursos ambientais apenas no sentido ecológico, a noção de dano ambiental engloba também o conjunto de elementos artificiais e culturais. Também se encaixam como dano ambiental os danos “à saúde, às atividades produtivas, à segurança e ao bem-estar (...)”³⁴.

Assim como no direito clássico, para que haja reconhecimento do dano ao meio ambiente, este deverá ser certo, atual e subsistente, não havendo dúvidas a respeito da realidade deste dano. Sua repercussão poderá ser tanto individual como, de regra, a toda sociedade.

A prova acerca da certeza do dano deve afirmar a sua existência, o que, muitas vezes, apresenta numerosas dificuldades, pois os efeitos de uma contaminação, via de regra, são complexos e variam em intensidade e imediatez³⁵, além do fato de haver, na maioria dos casos, uma desigualdade econômica verificada entre o agressor e a vítima.

Dessa forma, como conclui Annelise Steigleder, para verificar-se a existência dos danos materiais, deve-se levar em conta a totalidade dos impactos, uma vez que, se destacados somente efeitos isolados, não resta possível a obtenção de uma imagem completa da situação do ambiente que foi degradado³⁶.

É também importante elucidar que o dano ambiental pode ser público ou privado. Naquele, a indenização será destinada a um Fundo legalmente regulamentado e neste, à reparação do patrimônio do particular.³⁷

A danosidade ambiental é dotada de uma dupla face, pois seus efeitos alcançam não somente o homem, mas, também, o ambiente que o cerca. Assim, a Lei de Política Ambiental, ao fazer menção a “danos causados ao meio ambiente e a terceiros”, prevê expressamente estas duas modalidades³⁸.

No mesmo sentido, Morato Leite afirma que o dano ambiental consiste numa expressão ambivalente, que pode designar, certas vezes, alterações nocivas ao

³⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000, p. 182.

³⁵ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil por danos contra o meio ambiente**. Trabalho de conclusão de curso de especialização em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 1999, p. 117.

³⁶ Ibidem, p. 117.

³⁷ JUCOVSKY, Vera Lúcia R.S. **Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais- (Brasil-Portugal)**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 53.

³⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 735.

meio ambiente, e, em outras, os efeitos que estas alterações provocarem na saúde das pessoas e em seus interesses.

Dessa forma, o dano ambiental seria, em uma primeira acepção, a lesão ao direito fundamental que toda a coletividade tem de gozar e aproveitar do meio ambiente equilibrado. Em sua segunda conceituação, porém, o dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação acaba gerando na saúde das pessoas e em seus interesses³⁹.

Paulo de Bessa Antunes ratifica esta ambigüidade, aduzindo que existem danos ambientais dotados de caráter misto, como uma “alteração desfavorável da biota⁴⁰ que cause danos estéticos ao ambiente e, também, afete a segurança e o bem-estar da população”⁴¹. Exemplo dessa característica é o desmatamento de uma encosta, que poderá ser recomposta através de reflorestamento. Deverá haver, também, compensação dos danos materiais sofridos pela população que habitava a região degradada⁴².

Assim, o dano ambiental, embora recaia de forma direta sobre o ambiente e os recursos e elementos que o integram, em prejuízo da coletividade, pode, em certos casos, refletir-se sobre o patrimônio, os interesses ou a saúde de uma determinada pessoa ou grupo de pessoas determinadas ou determináveis.

Sabe-se que, na maioria dos casos, o meio ambiente degradado não poderá ser recuperado, ficando a punição do sujeito agressor restrita a uma indenização pecuniária. Abordando o problema, aduz Michel Prieur que “(...) as conseqüências danosas de uma lesão são irreversíveis (não se reconstitui um biótipo ou uma espécie em via de extinção), estando vinculadas ao progresso tecnológico (...)”⁴³. Como exemplos de danos que não podem ser reparados, o autor cita a poluição, que tem efeitos cumulativos e a contaminação das águas pela chuva ácida⁴⁴.

Tal punição recai na esfera da responsabilidade civil, enquanto que o licenciamento ambiental se preocupa com que o dano não ocorra; se ocorrer, poderá

³⁹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 98.

⁴⁰ Biota são as diversas espécies que vivem numa mesma região.

⁴¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000, p. 182.

⁴² Ibidem, p. 182-183.

⁴³ Prieur *apud* LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 103.

⁴⁴ Prieur *apud* LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 103.

haver até a interdição da atividade, no caso de descumprimento das condicionantes da licença ambiental.

Assim, percebe-se a relevância e as conseqüências do dano ambiental na nossa sociedade. Sabe-se que não é simples a sua reparação, pois muitas vezes os danos causados acabam por extinguir toda uma espécie animal ou vegetal, por exemplo.

É por esse motivo que a degradação ambiental vem merecendo constante destaque no nosso ordenamento jurídico, de modo que o Direito possa, sempre que possível, prevenir que eles aconteçam.

Porém, nem todas as alterações ecológicas constituem dano ecológico reparável. Como aponta Paulo Affonso Leme Machado, o estado adequado do meio ambiente não é o imobilismo, podendo, em muitos casos, haver mudanças benéficas⁴⁵. Assim, não é possível assegurar que qualquer ato de degradação tenha como conseqüência a obrigação de reparar⁴⁶.

Deve-se analisar o caso concreto para que se possa verificar se houve quebra de equilíbrio da qualidade ambiental. Portanto, é no exame do caso apresentado, e com o apoio de perícias, quando necessário, que devemos apreciar o limite da tolerabilidade aceitável, para que, ocorrendo uma intolerabilidade, surja a imputação do agente causador da lesão⁴⁷.

Dessa forma, sempre que o dano extrapolar o limite de tolerabilidade permitido para que não haja prejuízo ao meio ambiente, este dano será considerado anormal e grave.

O autor Paulo Affonso Leme Machado compartilha do entendimento de que o dano deve ser anormal e grave, advertindo, no entanto, que o prejuízo pode ser imputável a um único acontecimento, de caráter acidental. É o que o autor chama de “anormalidade no estado puro”. Dessa forma, um ruído eventual, um odor ocasional, ou a fumaça excepcionalmente emitida por uma combustão modesta, não podem ser qualificadas como anormais⁴⁸. Assim, o incômodo instantâneo, sem repercussão duradoura, não possui relevância.

⁴⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 270.

⁴⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 107.

⁴⁷ Ibidem, p. 108.

⁴⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 277.

Ainda referente à anormalidade, Giles Martin afirma que seu limiar é ultrapassado “quando a utilização do ambiente o torna parcial ou totalmente impróprio a outros usos”⁴⁹.

Há situações em que o dano somente será visível com o decorrer do tempo, e, ainda, casos em que não se pode avaliar quantitativamente ou pecuniariamente com previsão.

No mesmo raciocínio, Antônio Benjamin ensina que o dano ambiental é de difícil constatação, pois a atividade danosa pode ser produzida hoje, enquanto seus efeitos somente serão constatados após vários anos, ou, “o que é pior, já em outra geração. Em outros casos, o dano imediatamente visível é só a ponta do *iceberg* (...)”⁵⁰.

Pode-se vislumbrar que a lesão ambiental afeta, necessariamente, uma pluralidade difusa de vítimas, em razão de ser qualificado como *bem de uso comum do povo*, mesmo que alguns aspectos particulares da sua danosidade atinjam particularmente certos sujeitos.⁵¹

Quanto ao dano ambiental futuro, ou seja, aquele que não pode ser provado imediatamente, mas se materializa com o decorrer do tempo, este pode ser evitado, devido à sua alta probabilidade ou até certeza.

Nesse sentido, para Délton Winter de Carvalho, esse dano ambiental futuro seria uma expectativa de dano, tendo um caráter individual ou transindividual ao meio ambiente⁵².

Desse modo, tendo em vista que se trata de risco, nesse caso não há dano atual, tampouco certeza científica absoluta de que este irá ocorrer. Há, somente, a probabilidade de dano às futuras gerações. É com base nessa probabilidade, seja alta ou determinante, de que haja futuro comprometimento da função ecológica, da capacidade de uso dos bens ecológicos, pelo homem, ou da qualidade ambiental, isso levaria à condenação do agente a medidas preventivas necessárias, que evitem

⁴⁹ Martin apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 278.

⁵⁰ BENJAMIN, Antonio Herman V. “O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 234.

⁵¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 738.

⁵² CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro. A responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 127.

a concretização dos danos ou minimizem as conseqüências daqueles já efetivados⁵³.

Feita a análise de dano ambiental e sua conceituação, será abordada a definição jurídica deste termo.

O legislador definiu as noções de *degradação da qualidade ambiental*, que vem a ser “toda alteração adversa das características do meio ambiente” (inciso II, art. 3º da Lei 6.938/81) e de *poluição*: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (inciso III, art. 3º da Lei 6.938/81); mas não conceituou *dano ambiental*.

Do texto legal, extrai-se que “restam protegidos o homem e sua comunidade, o patrimônio público e privado, o lazer e o desenvolvimento econômico (...), a flora e a fauna (...), a paisagem e os monumentos naturais, inclusive os arredores naturais desses monumentos – que encontram também proteção constitucional – arts. 216 e 225 da Constituição Federal de 1988”.

Observa-se que a legislação pátria não conceituou expressamente *dano ambiental*, mas vinculou as noções de *degradação ambiental* com *poluição*. Assim, essas expressões devem ser analisadas de forma conjunta. O conceito de dano ambiental provém da qualificação jurídica de meio ambiente e de poluição da Lei 6938/81⁵⁴. Portanto, resta demonstrado que a íntima correlação entre estes conceitos é autoevidente⁵⁵.

Porém, esses termos não são sinônimos. O termo degradação, diferentemente de poluição, tem um significado mais amplo, pois abrange “a ação de deteriorar, desgastar e estragar”⁵⁶. Poluição é um termo vinculado à noção de sujeira, criando um ambiente desagradável à população.

⁵³ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro. A responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 127-128.

⁵⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil por danos contra o meio ambiente**. Trabalho de conclusão de curso de especialização em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 1999, p. 107.

⁵⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000, p. 174

⁵⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 107

A falta de precisão do texto legal de dano ambiental exige certo esforço de interpretação, para que se possa determiná-lo. Ressalta-se que “o conceito de degradação é legal e não se sujeita às variações regionais do país”⁵⁷

Da análise da lei brasileira, Morato Leite assim conclui:

o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem⁵⁸.

Como a Constituição Federal garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado, não se pode considerar dano ambiental a atividade que não altere seu equilíbrio, visto que há, como premissa básica para a reparação do dano ambiental, a necessidade de que tais alterações repercutam de forma negativa no meio ambiente.

Diante do exposto, talvez a melhor conclusão seja que não há um conceito fixo para dano ambiental, pois este é aberto, ou seja, “sujeito a ser preenchido casuisticamente, de acordo com cada realidade concreta que se apresente ao intérprete”⁵⁹.

No caso do licenciamento ambiental, o intérprete será o órgão licenciador, que, de forma preventiva, listará condicionantes a serem cumpridas pelo empreendedor de forma a evitar ou minimizar a ocorrência de danos ambientais; ou, ainda, poderá realizar vistoria no local do empreendimento já licenciado, concluindo pela existência, ou não, de dano ambiental. Caso este exista, poderá até haver a lavratura de Auto de Infração, com a imposição, inclusive, de penalidade de multa.

1.5 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL APLICÁVEIS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

⁵⁷ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 119.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 108.

⁵⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 734.

Para finalizar-se esta parte introdutória, é relevante expor os princípios de Direito Ambiental que se aplicam na esfera do licenciamento ambiental, devendo ser observados e respeitados, tanto pelo empreendedor quanto pelo Poder Público.

A palavra princípio, em sua raiz latina, significa “aquilo que se toma primeiro” (*primum capere*). Ela designa, assim, início, começo, ponto de partida⁶⁰. O Direito, como ciência humana e social, necessita de princípios constitutivos para que a ciência possa ser considerada autônoma.

Princípios são normas que, embora não previstas expressamente na legislação, exigem a realização de algo, de modo que se estabeleça um critério a ser seguido na sociedade, para que não ocorra um caos entre os cidadãos. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo, apenas indicam a direção, o rumo a seguir.

De fato, deve-se reconhecer a sua superioridade e hegemonia sobre as regras, pois eles representam o direito em toda a sua extensão, e são dotados de vasta carga valorativa, sendo, portanto, hierarquicamente superiores às demais regras. Assim, eles não demonstram ser meras fontes supletivas do Direito, mas sim, fundamentais à ordem jurídica.

Os princípios auxiliam efetivamente no conhecimento do sistema jurídico, pois dão uma melhor identificação da coerência e unidade que fazem de uma norma qualquer um verdadeiro sistema lógico e racional. ⁶¹

O Direito Ambiental, por sua natureza, possui princípios específicos, cujo objetivo é a proteção e preservação do meio ambiente. No empenho de legitimar o Direito do Ambiente como ramo especializado e peculiar do sistema jurídico, Milaré sustenta que os estudiosos têm se debruçado na identificação dos princípios ou mandamentos básicos que fundamentam o desenvolvimento da doutrina e que dão consistência às suas concepções⁶².

Os princípios ambientais devem ser respeitados para que haja uma relação harmônica entre homem e meio ambiente.

⁶⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 817.

⁶¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios Fundamentais do Direito Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 1, nº 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 1996, p. 51.

⁶² *Ibidem*, p. 51.

Importante destacar que, não obstante possuir uma série de princípios próprios, o Direito Ambiental também se vale de princípios gerais do Direito que, usualmente, informam os demais ramos da ciência jurídica.

Como será visto a seguir, o Licenciamento Ambiental possui princípios básicos.

Todavia, em caso de conflitos de princípios, devemos sempre levar em conta, primeiramente, o princípio da supremacia do interesse público, que é um dos princípios gerais do Direito (não particularmente do Direito Ambiental). Sendo assim, sempre que houver dúvida sobre que norma aplicar em um determinado caso concreto, deve prevalecer aquela que privilegie os interesses da coletividade, e não do particular.

1.5.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

A título ilustrativo, inicialmente, cumpre demonstrar o equívoco gramatical da expressão desenvolvimento sustentável, pois é dotado do vício chamado pleonasma. Ora, desenvolver significa crescer sem prejuízo, para frente. Assim, essa palavra já traz implícito o caráter de sustentabilidade⁶³.

Nos últimos anos, a sociedade vem refletindo sobre a problemática ambiental, buscando fórmulas alternativas para o crescimento econômico, como o desenvolvimento sustentável, cuja característica principal é a busca da conciliação entre o desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Isso porque os recursos naturais não são inesgotáveis, sendo imperioso que as atividades humanas sejam planejadas de forma que possibilite uma vida harmônica e equilibrada entre o homem e o meio em que vive.

Esse princípio prevê que o desenvolvimento social deve ser equilibrado, de forma que permita a manutenção da vida na Terra, respeitando a proteção do meio ambiente.

⁶³ CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. "O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7, nº 26. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2002, p. 81.

Assim, esse princípio está voltado para a finalidade básica de proteger a vida, em qualquer forma que esta se apresente, garantindo um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, conciliando-os com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado.

A idéia de desenvolvimento sustentável implica na necessidade de conciliação entre economia e preservação do meio ambiente⁶⁴. Assim, ela não impede a exploração dos recursos naturais, apenas indica que esta deverá ser feita de forma controlada, dentro do limite da capacidade dos ecossistemas, para que esses recursos não se tornem escassos.

Inserido no Princípio do Desenvolvimento Sustentável, encontra-se o Princípio da Equidade Intergeracional, pelo qual as atuais gerações devem preservar as futuras, uma vez que estas últimas têm o direito de receber um meio ambiente protegido.

Assim, cada geração deve garantir à seguinte um nível de qualidade ambiental igual à que recebeu da anterior. Deve-se partir da premissa de que cada geração deve deixar à próxima um meio ambiente em condições não piores do que o recebeu.

O desenvolvimento sustentável significa que a soma dos recursos naturais e dos criados pelo homem não deve diminuir de uma geração a outra, pois as futuras gerações têm o direito de receber o meio ambiente do mesmo modo que as anteriores.

Édis Milaré sustenta que é falso o dilema “ou desenvolvimento ou meio ambiente”, uma vez que um é fonte de recurso para o outro, e, sendo assim, ambos devem harmonizar-se e complementar-se. Ele prossegue afirmando que a política ambiental não deve se tornar um obstáculo ao desenvolvimento, mas um de seus instrumentos, propiciando a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material⁶⁵.

Compartilha-se do mesmo pensamento, pois, no mundo atual, o desenvolvimento contínuo da sociedade, com o intuito de modernizá-la, tornou-se

⁶⁴ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. “Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 37. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2005, p. 146. Nesse sentido, a autora aponta para a necessidade de superação da pobreza e exclusão nos países em desenvolvimento, num cenário de degradação ambiental.

⁶⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 64.

imprescindível; porém, esse desenvolvimento deve respeitar a natureza, buscando alternativas para não degradá-la, o que é perfeitamente viável.

Em contraponto a esse raciocínio, Geraldo Eulálio do Nascimento Silva acredita que tal dilema realmente existe, pois afirmar que meio ambiente e desenvolvimento são complementares é inviável na prática, pois a sociedade trata o problema sob dois enfoques. A primeira corrente sustenta que as futuras gerações deverão ter acesso aos mesmos recursos à disposição da geração atual. Para os ambientalistas mais exaltados, porém, o desenvolvimento sustentável é inviável, pois ele simplesmente não existe⁶⁶.

Tal princípio encontra amparo legal no inciso VI, art. 170, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando os seguintes princípios:

[...]

VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Nesse princípio, fica evidente a reciprocidade entre direito e dever, pois, para que a sociedade tenha o direito de nos desenvolver e usufruir de um planeta saudável e habitável, deve tomar todos os cuidados para com ele.

Dessa forma, pode-se concluir que, para que se atinja um desenvolvimento sustentável, deve haver conjugação de esforços de toda a sociedade, sem a exclusão de qualquer de seus segmentos, discutindo-se temas importantes como: explosão demográfica, controle da natalidade, desenvolvimento industrial e depredação, nova política educacional etc.

É nesse enfoque que se insere o licenciamento ambiental, instrumento que visa a garantir um desenvolvimento econômico em harmonia com a preservação do meio ambiente.

1.5.2 Princípio da Prevenção

⁶⁶ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 2002, p. 49.

O licenciamento ambiental age sempre para que certo dano seja prevenido; por isso é tão importante o estudo do Princípio da Prevenção.

Nesse princípio, o Direito deve agir prevenindo um risco concreto, pois há a certeza do dano, que a ciência pode mensurar. Melhor do que reparar os danos é simplesmente evitar que eles aconteçam, pois, muitas vezes, os danos causados ao meio ambiente mostram-se irreparáveis. Isso em consonância com os objetivos do Direito Ambiental, que são fundamentalmente preventivos.

Esse princípio está consolidado nos incisos I, IV e IX do art. 2º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que assim dispõe:

Art. 2º 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, atendidos os seguintes princípios: I- ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; [...] IV- proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; [...] IX- proteção de áreas ameaçadas de degradação [...].

Paulo Affonso Leme Machado alerta que a prevenção não é estática, pois necessita de atualização e reavaliação para poder influenciar a elaboração de políticas ambientais novas, das ações por parte dos empreendedores e também das atividades da Administração Pública, legisladores e do Judiciário⁶⁷.

Já Paulo de Bessa Antunes, por sua vez, salienta que a prevenção dos danos não significa a eliminação dos danos. Assim, a existência de danos ambientais que certos empreendimentos originarão deve ser avaliada em conjunto com os benefícios de tal atividade, surgindo a opção política de deferir ou não a licença ambiental requerida⁶⁸.

Em uma visão mais contemporânea desse instituto, Délton Winter de Carvalho leciona que o Direito Ambiental, como estrutura social, tem o objetivo de

⁶⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 100.

⁶⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 45-46.

assegurar um desenvolvimento durável, que somente será possível se houver controle e conformação do futuro, segundo padrões de sustentabilidade ambiental⁶⁹.

Assim acrescenta o autor:

Os efeitos biocumulativos e históricos dos danos ambientais e as incertezas decorrentes das técnicas manipuladas nas sociedades altamente industrializadas são elementos que marcam a produção de riscos na sociedade contemporânea e, por isso, exigem do Direito Ambiental um comprometimento com o futuro, como um direito intergeracional⁷⁰.

Assim, o doutrinador expõe que tal ênfase preventiva tem como escopo orientar o Direito a se voltar para o futuro, de forma a superar a concepção do Direito tradicional, consubstanciado no passado. Isso porque, tendo em vista que muitas vezes o dano ambiental é irreversível, ele acaba por ter uma dimensão transtemporal, concebido como instrumento de prevenção, e não somente de reparação/recuperação. Desse modo, há a transição de um Direito de danos já concretizados para um Direito de riscos⁷¹.

O estudo de impacto ambiental, previsto nos art. 170, VI e 225, § 1º, IV da CF é exemplo típico desse direcionamento.

1.5.3 Princípio da Precaução

Em muitas questões ambientais, a ciência não sabe afirmar ao certo as conseqüências de certas situações nos seres humanos e no meio ambiente, nem como que medidas tomar para que tais conseqüências sejam evitadas, como a questão dos transgênicos, antenas de telefonia móvel, etc. Hoje, o que é aparentemente inofensivo poderá, amanhã, revelar-se extremamente prejudicial.

Paulo Affonso Leme Machado ressalta que este Princípio tem por objetivo a durabilidade de uma sadia qualidade de vida das gerações humanas e a continuidade da natureza⁷².

⁶⁹ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro. A responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 32.

⁷⁰ Ibidem, p. 32.

⁷¹ Ibidem, p. 32.

⁷² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 76.

Esse princípio possui dois pressupostos: a possibilidade que certas condutas humanas causem danos à coletividade, e a falta de evidência científica a respeito do dano temido; incerteza essa que se dá não somente na relação de causalidade entre o ato e sua possível conseqüência, como também quanto à realidade do dano.

Dessa forma, o Direito deve agir mesmo sem provas, com cautela e prudência nas decisões que envolvam o meio ambiente, a fim de minimizar possíveis riscos à sociedade e à natureza. Sendo assim, a falta de certeza científica absoluta não poderá ser utilizada como razão para que se adie a adoção de medidas eficazes que impeçam a degradação ambiental⁷³.

Nesse sentido, Délton Winter de Carvalho leciona que essa incerteza científica decorre da ecocomplexidade altamente potencializada, já que diz respeito a “relações mantidas entre um sistema que opera em uma unidade de referência (no caso da sociedade, comunicação) e um ambiente que tem outra unidade operacional (como é o caso do ambiente orgânico, que tem como unidade reprodutiva a vida)”⁷⁴.

Paulo de Bessa Antunes salienta que as normas legais a ser produzidas devem ser capazes de estabelecer meios que determinem aos administrados que realizem uma avaliação de custo e benefício que leve em consideração a comparação entre a realização, ou não, de uma atividade, seja nos aspectos ambientais quanto nos econômicos e sociais⁷⁵.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, com a Declaração do Rio (princípio nº 15), este princípio ganhou notoriedade internacional, ao assegurar que:

Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme as suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.

Observa-se que esta incerteza científica reverte-se a favor do ambiente, pois incumbe ao interessado o ônus de provar que as ações pretendidas não

⁷³ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 47.

⁷⁴ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro. A responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 68.

⁷⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 45.

prejudicarão o meio ambiente. Assim, o órgão ambiental deverá, na dúvida acerca da possibilidade de dano, estabelecer condicionantes a ser cumpridas pelo empreendedor, de forma a evitar danos futuros que hoje são desconhecidos, mas possuem potencial de ocorrerem.

1.5.4 Princípio do Poluidor-Pagador

Toda a vez que uma atividade degradar o meio ambiente, o agente poluidor deverá pagar uma indenização equivalente aos danos causados, sempre que não houver a possibilidade de reparação.

Como bem observa Milaré, a colocação gramatical princípio do poluidor-pagador (poluiu, paga os danos), e não do pagador-poluidor (pagou, então polui), não deixa margem a equívocos ou ambigüidades na sua interpretação⁷⁶.

Esse princípio busca imputar ao poluidor o custo social da poluição que ele gerar. Assim, as despesas resultantes das medidas de prevenção, de redução da poluição e da luta contra a mesma, deverão ser suportadas por quem poluir, que assumirá todos os riscos de sua atividade.

O termo “poluidor” está definido no inciso IV do art. 3º da Lei Federal nº 6.938/81, como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

No licenciamento ambiental, esse princípio deve ser respeitado da seguinte forma: a ninguém é dado o direito de poluir. Ao estabelecer condicionantes, o órgão ambiental visa a evitar ou minimizar os possíveis danos ambientais.

Entretanto, caso haja poluição, o empreendedor deve ficar atento que, além de sofrer uma autuação com a imposição de pagamento de multa, pode ter seu estabelecimento ou atividade interditados, poderá vir a indenizar os atingidos, na esfera cível.

O fato de possuir licença não significa que pode poluir, eis que a licença se dá na esfera administrativa, e a responsabilidade de indenizar pelos danos causados se situa na esfera cível, ambas independentes uma da outra.

⁷⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário.** 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 828.

Assim, esse princípio não tem como escopo tolerar a poluição mediante o pagamento pecuniário, mas sim, evitar os danos ao meio ambiente, pois somente com a punição econômica é que os agentes refletirão sobre seus atos poluentes antes de cometê-los. Esse princípio deve ser visto com cautela, pois nenhuma indenização é capaz de recuperar os danos causados à natureza, que, muitas vezes, mostram-se irreversíveis.

Também a Declaração do Rio, em seu item 16, previu o Princípio do Poluidor-Pagador, através da seguinte redação:

As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse do público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais.

Nossa legislação acolheu esse princípio na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, ao estabelecer “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados” (art. 4º, VII). O art. 14, § 1º, completa: “É o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

1.6 ALGUNS PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO APLICÁVEIS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Tendo em vista que este trabalho possui um espectro eminentemente ambiental, serão abordados os mais importantes princípios de Direito Administrativo que se aplicam ao licenciamento ambiental de forma breve, para não alongar o tema.

Assim, tendo em vista que o licenciamento ambiental é realizado pela Administração Pública, devem ser respeitados os princípios previstos na Constituição Federal, em especial os do art. 37⁷⁷.

⁷⁷ Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência [...]”

Dessa forma, são aplicáveis, no procedimento de licenciamento ambiental, os seguintes princípios: Publicidade (os atos do órgão ambiental, incluindo os autos do processo de licenciamento são públicos, com exceção do sigilo previsto em lei, o qual será abordado em tópico próprio. Podem ser citados como exemplo de publicidade do processo de licenciamento ambiental o EIA/RIMA, que devem ser colocados à disposição da sociedade, e a audiência pública, na qual a própria sociedade participa do procedimento. Ambos serão estudados em tópico próprio); Legalidade (o órgão ambiental deve respeitar rigorosamente o que está previsto em lei); Interesse Público (sempre deve prevalecer o interesse de toda a sociedade, em detrimento de determinado empreendedor); Impessoalidade (o agente público deverá agir em nome do órgão, e não para promover a si mesmo); Moralidade (o órgão ambiental deve pautar-se respeitando a moralidade no serviço público); Eficiência (o órgão ambiental deve ser eficiente, agindo sem morosidade desnecessária, inclusive cumprindo os prazos para concessão ou indeferimento da licença requerida); Motivação (o ato de concessão, ou não, da licença requerida deverá ser devidamente motivado, fundamentando todas as razões para tal).

2 A EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 O GERENCIAMENTO DOS RISCOS AMBIENTAIS

Com a evolução da sociedade, desde os primórdios, passando pela Revolução Industrial, até chegar aos dias atuais, com a chamada Sociedade de Risco, nota-se que cada vez mais a humanidade utiliza-se dos recursos naturais em prol do progresso.

A passagem de uma sociedade industrial para uma sociedade de risco, para Délton Winter de Carvalho, é muito marcante na História, eis que passamos de um modelo de distribuição de riquezas para um modelo de distribuição de riscos. O doutrinador entende que a sociedade de risco necessita enfrentar a formação de “riscos socialmente produzidos, sem possibilidade de serem delimitados espacial, temporal e socialmente⁷⁸”.

Assim, em outras palavras, trata-se da transição de um sistema em que os riscos são concretos (calculáveis e previsíveis), para outro, onde os riscos são apenas abstratos, por muitas vezes até imprevisíveis.

Conforme bem observam José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, a sociedade capitalista se organiza em torno de práticas e comportamentos que muito provavelmente produzirão situações de risco. Os autores advertem que “esse modelo de organização econômica, política e social submete e expõe o ambiente, progressiva e constantemente, ao risco”⁷⁹.

Assim, deve ser observado que as situações de risco, que muitas vezes são imprevisíveis, tenderão a afetar as futuras gerações.

Délton Winter de Carvalho bem adverte que, atualmente, os riscos modernos da sociedade industrial foram acrescidos dos riscos abstratos, de forma a proteger ao máximo o meio ambiente e entregá-lo o mais equilibrado quanto possível às futuras gerações⁸⁰.

⁷⁸ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro. A responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 60.

⁷⁹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 103.

⁸⁰ CARVALHO, Délton Winter de, op. cit., p. 61.

Ele aponta que “a incerteza científica que recai sobre as relações de causa e consequência é a marca das novas tecnologias na sociedade contemporânea⁸¹”.

Desse modo, os riscos abstratos são marcados por sua invisibilidade (fogem à percepção dos sentidos humanos), globalidade (as consequências do dano causado não apresentam limites territoriais) e transtemporalidade (há uma probabilidade de ocorrer danos futuramente).⁸²

O referido autor também entende que a gestão desses riscos abstratos encontra-se diretamente ligada a uma metodologia transdisciplinar, capaz de avaliar a probabilidade de ocorrência de tais riscos, sua magnitude provável e irreversibilidade, de forma a caracterizá-lo como ilícito ambiental⁸³.

Assim, resta claro que o Princípio da Prevenção norteia os riscos concretos, enquanto que o Princípio da Precaução rege os riscos abstratos. Com base nisso, Délton Winter de Carvalho leciona que a distinção entre tais princípios “capacita o direito de gerir, de forma autônoma e específica, os riscos concretos e os riscos abstratos⁸⁴”.

Dessa forma, o princípio da prevenção aplica-se aos impactos já conhecidos ou previsíveis, já que há um conhecimento científico sobre o caso concreto. “Assim, o licenciamento ambiental e o EIA são exemplos de instrumentos para a gestão dos riscos ambientais concretos⁸⁵”. Aqui as consequências dos riscos e suas variáveis são conhecidas.

Ainda, em conceituação ao termo “dano ambiental futuro”, o mencionado doutrinador entende que ele ocorre quando há “a constatação de *alta probabilidade* ou *probabilidade determinante* de comprometimento futuro da função ecológica ou da capacidade de uso humano dos bens ecológicos”⁸⁶. Em decorrência, conclui que haveria a condenação do agente a aplicar, preventivamente, as medidas necessárias, de forma a evitar-se danos ou minimizar as consequências dos danos já concretizados.

É esse dano futuro que distingue a Sociedade de Risco da antigamente chamada Sociedade Industrial, já que hoje basta a possibilidade de que haja um

⁸¹ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro. A responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 65.

⁸² Ibidem, p. 67-69

⁸³ Ibidem, p. 71-72.

⁸⁴ Ibidem, p. 71.

⁸⁵ Ibidem, p. 71.

⁸⁶ Ibidem, p. 74.

dano, ainda que de forma futura, para que o meio ambiente seja imediatamente protegido.

Délton Winter de Carvalho assim ressalta:

A formação de um sistema de gerenciamento dos riscos ambientais decorre das *irritações* provocadas por uma *nova sociedade industrial*, produzindo desvios nas estruturas jurídicas vigentes em ressonância aos ruídos do ambiente⁸⁷.

Desse modo, haveria um processo de Ecologização do Direito, como forma de reação à Sociedade de Risco, condensando novos sentidos a tradicionais institutos jurídicos⁸⁸.

É com a inserção do art. 225 à Constituição Federal, que protege o meio ambiente equilibrado às futuras gerações, que começou a haver um gerenciamento dos riscos ambientais causados pelas atividades industriais, com vistas a uma melhor qualidade de vida.

Ainda, tendo em vista o caráter preventivo do Direito Ambiental, o gerenciamento dos riscos deve sempre voltar-se para que o dano não aconteça, ou seja, ao menos, minimizado, eis que muitas vezes tais atividades gerarão danos ambientais irreversíveis.

Em virtude disso, as empresas devem sempre se preocupar em evitar ou minimizar os danos ambientais que futuramente poderão advir de suas atividades, através do gerenciamento de tais riscos

Délton Winter de Carvalho bem observa que, em relação aos órgãos administrativos, estes “têm grande relevância na gestão preliminar dos riscos ambientais, uma vez que se apresentam como esferas de decisão mais sensíveis às questões multidisciplinares que envolvem os riscos ambientais⁸⁹”

É nesse contexto que se insere o instituto do licenciamento ambiental. Além de uma nova visão dos empreendedores, de que suas atividades devem visar à proteção do meio ambiente, sendo que isso poderá andar perfeitamente em sintonia com o crescimento econômico, também há, por parte do Estado, um forte controle

⁸⁷ CARVALHO, Délton Winter de. “Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais”. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 14, nº 55. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 2009, p. 55.

⁸⁸ Ibidem, p. 56.

⁸⁹ Ibidem, p. 60-61.

para que não ocorram danos ambientais ou que estes sejam mínimos, dentro dos limites aceitáveis.

Tal controle ocorre, principalmente com as condicionantes impostas ainda na fase de Licença Prévia, ou seja, antes mesmo de o empreendimento ser construído e a atividade ser realizada.

O gerenciamento dos riscos, por parte dos órgãos ambientais, em se tratando de licenciamento ambiental, se dá através do EIA, do RIMA, do Termo de Ajustamento de Conduta, do Termo de Compromisso Ambiental, das fiscalizações, etc.

Assim, com base nesses riscos de danos ambientais que as atividades poderão causar é que se mostra de suma importância o instituto do licenciamento ambiental, de forma a evitá-los ou minimizá-los, através de controle estatal, principalmente com base na exigência de EIA/RIMA aos empreendimentos, conforme será visto a seguir.

Ainda, o gerenciamento dos riscos através do cumprimento das condicionantes da licença ambiental, e sua própria concessão, é tão importante que, caso o empreendimento não seja devidamente licenciado, não receberá financiamento nem incentivo governamental, conforme art. 12 da Lei Federal nº 6.938/81:

Art 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único - As entidades e órgãos referidos no " *caput* " deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Nesse contexto, importante colacionar o que leciona Délton Winter de Carvalho ao tratar de gerenciamento administrativo dos riscos ambientais. O autor refere que os órgãos administrativos possuem grande relevância na gestão preliminar dos riscos ambientais, pois se apresentam como esferas de decisão que

são mais sensíveis às questões multidisciplinares que envolvem os riscos ambientais⁹⁰.

Conseqüentemente, para o autor, em regra, a primeira esfera para gerenciamento dos riscos ambientais é a Administração Pública (a qual possui maior capacidade de centralização e especialização se comparada ao Judiciário e Legislativo), através dos órgãos integrantes do SISNAMA, os quais têm a condição de “atuar na *linha de frente* para a regulação do risco ambiental. Ele cita como exemplo desse gerenciamento administrativo o licenciamento ambiental, as autorizações administrativas, o Estudo de Impacto Ambiental, o Relatório de Impacto Ambiental, o exercício do poder de polícia administrativo, a celebração de Termos de Compromisso Ambiental, dentre outros instrumentos⁹¹.

O doutrinador também ressalta que as regulações administrativas também possuem papel de destaque no que tange ao controle dos riscos ambientais, seja pela maior preventividade dessas esferas, pela maior especificidade das matérias que sai regulamentadas, pela maior especialidade técnica dessas normas ou mesmo por se tratar de um meio mais dinâmico de regulação⁹².

Délton Winter de Carvalho salienta que a esfera administrativa possui um caráter mais preventivo e difuso, condicionando o exercício das atividades econômicas, bem como possui também uma grande especialidade, pois seu corpo técnico é dotado das mais variadas profissões⁹³.

2.2 HISTÓRICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em nível federal, a primeira lei a tratar do assunto “licenciamento ambiental” foi a Lei Federal nº 6.803/80, que estabeleceu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.

Entretanto, o licenciamento ambiental é considerado efetivamente introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Lei Federal n.º 6.938/81, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. No art. 9º, IV da referida Lei, o

⁹⁰ CARVALHO, Délton Winter de. “Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais”. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 14, nº 55. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 2009, p. 60-61.

⁹¹ Ibidem, p. 61 e 64.

⁹² Ibidem, p. 64.

⁹³ Ibidem, p. 64.

instituto do licenciamento ambiental é apontado como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente⁹⁴.

A lei nº 6.938/81 também dispôs que o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) seria assim estruturado:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas

⁹⁴ Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...]IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; [...].

e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

André Vanoni de Godoy⁹⁵ refere que a importância da Lei 6.938/81 é tamanha que ela seria o marco zero da consciência ambiental no Brasil, pois, a partir de sua edição é que os conceitos de meio ambiente, Direito Ambiental, desenvolvimento sustentável, equilíbrio ecológico, entre outros, passaram a fazer parte do vocabulário jurídico de nosso país.

Somente após tal Lei é que começou a surgir a preocupação em nosso país de que as atividades utilizadoras de recursos ambientais tenham o devido licenciamento, a fim de que possam vir a cumprir a legislação ambiental brasileira, em conformidade com a nova consciência mundial de que os bens naturais devem ser protegidos e cuidados por toda a sociedade.

Posteriormente, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 88.351/83, sendo que, atualmente, é o Decreto Federal nº 99.274/90 que a regulamenta.

Em 1988, a Constituição Federal também dispôs sobre a proteção do meio ambiente e o instituto do licenciamento ambiental, conforme já foi visto anteriormente. Ela assegura o direito de propriedade a todos os brasileiros (art. 5º, XXII e art. 170, II); entretanto, condiciona o exercício de tal direito à sua função social (nos termos do art. 5º, XXIII e art. 170, III) e também à defesa do meio ambiente (art. 170, VI).

A Constituição Federal, também estabeleceu que o meio ambiente é bem de uso comum de todos (art. 225, já visto neste trabalho).

Ato contínuo, os incisos III, IV, VI VII do art. 23 da Constituição Federal estabelecem as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme segue:

Art. 23. [...]
[...]

⁹⁵ GODOY, André Vanoni de. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília: OAB editora, 2005, p. 10.

- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;
- [...]
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- [...]

Entretanto, tendo em vista a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, com vistas a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, sobreveio a Resolução CONAMA nº 237/97, estabelecendo critérios para exercício do licenciamento ambiental.

A Resolução CONAMA nº 237/97 é considerada por muitos doutrinadores como a mais importante em matéria de licenciamento ambiental⁹⁶.

Ricardo Marcondes Martins entende que as licenças ambientais previstas nas Resoluções do CONAMA são inconstitucionais, por flagrante violação ao princípio da

⁹⁶ Neste tema, merecem destaques outras Resoluções, em ordem cronológica (ainda que algumas tenham sido revogadas, é importante listá-las pela sua importância): Resolução CONAMA nº 002/1985, dispondo sobre o licenciamento ambiental de construção de barragens; Resolução CONAMA nº 005/1985, explicitando que o transporte, a estocagem e o uso do pentaclorofenol e pentaclorofenato de sódio (pó da China) necessitam de licenciamento ambiental; Resolução CONAMA nº 001/1986, dispondo sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental; Resolução CONAMA nº 006/1986, dispondo sobre modelo de publicação de pedido de licenciamento ambiental; Resoluções CONAMA nº 023/1986 e 024/1986, dispondo sobre a elaboração de EIA/RIMA para fins de licenciamento de usinas hidrelétricas; Resolução CONAMA nº 006/1987, dispondo sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração, geração e distribuição de energia elétrica, especificando, entre outros pontos, a relação entre as diferentes fases de planejamento e implantação e a requisição de LP, LI e LO; Resolução CONAMA nº 009/1987, dispondo sobre a realização de Audiência Pública nos processos de licenciamento ambiental; Resolução CONAMA nº 005/1988, dispondo sobre os empreendimentos referentes a sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana que demandam licenciamento ambiental; Resolução CONAMA nº 006/1988 (Revogada pela Resolução nº 313, de 2002), dispondo sobre o licenciamento de obras de resíduos industriais perigosos; Resolução CONAMA nº 008/1988, dispondo sobre o licenciamento ambiental de certas atividades de extração mineral; Resolução CONAMA nº 013/1990 (Revogada pela Resolução nº 428, de 2010), dispondo sobre o licenciamento de atividades e obras no entorno de unidades de conservação; Resolução CONAMA nº 023/1994, dispondo sobre procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à exploração e lavra de combustíveis líquidos e gás natural; Resolução CONAMA nº 010/1996, dispondo sobre o licenciamento ambiental em praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas; Resoluções CONAMA nº 273/2000 e 319/2002, dispondo sobre o licenciamento ambiental de postos de combustíveis; Resolução CONAMA nº 279/2001, dispondo sobre licenciamento simplificado para empreendimentos elétricos de pequeno porte; Resolução CONAMA nº 281/2001, dispondo sobre modelo de publicação do pedido de licenciamento e complementando a Resolução CONAMA nº 006/1986; Resolução CONAMA nº 284/2001, dispondo sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação; Resolução CONAMA nº 428/2010, dispondo sobre a anuência dos gestores das Unidades de Conservação situadas próximas aos empreendimentos a ser licenciados.

legalidade. Para ele, as normas validades concernente ao tema seriam somente o art. 225, §1º, IV da CF e os arts. 9º, IV e 10 da Lei Federal nº 6.938/81⁹⁷.

Mais recentemente, sobreveio a Lei Complementar nº 140/2011, que, conforme incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, estabelecendo, também, alguns conceitos acerca do licenciamento, bem como alterando e revogando artigos da Lei nº 6.938/81. Tal Lei Complementar será melhor detalhada no decorrer deste trabalho.

2.3 CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Licenciamento ambiental, de acordo com o art. 1º, I da Resolução CONAMA 237/97, é assim definido:

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

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

[...]

Assim, o licenciamento ambiental existe para que haja uma maior proteção ao meio ambiente, a fim de que sejam minimizados os impactos causados ao mesmo, respeitando-se a legislação ambiental. Dessa forma, busca-se atingir um desenvolvimento econômico do país de forma sustentável.

Ainda, tendo em vista que o licenciamento ambiental é exigível para atividades potencialmente poluidoras, vale colacionar a conceito de poluição, previsto no art. 3º da Lei 6.938/81:

⁹⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. "Regime Jurídico da Licença Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 40. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-dezembro 2005, p. 189.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Cabe salientar que o licenciamento ambiental e a fiscalização são o principal instrumento do poder de polícia estatal sobre as atividades que utilizam recursos ambientais, sendo que a licença é a outorga que o órgão público concede a quem pretende exercer atividade potencialmente poluidora.

Dessa forma, é para que não ocorra agressão ao meio ambiente, por parte dos empreendedores, que existe o instituto do licenciamento ambiental.

Além da legislação, vale colacionar o entendimento de alguns dos maiores doutrinadores de Direito Ambiental, acerca do conceito de licenciamento ambiental.

Paulo de Bessa afirma que “todas as atividades capazes de alterar negativamente as condições ambientais estão submetidas ao controle ambiental, que é uma atividade geral de polícia exercida pelo Estado”⁹⁸. Ele ainda difere o termo “controle ambiental” de “licenciamento ambiental”.

Dessa forma, o controle ambiental seria um conceito mais amplo, consistente em um poder-dever do Estado de exigir que as atividades humanas respeitem as normas ambientais vigentes, enquanto que licenciamento ambiental seria uma de suas modalidades, voltado para atividades com potencial de causar degradação ambiental⁹⁹.

Já Talden Farias afirma, em relação ao licenciamento ambiental, que:

trata-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades causadoras de impacto sobre o meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas e do controle da matéria-prima e das substâncias utilizadas¹⁰⁰.

⁹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 146.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 146.

¹⁰⁰ FARIAS, Talden apud ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 146.

Para Trennepohl, licenciamento ambiental é “o processo de concordância do Poder Público com as obras ou atividades condicionadas à aprovação do Estado”¹⁰¹.

Licenciamento ambiental, para Celso Antonio Pacheco Fiorillo, é “o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de *licença ambiental*”.¹⁰²

Para o autor Luís Paulo Sirvinskaskas, licenciamento ambiental é “uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença prévia, de instalação e de operação)”¹⁰³.

Derly Barreto e Silva Filho aduz que o licenciamento ambiental, entendido como processo, é “um encadeamento de atos que progressivamente se desenvolvem em várias fases, suscitando a observância de uma série de princípios, tudo com vistas à emissão de um ato administrativo de outorga”.

Assim, as fases deste processo seriam a *deflagratória*, quando o interessado requer a outorga de uma licença; a *instrutória*, que é o decorrer do processo, com a colheita de seus elementos; e a *decisória*, quando se emite uma decisão acerca do deferimento ou não da licença requerida¹⁰⁴.

Por todo o exposto, não restam dúvidas de que a licença ambiental é uma das fases do procedimento de licenciamento ambiental.

Ainda, com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, que será melhor detalhada no decorrer deste trabalho, parece-me que ficou claro o conceito de licenciamento ambiental, conforme segue:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:
I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;
[...]

¹⁰¹ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 10.

¹⁰² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 213.

¹⁰³ SIRVINSKASKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 177.

¹⁰⁴ FILHO, Derly Barreto e Silva. “A processualidade das licenças ambientais como garantia dos administrados”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 2, nº 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 1997, p. 85.

Da leitura do referido artigo conclui-se que este pouco alterou o conceito anteriormente estabelecido na Resolução CONAMA 237/1997, parecendo ser o melhor conceito a ser utilizado, por estar claro e sucinto.

Por fim, é importante trazer à tona a observação de Talden Farias, que afirma que a natureza jurídica do *licenciamento* ambiental é distinta da natureza jurídica da *licença* ambiental. Para ele (ao contrário da doutrina majoritária, que define licenciamento ambiental como *procedimento* administrativo), tal licenciamento é mais amplo, sendo um verdadeiro *processo* administrativo, pois somente assim é que haverá a obrigação de exigências como publicidade dos procedimentos, contraditório, ampla defesa e motivação dos atos administrativos, bem como pelo fato de que dessa forma traz mais garantias de acesso e participação da coletividade e aumento do controle social¹⁰⁵.

Ainda, para Odete Medauar, a natureza processual do licenciamento ambiental é de processo administrativo de outorga¹⁰⁶.

Dessa forma, reconhecendo-se o licenciamento ambiental como de natureza administrativa, deve ser admitido o direito de apresentar recursos, defesas, pareceres e tudo o que for necessário para se garantir a defesa dos interesses em questão; bem como a estipulação de prazos estáveis e peremptórios para ambas as partes.

2.4 NATUREZA JURÍDICA DAS LICENÇAS AMBIENTAIS

A questão envolvendo a natureza jurídica das licenças ambientais não é pacífica entre os doutrinadores de Direito.

A Resolução 237/97 assim conceitua o termo “licença ambiental”:

II - 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 empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

¹⁰⁵ FARIAS, Talden. Natureza jurídica do licenciamento ambiental. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Ano 6, nº 35. Belo Horizonte: Fórum, setembro-outubro 2007, p. 68/69.

¹⁰⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 173.

Desse modo, tendo em vista que, genericamente, a licença é um ato administrativo, é de suma importância, primeiramente, colacionar alguns conceitos de licença de renomados doutrinadores do ramo do Direito Administrativo.

O renomado autor Celso Antonio Bandeira de Mello entende que licença é ato unilateral e vinculado, sendo que, uma vez cumpridas as exigências legais pelo interessado, a Administração não pode negá-la¹⁰⁷. É diferente da autorização, que também é ato unilateral, mas concedido de forma discricionária, tendo, em regra, caráter precário.

Diógenes Gasparini assim conceitua o termo *licença*:

É o ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada, desde que satisfeitas as exigências legais¹⁰⁸.

Para José dos Santos Carvalho Filho, a licença administrativa é um ato vinculado, pela qual a Administração concede ao interessado consentimento para que desempenhe determinada atividade¹⁰⁹. Assim, através dessa licença, o Poder Público exerce o seu poder de polícia, por meio da fiscalização¹¹⁰.

O referido doutrinador também ressalta que, quanto à sua natureza, “Trata-se de ato vinculado, porque o agente não possui qualquer liberdade quanto à avaliação de sua conduta”¹¹¹.

Ainda, ele acrescenta que a licença administrativa igualmente possui natureza declaratória, uma vez que o desempenho da atividade a ser exercida somente é legitimado quando o Poder Público exprime seu consentimento por meio da licença¹¹².

José dos Santos Carvalho Filho aponta que, sendo a licença ato vinculado, ela deveria ter sempre o caráter de definitividade. Ele ressalta que a Administração

¹⁰⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed: São Paulo: Malheiros, 2003, p. 401.

¹⁰⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 84/85.

¹⁰⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 126.

¹¹⁰ Ibidem, p. 127.

¹¹¹ Ibidem, p. 127.

¹¹² Ibidem, p. 127.

só pode desfazer o ato posteriormente caso a própria lei estabeleça prazo para a eficácia da licença¹¹³.

O autor Hely Lopes Meirelles também defende a posição de que licença é ato administrativo vinculado e definitivo, resultante de um direito subjetivo do interessado, sendo que, uma vez preenchidos os requisitos para a sua concessão, a Administração Pública não pode negá-la¹¹⁴.

Ele também salienta que a invalidação da licença só pode se dar “por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização”¹¹⁵.

Cabe ressaltar que a licença sempre depende de requerimento do interessado, não podendo ser concedida de ofício.

Assim, é importante referir que, caso o interessado preencha os requisitos previstos na legislação para a concessão da licença requerida, ele terá direito à sua obtenção.

Dessa forma, uma vez superados os conceitos de licença no Direito Administrativo, é importante trazer a esta obra o posicionamento dos principais autores de Direito Ambiental acerca da natureza jurídica das licenças ambientais, para uma melhor compreensão da discussão doutrinária.

Assim, cabe ressaltar que alguns doutrinadores diferenciam *autorização* e *licença*, sendo essa a maior divergência acerca do tema.

Isso porque a autorização é expedida a título precário, sendo revogável a qualquer momento, através de um juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Já a licença não possui este caráter precário, não podendo ser revogável pela Administração Pública de modo discricionário¹¹⁶.

Essa confusão terminológica é tamanha que até a Constituição Federal, no seu art. 170, parágrafo único¹¹⁷, emprega o termo *autorização*, em vez de *licença*, ao tratar do exercício de atividades econômicas.

¹¹³ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 127.

¹¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 183.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 183.

¹¹⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 148.

Ricardo Marcondes Martins aponta o entendimento doutrinário de *licença* e *autorização*.

Para ele, *Licença* teria como pressuposto a prévia configuração de direito subjetivo do administrado no ordenamento, e, conseqüentemente, implica no exercício de competência vinculada por parte da Administração Pública, impondo-se a denegação.

Já a *autorização* teria como pressuposto a inexistência de direito subjetivo do administrado quando previamente configurado, e, conseqüentemente, implicaria no exercício de competência discricionária por parte da Administração, tendo esta a faculdade de expedi-la ou não¹¹⁸.

Dentre os que consideram a natureza jurídica da licença ambiental como efetivamente de *licença*, está Antonio Inagê de Assis Oliveira. Ele refere que, apesar de haver a possibilidade de intervenção do Poder Público após uma licença ser expedida, de forma a proteger o meio ambiente por alterações posteriores à concessão da licença, isso não transforma a *licença ambiental* em *autorização ambiental*, eis que tal intervenção não pode ocorrer ao livre alvedrio da Administração Pública, por motivos de oportunidade e conveniência¹¹⁹.

O autor também considera um equívoco os doutrinadores classificarem apenas a Licença Prévia como um procedimento vinculado, considerando as demais licenças como atos discricionários. Para ele, as condicionantes legais que vinculam a Administração Pública persistem em todas as fases do procedimento.

Já dentre os doutrinadores que classificam a licença ambiental como de natureza jurídica de *autorização*, estão Paulo de Bessa Antunes, Paulo Affonso Leme Machado e Celso Antonio Pacheco Fiorillo.

Paulo de Bessa Antunes faz uma classificação peculiar acerca da materialização do licenciamento ambiental, aduzindo que este se dá através dos alvarás ambientais, sendo que a Administração pode conceder tanto licenças quanto autorizações para as atividades utilizadoras de recursos ambientais.

¹¹⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

¹¹⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. "Regime Jurídico da Licença Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 40. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-dezembro 2005, p. 193.

¹¹⁹ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 308.

Para ele, ainda que a Lei 6.938/81 não utilize expressamente o termo “concessão de autorizações ambientais”, tal instrumento não é contrário à lei, eis que muitas vezes é até mais recomendável que a licença, uma vez que aquele pode ser cancelado discricionariamente, ao contrário das licenças.¹²⁰

O referido autor deixa claro que

A licença ambiental, *in casu*, não pode ser entendida como uma licença de Direito Administrativo. As licenças de DAdm, uma vez concedidas, passam a integrar o patrimônio jurídico de seu titular como direito adquirido. Em tais circunstâncias, somente poderão ser revogadas pela infração às normas legais.¹²¹

No mesmo sentido, Celso Antonio Pacheco Fiorillo entende que o licenciamento ambiental “não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo”. O autor também destaca que a licença administrativa é um ato vinculado, enquanto que a licença ambiental é, de regra, ato discricionário.¹²²

Para Paulo Affonso Leme Machado, licença ambiental equivale a autorização ambiental.¹²³ Ele considera não haver na licença ambiental o caráter de ato administrativo definitivo: “[...] e, portanto, com tranqüilidade, pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental”¹²⁴.

Há também uma corrente doutrinária que afirma que a licença ambiental teria uma natureza jurídica híbrida, ora sendo *licença*, e ora sendo *autorização*. Esse é o entendimento de Luís Paulo Sirvinskas, Marcelo Dawalibi, Geraldo Mario Rohde, Édis Milaré e Andreas Krell.

O doutrinador Luís Paulo Sirvinskas assim se posiciona:

a licença ambiental não pode ser considerada mera autorização ou permissão nos termos do direito administrativo. Ela é espécie de ato administrativo negocial, concedido pela Administração Pública por prazo determinado, podendo ser revogado se a empresa ou a

¹²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 147.

¹²¹ *Ibidem*, p. 153.

¹²² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214.

¹²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 294.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 295.

atividade estiver causando prejuízo à saúde humana, danos ao meio ambiente ou descumprir as determinações legais ou regulamentares¹²⁵.

Marcelo Dawalibi¹²⁶ adverte que a licença é definitiva, por ser vinculada, mas nem por isso ela é irrevogável. Isso porque, se posteriormente ao ato administrativo houver interesse público que justifique a sua revisão, a licença poderá ser revogada.

Para ele, todos os atos administrativos são revogáveis, quando forem contrários ao interesse público. O que emanaria da vinculação é o “*direito subjetivo à licença*, e não à instalação ou operação de um empreendimento¹²⁷”.

O referido autor conclui afirmando que “o ato será licença ou autorização ambiental conforme dimanar, da lei, o seu caráter vinculado ou discricionário, pouco importando o rótulo que lhe deu o legislador¹²⁸”.

No mesmo sentido, Geraldo Mario Rohde entende que a Licença Prévia seria uma licença, eis que dotada de vinculação. Já as Licenças de Instalação e de Operação teriam a marca da discricionariedade, caracterizando-se, portanto, como autorizações.¹²⁹

Já o ilustre doutrinador Édis Milaré entende que a controvérsia é resolvida da seguinte maneira: a natureza jurídica da licença ambiental deve levar em conta a preponderância de maior ou menor liberdade do agente público, não havendo atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários. Assim, a licença ambiental configura-se como “uma nova espécie de ato administrativo, que reúne características das duas categorias tradicionais”¹³⁰.

Édis Milaré conclui que:

[...] Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, *de jure*; não poderá, pois, ser suspensa ou revogada por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua

¹²⁵ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 180/181.

¹²⁶ DAWALIBI, Marcelo. “Licença ou Autorização Ambiental?”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 5, nº 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2000, p. 183.

¹²⁷ Ibidem, p. 184.

¹²⁸ Ibidem, p. 185.

¹²⁹ ROHDE, Geraldo Mario. “Licença Prévia – LP e a Prática de Licenciamento Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 3, nº 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 1998, p. 122.

¹³⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 425.

renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos estabelecidos no processo de licenciamento ambiental [...]¹³¹.

Édis Milaré prossegue advertindo que há, na licença ambiental, uma estabilidade temporal, que não se confunde com a precariedade das autorizações, tampouco com a definitividade das licenças tradicionais. Dessa forma, há a garantia, no lapso temporal da licença, a inalterabilidade das regras impostas quando de sua outorga, salvo motivo de interesse público que recomende o contrário¹³².

Essa nova espécie de ato administrativo é também o posicionamento de Andreas Krell. Para ele, ao mesmo tempo em que a licença possui prazos determinados que devem ser respeitados, não podendo ser revogada por questões de conveniência e oportunidade, ela também é precária, pois deve ser renovada periodicamente¹³³.

Com a devida vênia a posicionamentos contrários, o entendimento desta obra é o mesmo da última corrente doutrinária. A licença ambiental possui caráter híbrido, no sentido de que, é vinculante (licença) quando, uma vez preenchidos os critérios legais, não pode a Administração Pública deixar de concedê-la; mas é também discricionária (autorização), eis que deverá ser periodicamente renovada e poderá, também, ser cassada ou revogada.

Nesse último caso, a licença ambiental possui natureza autorizatória tendo em vista que, sendo o meio ambiente um bem de uso comum do povo, não seria aceitável que o empreendedor adquirisse um direito perene sobre o meio ambiente.

Ora, se o meio ambiente é bem de uso comum do povo, não é possível transferi-lo em caráter definitivo a quem quer que seja.

2.5 HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA

Deverão sofrer licenciamento ambiental as atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou

¹³¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 426.

¹³² Ibidem, p. 427.

¹³³ KRELL, Andreas J. "Licença ou Autorização Ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema". CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 13, nº 49. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2008, p. 68.

capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 1º da Lei Complementar nº 140/2011).

O art. 2º da Resolução CONAMA 237/97 assim dispõe:

Art. 2º [...]

§ 1º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 2º Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Conforme Anexo I da Resolução CONAMA 237/97, estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos ali constantes, cujo rol a maioria da jurisprudência entende ser apenas exemplificativo¹³⁴.

¹³⁴ **ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:**
Extração e tratamento de minerais: pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; lavra garimpeira; perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural. **Indústria de produtos minerais não metálicos:** beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração; fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros. **Indústria metalúrgica:** fabricação de aço e de produtos siderúrgicos; produção de fundidos de ferro e aço / forjados / arames / relaminados com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro; produção de laminados / ligas / artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; relaminação de metais não-ferrosos, inclusive ligas; produção de soldas e anodos; metalurgia de metais preciosos; metalurgia do pó, inclusive peças moldadas; fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; fabricação de artefatos de ferro / aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície. **Indústria mecânica:** fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico e/ou de superfície. **Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações:** fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores; fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática; fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos. **Indústria de material de transporte:** fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios; fabricação e montagem de aeronaves; fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes. **Indústria de madeira:** serraria e desdobramento de madeira; preservação de madeira; fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada; fabricação de estruturas de madeira e de móveis. **Indústria de papel e celulose:** fabricação de celulose e pasta mecânica; fabricação de papel e papelão; fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada. **Indústria de borracha:** beneficiamento de borracha natural; fabricação de câmara de ar e fabricação e condicionamento de pneumáticos; fabricação de laminados e fi os de borracha; fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha , inclusive látex. **Indústria de couros e peles:** secagem e salga de couros e peles; curtimento e outras preparações de couros e peles; fabricação de artefatos diversos de couros e peles; fabricação de cola animal. **Indústria química:** produção de substâncias e fabricação de produtos químicos; fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo , de rochas betuminosas e da madeira; fabricação de combustíveis não derivados de petróleo; produção de óleos / gorduras/ceras vegetais-animais/óleos essenciais vegetais e outros produtos da destilação da madeira; fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos; fabricação de

Conforme anteriormente visto, o rol acima não é taxativo. Assim, se determinado empreendimento ou atividade não estiver relacionado no rol acima ou na complementação formulada por normas estaduais ou municipais, isso não significa que não esteja sujeito ao licenciamento ambiental.

Dessa forma, havendo dúvida, o empreendedor deverá submeter a pretensão de desenvolver uma determinada atividade ou empreendimento, que não está contemplada nas normas federais, estaduais, distrital ou municipais, ao crivo do órgão ambiental competente, de forma que este possa se posicionar, de forma motivada, sobre a necessidade, ou não, da realização do procedimento licenciatório.

pólvora/explosivos/detonantes/munição para caça-desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos; recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais; fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos; fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas; fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes; fabricação de fertilizantes e agroquímicos; fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários; fabricação de sabões, detergentes e velas; fabricação de perfumarias e cosméticos; produção de álcool etílico, metanol e similares. **Indústria de produtos de matéria plástica:** fabricação de laminados plásticos; fabricação de artefatos de material plástico. **Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos:** beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos; fabricação e acabamento de fios e tecidos; tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos; fabricação de calçados e componentes para calçados. **Indústria de produtos alimentares e bebidas:** beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares; matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal; fabricação de conservas; preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados; preparação, beneficiamento e industrialização de leite e derivados; fabricação e refinação de açúcar; refino / preparação de óleo e gorduras vegetais; produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação; fabricação de fermentos e leveduras; fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais; fabricação de vinhos e vinagre; fabricação de cervejas, chopes e maltes; fabricação de bebidas não alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação de águas minerais; fabricação de bebidas alcoólicas. **Indústria de fumo:** fabricação de cigarros/charutos/cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo. **Indústrias diversas:** usinas de produção de concreto; usinas de asfalto; serviços de galvanoplastia. **Obras civis:** rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitanos; barragens e diques; canais para drenagem; retificação de curso de água; abertura de barras, embocaduras e canais; transposição de bacias hidrográficas; outras obras de arte. **Serviços de utilidade:** produção de energia termoelétrica; transmissão de energia elétrica; estações de tratamento de água; interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário; tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos); tratamento/ disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros; tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas. **Transporte, terminais e depósitos:** transporte de cargas perigosas; transporte por dutos; marinas, portos e aeroportos; terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos; depósitos de produtos químicos e produtos perigosos. **Turismo:** complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos. **Atividades diversas:** parcelamento do solo; distrito e pólo industrial. **Atividades agropecuárias:** projeto agrícola; criação de animais; projetos de assentamentos e de colonização. **Uso de recursos naturais:** silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético natural; manejo de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas; uso da diversidade biológica pela biotecnologia.

2.6 COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR

O licenciamento ambiental, em razão da estrutura federativa do Brasil, bem como para não haver violação da independência dos entes federativos, pode ocorrer em três níveis de competência: federal, estadual ou municipal.

A competência para o exercício do licenciamento ambiental decorre das regras de repartição de competências previstas no art. 23 da Constituição Federal.

O parágrafo único de tal artigo assim dispõe:

Art. 23. [...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Assim, resta claro que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever de proteger o meio ambiente.

Acrescenta-se a isso o fato de que o art. 225 da Constituição Federal prevê que a atuação do poder público é fundamental para que ocorra a preservação e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado para estas e futuras gerações

Ainda, o licenciamento ambiental, com base na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, tinha na Resolução CONAMA 237/1997 a principal norma estabelecida das atribuições dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Recentemente, foi publicada a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que regulamentou o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal e estabeleceu regras claras de competência para o licenciamento, de forma constitucional.

Assim, tendo em vista que a própria Lei Complementar previu que somente incidiria nos processos de licenciamento iniciados após a sua publicação, é extremamente importante explicitar como é agora e como era a competência anteriormente à publicação de tal Lei, eis que os processos que já se encontravam iniciados antes da publicação da Lei Complementar seguirão seu curso normal perante os órgãos pelos quais eles estavam tramitando, valendo as regras de competência anteriores.

2.6.1 Competência para Licenciamento em Processos de Licenciamento Ambiental Iniciados Anteriormente à Publicação da Lei Complementar nº 140/2011

Tendo em vista que só recentemente foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011, há processos de licenciamento ambiental iniciados antes do advento da referida Lei Complementar e que ainda não foram encerrados.

Nesses casos, incidirá o disposto no art. 18 da mencionada Lei Complementar, que assim dispõe:

Art. 18. Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência

Tais processos, portanto, seguirão seu trâmite no mesmo órgão ambiental em que se encontram, e de acordo com as regras anteriores a tal Lei Complementar, conforme segue.

Antes do advento da Lei Complementar nº 140/2011, existiam critérios diferentes acerca da competência para o licenciamento ambiental na própria legislação, o que gerava grande divergência doutrinária.

A Lei 6938/81 previa, em seu art. 10, que o licenciamento ambiental se dava fundamentalmente pelo órgão estadual do meio ambiente, e o IBAMA licenciava como forma de exceção. Hoje, com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, o referido art. 10 foi modificado e até revogado, conforme será visto a seguir.

Ainda, o §1º do art. 11¹³⁵ da Lei 6.938/81, que dispunha sobre a atuação supletiva do IBAMA, foi expressamente revogado pela Lei Complementar nº 140/2011.

A Lei 6.938/81 prevê que compete ao CONAMA estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e com supervisão do IBAMA, de acordo com o art. 8º, I.

¹³⁵ Texto anterior, atualmente revogado: Art. 11 [...]§ 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

Ela também prevê que a licença ambiental deve ser concedida pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, conforme art. 6º da Lei 6.938/81.

O licenciamento em nível federal deveria, também, observar o disposto no Decreto nº 99.274/1990 (que atualmente regulamenta a Lei nº 6.938/81), em especial o art. 17, que assim prevê:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.
[...]

Entretanto, após a Lei 6.938/81, a Constituição Federal dispôs, em seu art. 23, que Lei Complementar regulamentaria a matéria.

Tendo em vista que tal Lei Complementar demorou 23 anos para ser publicada, é que o CONAMA apressou-se em editar a Resolução nº 237 em 1997, para não prolongar ainda mais a espera para uma definição da competência ambiental licenciatória.

Sobre a matéria, em 1997, sobreveio a Resolução CONAMA nº 237/97, dispondo sobre essa competência, conforme será visto a seguir.

Ao falar da competência do IBAMA para licenciar, assim dispõe a Resolução:

Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 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 do 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 e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e 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.

§ 2º O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Em relação à competência dos Estados, a Resolução refere o seguinte:

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.

No tocante à competência municipal, assim é o texto da Resolução:

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.

Assim, ela prevê que a divisão de tal competência dar-se-ia, principalmente, em razão da área do impacto gerado. Se fosse local, caberia ao Município licenciar a atividade; se abrangesse mais de um município, seria do órgão estadual tal competência; se o impacto afetasse mais de um estado da Federação, a competência seria do órgão federal.

Denota-se que a Resolução em tela determina a competência do IBAMA para a concessão de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, adotando o critério da dominialidade do bem.

Ainda, a referida Resolução também prevê que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência (art. 7º).

Em relação aos Estados, é importante referir que cada um possuía autonomia política para fixar seu sistema de licenciamento, desde que respeitada a legislação ambiental federal e os critérios gerais fixados pelo Poder Público federal.

O IBAMA também poderia delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, nos termos do art. 4º, § 2º da referida Resolução.

No mesmo sentido, os Estados poderiam delegar o licenciamento aos Municípios.

O IBAMA tem as suas atribuições definidas no art. 2º da Lei n 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que são as seguintes: (i) exercer o poder de polícia ambiental; (ii) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e (iii)

executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

É importante restar claro que, para a instalação de usinas nucleares, a licença ambiental somente poderá ser concedida pela União, em obediência ao art. 21, XXIII, *a, b, c e d*, da CF¹³⁶.

O licenciamento realizado pelo Município encontrava guarida no art. 6º da Resolução CONAMA 237/97 e, conforme art. 20 da citada Resolução, para que determinado Município possa licenciar, era necessário que ele tenha implementado o Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação da sociedade, além de possuir, em seu quadro ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados.

Ainda, é importante frisar que era perfeitamente legal que o fato de um empreendimento estar em processo de licenciamento perante certo órgão ambiental não afastava o poder de polícia dos demais, podendo estes atuar o empreendimento, lavrando o respectivo auto de Infração¹³⁷.

Luís Paulo Sirvinkas alerta que a licença concedida pelo órgão estadual não proibia a concessão ou aquiescência de o órgão federal ou municipal.¹³⁸ Entretanto, esta posição contraria o art. 7º da Resolução CONAMA 237/97, que dispõe que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência.

Deve-se ter em mente que o órgão federal somente poderia atuar em casos definidos, ou de forma supletiva ao órgão estadual. O órgão municipal poderia, para Paulo de Bessa, “complementar, *no que couber*, as exigências dos órgãos estaduais para atender a necessidades locais”.¹³⁹

¹³⁶ Art. 21. Compete à União: [...]XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006) c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006) d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006).

¹³⁷ TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de direito ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 122.

¹³⁸ SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 181.

¹³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 154.

Paulo de Bessa alerta que o caráter supletivo não significava substitutivo ao órgão ambiental. Ele aponta que o IBAMA não poderia discordar do órgão estadual, somente quando a conduta deste último estivesse eivada de vício.¹⁴⁰

Isso para que não haja a permissão da adoção do *bis in idem* no licenciamento ambiental no nosso país, o que é proibido na legislação pátria.

Conforme já visto, o licenciamento ambiental na esfera federal é realizado pelo IBAMA. Paulo de Bessa cita como atividades licenciáveis pelo IBAMA, também, as Usinas Hidrelétricas, Pequenas Centrais Hidrelétricas, Mineração, Linhas de Transmissão, Usinas Termelétricas, Ferrovias, Rodovias, Hidrovias, Pontes, Portos, Dragagens, Dutos, empreendimentos Militares, Exploração de Calcáreo Marinho, e Energia /nuclear.¹⁴¹

Quanto à competência dos Municípios, Talden Farias afirma que estes são os órgãos que poderiam licenciar “com maior desenvoltura, já que a maior parte das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental é de âmbito eminentemente local”.¹⁴²

Para o autor, a competência dos Municípios para o licenciamento ambiental estava prevista no *caput* dos arts. 23 e 225 da CF/88, tendo em vista a competência comum em matéria ambiental, mas ele alerta que, se o Município não dispusesse de estrutura e meio adequados, o licenciamento ambiental ficaria prejudicado, devendo ser assumido, supletivamente, pelo órgão estadual de meio ambiental¹⁴³.

Tendo em vista que a definição de competências para o licenciamento ambiental foi definida em uma Resolução, e não na Lei complementar, o tema gerava polêmica entre os doutrinadores, que entendiam que uma Resolução não teria poder de Lei, não podendo, portanto, regulamentar a matéria.

Assim, os doutrinadores dividiam-se acerca do tema, conforme será visto a seguir (conforme já explicado, todos os entendimentos deste tópico são anteriores à promulgação da Lei Complementar nº 140/2011).

Por derradeiro, há uma divisão na doutrina brasileira acerca da lei ou resolução regulamentadora da divisão de competências para licenciamento ambiental; uns entendem que deveria ser aplicada a Lei 6.938/81, que prevê a

¹⁴⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 163.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 160.

¹⁴² FARIAS, Talden. “A Repartição de Competências para o Licenciamento Ambiental e a Atuação dos Municípios”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 11, nº 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 2006, p. 247.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 264.

atuação originária dos órgãos estaduais e supletiva do IBAMA; outros entendem que o que prevalecia era a regra da extensão geográfica do impacto ambiental, prevista na Resolução CONAMA 237/97; já outros, entendiam que, enquanto não fosse promulgada a Lei Complementar regulamentadora do art. 23, parágrafo único da Constituição Federal (atualmente Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011), todas as disposições anteriores valeriam.

Os que entendiam pela prevalência da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (em especial Talden Farias e Édis Milaré) reforçavam sua tese afirmando que uma Resolução não possuiria força para modificar nem revogar uma lei. Nesse sentido, Talden Farias advertia que a Lei nº 6.938/81 ou o Decreto nº 99.274/90 em nenhum momento atribuiu ao CONAMA competência “para refazer a repartição de competências em relação ao licenciamento ambiental¹⁴⁴”.

Édis Milaré acrescenta que, neste aspecto, a Resolução CONAMA 237/97 seria inconstitucional, pois acabou “enveredando por seara que não lhe diz respeito¹⁴⁵”.

Paulo Affonso Leme Machado também traz importante posicionamento ao apontar que lei federal ordinária não poderia retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que lhes são atribuídos na Constituição Federal. Dessa forma, o autor asseverava que o art. 10 da Lei 6.938/1981 não define licenças ambientais de competência exclusiva do IBAMA, eis que somente uma lei complementar poderia fazê-lo, de acordo com o art. 23, parágrafo único da CF; e tampouco a Resolução CONAMA 237/1997 poderia estabelecer um licenciamento único. Nesse sentido, conclui o autor, com maestria, que:

Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para a cooperação entre essas pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente¹⁴⁶.

¹⁴⁴ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 119.

¹⁴⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 429.

¹⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 296.

Ainda, alguns autores entendiam que a competência para licenciar dar-se-ia em razão do impacto causado; outros entendiam que a competência ocorreria em razão da natureza da atividade a ser desenvolvida (nesta esteira está o posicionamento do renomado autor Paulo de Bessa Antunes); para o Ministério Público Federal, sempre que o bem a ser impactado fosse de domínio federal, o licenciamento caberia ao IBAMA.

Talden Farias bem observa que, em regra, a predominância do interesse prevista constitucionalmente estaria de acordo com o critério geográfico previsto na Resolução CONAMA 237/97. Entretanto, ele alertava que há exceções, tais como: 1) as atividades localizadas nas áreas classificadas como patrimônio nacional no art. 225, § 4º da CF/88 (Floresta Amazônica brasileira, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira), mesmo que seus impactos ambientais diretos sejam de âmbito local ou estadual, dependendo da situação, poderia ser de interesse federal; 2) se os impactos ambientais atingirem símbolos nacionais, o interesse estadual ou nacional poderia prevalecer.¹⁴⁷

Sobre o tema, Paulo Affonso Leme Machado lecionava que também dever-se-ia levar em conta o interesse nacional, que estaria claramente delimitado nas atividades e obras que sejam levadas a efeito nas áreas do patrimônio nacional previstas no art. 225, § 4º¹⁴⁸ da CF.¹⁴⁹

Sobre a confusão entre as competências, Trennepohl assim apontava:

em qualquer caso, a competência para o licenciamento ambiental deve ser estabelecida a partir da prevalência do interesse, sendo evidente que o interesse nacional se sobrepõe ao interesse do Estado e o interesse deste último, sobre o do Município”.¹⁵⁰

¹⁴⁷ FARIAS, Talden. “A Repartição de Competências para o Licenciamento Ambiental e a Atuação dos Municípios”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 11, nº 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 2006, p. 256.

¹⁴⁸ Art. 225, §4º da CF: § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

¹⁴⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

¹⁵⁰ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 15.

Em estudo ao critério de competência utilizado pela Resolução CONAMA 237/97, Édis Milaré apontava que o impacto a ser considerado, na área de sua influência, deveria ser o direto, eis que indiretamente os impactos poderiam “alcançar proporções inimagináveis”¹⁵¹.

É por esse motivo que a controvérsia só foi solucionada com o advento da lei complementar nº 140/2011, a qual definiu claramente as regras de competência e deverá ser observada nos processos iniciados a partir de sua publicação, conforme será visto a seguir.

2.6.2 Competência para Licenciamento em Processos de Licenciamento Ambiental Iniciados a Partir da Publicação da Lei Complementar nº 140/2011

Com a publicação da Lei Complementar 140/2011, as competências comuns dos entes federativos, em relação à proteção ao meio ambiente, foram devidamente regulamentadas.

Observa-se que as normas de licenciamento ambiental constantes na Resolução CONAMA 237/1997 foram ratificadas, sem maiores alterações, pela referida Lei Complementar, permanecendo o sistema único de licenciamento pelos órgãos executores do SISNAMA.

É importante destacar que os prazos para o licenciamento, bem como outras regras referentes a esta atividade, continuam regulamentados pela Resolução CONAMA 237/1997, que permanece em vigor naquilo que não contrariar a Lei Complementar 140/2011.

Tal Lei Complementar tem o seguinte objetivo:

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

¹⁵¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário.** 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 431.

No tocante à competência para licenciar, esta Lei Complementar veio para pôr um ponto final nas divergências legislativas e doutrinárias, estabelecendo de forma clara a divisão das competências.

Dessa forma, aqui será feita uma abordagem de seu conteúdo nesse aspecto, analisando-a de um primeiro momento, eis que, por ser muito recente, ainda não há doutrina consolidada nem jurisprudência acerca de seu conteúdo, razão pela qual optei por explicar a Lei ponto a ponto.

Conforme já estudado, a referida Lei Complementar será observada nos processos de licenciamento ambiental iniciados posteriormente à sua publicação.

O art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011, ao tratar da competência da União para o licenciamento ambiental, assim dispõe:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen);
ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão

Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.
[...]

Quanto à alínea *h*, o art. 18, § 1º da Lei Complementar em comento dispõe que a sua aplicação dar-se-á a partir da entrada em vigor do referido ato do Poder Executivo (tipologia estabelecida a partir da proposição da Comissão Tripartite Nacional).

Ainda, a Lei Complementar nº 140/2011 estabelece que é ação administrativa da União aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União (art. 7º, XV, *b*), o mesmo valendo para Estados (art. 8º, XVI, *c*), na hipóteses em que conceder a licença ou autorização. Aos Municípios cabe aprovar, observadas as atribuições dos demais entes federativos, a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos por ele ambientalmente licenciados ou autorizados.

A Lei Complementar nº 140/2011 também prevê que são ações administrativas do Distrito Federal as mesmas que a referida Lei atribui aos Estados e Municípios.

Em relação à competência dos Municípios para licenciar, tal matéria restou regulamentada no art. 9º da Lei Complementar:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

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

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...]

Em relação à alínea *a*, sua aplicação ocorrerá a partir da edição da decisão dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, nos termos do art. 18, §2º da Lei Complementar nº 140/2011.

Ainda, conforme art. 18, §3º da Lei Complementar nº 140/2011, enquanto não forem estabelecidas as tipologias previstas na alínea “h” do inciso XIV do art. 7º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º, os processos de licenciamento ambiental serão conduzidos de acordo com a legislação ambiental em vigor.

Quanto à competência dos Estados para o licenciamento ambiental, esta restou estabelecida no art. 8º da Lei Complementar, conforme visto a seguir:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...]

Outra disposição importantíssima da Lei Complementar nº 140/2011 é a previsão de que o licenciamento ou autorização ambiental de empreendimentos ou atividades será realizado por um único ente federativo (art. 13). Caso outro ente federativo queira manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, poderá fazê-lo, mas de forma não vinculante, respeitando os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental (art. 13, §1º).

Também se deve salientar que, nos termos do § 2º do art. 13 da Lei Complementar, a supressão de vegetação que decorra de licenciamentos ambientais deverá ser autorizada pelo ente federativo licenciador.

Ainda concernente à competência para o licenciamento ambiental, a Lei Complementar assim especifica:

Art. 12. Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e

manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Nos termos do parágrafo único do art. 12 da Lei Complementar, a definição do ente federativo que será responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o caput, no caso das Áreas de Proteção Ambiental, obedecerá aos seguintes critérios:

a) A União promoverá o licenciamento ambiental, nesse caso, de empreendimentos e atividades: localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; de caráter militar (excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999); que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º);

b) os Estados, nesses casos, promoverão o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado os licenciamentos e autorizações de competência da União e dos Municípios (inciso XIV do art. 8º);

c) os Municípios, nesses casos, promoverão o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade (alínea “a” do inciso XIV do art. 9º).

Assim, denota-se que o licenciamento das Áreas de Proteção Ambiental (APA) seguem a regra geral. O fato de determinado órgão instituí-la não significa que será, obrigatoriamente, o se órgão licenciador.

A Lei Complementar 140/2011 também estabeleceu as hipóteses em que os entes federativos deverão atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental.

Conforme art. 2º, II, a atuação supletiva ocorre quando o ente da Federação se substitui ao ente federativo que originariamente era detentor das atribuições, nas hipóteses elencadas na referida Lei Complementar.

A primeira hipótese dessa atuação na inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, quando a União deverá desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação (art. 15, I).

A segunda hipótese ocorre quando não existir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, quando o Estado deverá desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação (art. 15, II).

Por fim, se inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deverá desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos (art. 15, III).

Já a atuação subsidiária é definida no inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 140/2011, *verbis*:

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

III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Diferentemente do caráter supletivo anteriormente visto, ocorrerá a ação administrativa subsidiária dos entes federativos por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação (art. 16 da Lei Complementar), sendo que tal ação deverá ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição, conforme parágrafo único do art. 16.

Também é relevante explicar que a Lei Complementar 140/2011 dispôs que poderá haver delegação, pelo ente federativo, mediante convênio, para a execução de ações administrativas a ele atribuídas. Para isso, o ente destinatário da

delegação deve dispor de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente (art. 5º).

A definição de órgão ambiental capacitada está prevista no parágrafo único do art. 5º, que assim dispõe:

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

A Lei Complementar também inovou ao prever que a lavratura de auto de infração ambiental, bem como a instauração de processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas por empreendimento ou atividade licenciada, competirá ao órgão responsável pelo licenciamento (art. 17).

Entretanto, nos termos do art. 17, § 3º, isso não impede o exercício, pelos entes federativos, da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor. Porém, prevalecerá o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a atribuição para o respectivo licenciamento.

Ainda, qualquer pessoa legalmente identificada que constatar infração ambiental por empreendimento ou atividade que utilizem recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão licenciador, para que este exerça seu poder de polícia (art. 17, §1º).

De outra banda, é importante destacar, também, que a Constituição Federal de 1988 especifica que os entes da federação, ainda que possuam autonomia, devem dividir responsabilidades em relação à matéria de proteção ambiental, tanto na questão legislativa quanto de execução, tema muito relevante na sociedade moderna, ainda mais se levando em conta o art. 225 da CF, que dispõe que é dever de todos preservar o meio ambiente.

Tal posição foi corroborada pela Lei Complementar nº 140/2011, ao prever que:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Essa licença pode ser concedida pelos órgãos ambientais da União (IBAMA), Estados ou ao distrito Federal, podendo, também, caber aos Municípios.

A Lei Complementar nº 140/2011 também prevê que os entes federativos poderão valer-se de instrumentos de cooperação institucional, tais como: consórcios públicos; convênios e acordos de cooperação técnica, podendo ser firmados com prazo indeterminado; fundos públicos e privados; delegação de atribuições ou execução de ações administrativas de um ente federativo a outro; bem como Comissão Tripartite Nacional (formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), Comissões Tripartites Estaduais (formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios) e Comissão Bipartite do Distrito Federal (formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal), conforme previsto no art. 4º da Lei Complementar.

Todas essas Comissões deverão ter por objetivo fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. Ainda, nos termos do art. 4º, §5º da Lei Complementar nº 140/2011, as Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão a sua organização e o seu funcionamento regidos pelos seus respectivos regimentos internos.

Ainda, a Lei Complementar nº 140/2011 alterou o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e revogou alguns de seus parágrafos.

Para uma melhor compreensão, veja-se a tabela abaixo, onde estão sublinhadas as alterações:

Art. 10 da Lei nº 6.938/81 antes da	Art. 10 da Lei nº 6.938/81 após a
--	--

publicação da Lei Complementar nº 140/2011	publicação da Lei Complementar nº 140/2011
<p>Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades <u>utilizadoras</u> de recursos ambientais, <u>considerados</u> efetiva e potencialmente poluidores, <u>bem como</u> os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento <u>de 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</u></p>	<p>Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades <u>utilizadores</u> de recursos ambientais, efetiva <u>ou</u> potencialmente poluidores <u>ou</u> capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)</p>
<p>§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial <u>do Estado</u>, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.</p>	<p>§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, <u>ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.</u></p>
<p>§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da IBAMA.</p>	<p>§ 2º <u>(Revogado).</u></p>
<p>§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.</p>	<p>§ 3º <u>(Revogado).</u></p>
<p>§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.</p>	<p>§ 4º <u>(Revogado).</u></p>

3 O PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 TIPOS DE LICENÇA AMBIENTAL

Acerca da licença ambiental, para uma introdução ao tema, é oportuno transcrever o artigo 1º da Resolução CONAMA nº 237/97, que conceitua o que vem a ser *licença ambiental*:

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

[...]

II - 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 empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivamente ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

As licenças ambientais devem delimitar a forma pela qual o empreendedor poderá utilizar o meio ambiente. Elas contêm obrigações positivas (de fazer) ou negativas (de não fazer).

Desse modo, quanto maior a potencialidade de determinada atividade ou empreendimento causar degradação ambiental, mais complexo será o licenciamento ambiental. Ato contínuo, haverá uma maior incidência de padrões e exigências ambientais a ser atendidas pelo empreendedor.

Assim, uma vez superado o conceito de licença ambiental e sua finalidade, é essencial estudar os tipos de licença ambiental.

Sobre o tema, assim dispõe o art. 19 do Decreto Federal nº 99.274/90, que regulamenta a Lei da Política nacional do Meio Ambiente:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

Posteriormente, conforme já visto, em 1997 adveio Resolução CONAMA nº 237. Tal Resolução assim dispõe acerca dos tipos de licença ambiental:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Desse modo, resta claro que a licença ambiental visa a controlar, de forma preventiva, atividades que sejam potencialmente causadoras de degradação ambiental, de forma a assegurar a incolumidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabível a toda a sociedade.

Pode-se concluir, então, que a licença ambiental é um ato administrativo decorrente do exercício do poder de polícia ambiental.

Assim, introduzido o tema, serão analisados os tipos de licença, conforme a etapa do empreendimento. Salieta-se que os prazos das licenças serão estudados em tópico próprio.

3.1.1 Licença Prévia

Conforme já visto, a Licença Prévia (LP) está conceituada no inciso I do art. 8º da Resolução CONAMA 237/97, que assim dispõe:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
[...]

Portanto, nessa fase, não há a autorização para o início das obras nem o funcionamento do empreendimento.

Assim, nessa primeira fase o empreendedor externa a sua intenção de realizar determinada atividade, e serão avaliados, pelo órgão ambiental, o local do empreendimento e sua concepção, o atendimento às leis ambientais, e atestando a sua viabilidade ambiental e determinando os requisitos básicos para as fases seguintes.

Dessa forma, após a análise dos estudos de viabilidade do projeto, o órgão ambiental concederá, ou não, a licença prévia, determinando as condicionantes a ser cumpridas pelo empreendedor.

Conforme aponta Talden Farias, a licença prévia seria uma “espécie de chancela para o início do planejamento da atividade”. Ele entende essa fase como a mais importante de todo o licenciamento ambiental, por ser o momento em que são efetuadas as maiores mudanças estruturais no projeto da atividade a ser licenciada.¹⁵²

3.1.2 Licença de Instalação

A Licença de Instalação (LI), conforme anteriormente visto, está prevista no art. 8º, II da Resolução CONAMA 237/97, com a seguinte redação:

¹⁵² FARIAS, Talden. Fases e procedimentos do licenciamento ambiental. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Ano 5, nº 27. Belo Horizonte: Fórum, maio-junho 2006, p. 3352.

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

[...]

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

Dessa forma, a Licença de Instalação apenas permite que o empreendimento seja instalado, nos termos das condicionantes previstas na licença ambiental. Tal licença é concedida após a Licença Prévia.

É o caso, por exemplo, de início das obras de determinado empreendimento. Entretanto, tal licença ainda não permite o funcionamento das atividades ou empreendimento.

3.1.3 Licença de Operação

A Licença de Operação (LO) possui sua regulamentação prevista no inciso III da Resolução CONAMA 237/97 (já visto), conforme segue:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

[...]

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Dessa feita, observa-se que a Licença de Operação poderá ser concedida, pelo órgão ambiental, após a verificação de que as licenças anteriores (prévia e de instalação) foram devidamente cumpridas, incluindo as suas condicionantes.

Aqui, a licença concedida permitirá o efetivo início das atividades ou empreendimento.

Todavia, é importante salientar que o licenciamento não se esgota com a obtenção da LO, pois, após a sua concessão, deverá ocorrer o monitoramento e a fiscalização da atividade potencialmente lesiva, a fim de que o órgão ambiental verifique se as condicionantes estão sendo cumpridas pelo empreendedor.

3.1.4 Licença Ambiental Simplificada

Assim dispõe o parágrafo único do art. 8º da Resolução CONAMA 237/97:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Para uma melhor compreensão do tema, tal artigo deve ser lido conjuntamente com o art. 12 da referida Resolução, que assim dispõe:

Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se 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.

§ 1º 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.

§ 2º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Pelo exposto, infere-se que o órgão público poderá estabelecer uma licença simplificada conforme a natureza, características e peculiaridades de determinado empreendimento ou atividade; ou, ainda, no caso de o potencial de impacto ambiental ser baixo, caso em que deverá ser aprovado pelo respectivo Conselho de Meio Ambiente.

Ainda, nota-se que este tipo de licença, dentre outros casos, trata de situações em que o empreendimento não se sujeitaria ao licenciamento ambiental, mas, devido à sua localização, onde existem outros empreendimentos, ou por estar

localizado em área especial dentro do plano diretor do Município ou outro plano governamental, passa a necessitar de licenciamento.

Nesse caso, é feito um licenciamento em conjunto com os demais empreendimentos, pois é justamente esse conjunto que pode tornar as atividades poluidoras.

Todavia, apesar de o licenciamento ser feito em conjunto, como por exemplo, um estudo ambiental para todos, cada um receberá sua licença de forma individual.

3.2 O PROCEDIMENTO

Em relação ao licenciamento ambiental, o posicionamento majoritário é o de ele corresponde a um *procedimento* administrativo, por ser com conjunto de atos que culminam na concessão ou não da licença ambiental. Tal é o entendimento da Lei Complementar nº 140/2011, conforme visto anteriormente.

A doutrina minoritária, anteriormente à publicação da Lei Complementar nº 140/2011, defendia que tal instituto corresponde a um *processo*. Nesse sentido é o entendimento de Talden Farias, ao aduzir que, tendo em vista seu alto grau de complexidade, sua litigiosidade e a necessidade de estabelecimento de contraditório e ampla defesa, o licenciamento ambiental se define melhor como um processo administrativo, especialmente tendo em vista o interesse público, pois o processo geraria maiores garantias de acesso e participação da coletividade¹⁵³.

A própria legislação ora falava em procedimento (art. 1º, I da Resolução CONAMA nº 237/97) e ora falava em processo (art. 12, caput¹⁵⁴ da Resolução CONAMA 237/97, art. 1º da Resolução CONAMA 006/88¹⁵⁵ e considerações da Resolução CONAMA nº 308/02¹⁵⁶).

¹⁵³ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 151.

¹⁵⁴ Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se 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.

¹⁵⁵ Atualmente revogada pela Resolução CONAMA 313/2002. A redação do referido artigo era a seguinte : “ No processo de licenciamento ambiental de atividades industriais, os resíduos gerados dou (*sic*) existentes deverão ser objeto de controle específico.”

¹⁵⁶ Atualmente revogada pela Resolução CONAMA 404/2002. Um dos trechos de suas considerações assim dizia: “Considerando as dificuldades dos municípios de pequeno porte para implantação e operação de sistemas de disposição final de resíduos sólidos, na forma em que são exigidos no processo de licenciamento ambiental;”.

Como a edição da referida Lei Complementar ainda é muito recente, resta aguardar se a doutrina irá concordar com a sua classificação.

Superado o assunto, insta referir que, desde 1981, com o advento da Lei 6.938, o licenciamento ambiental é obrigatório para a instalação e o funcionamento de atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras.

Ainda, assim dispõe o art. 2º da Resolução CONAMA 237/97:

Art. 2º A localização, construção, instalação, aplicação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Para uma melhor compreensão, é importante explicar que *degradação ambiental* é, conforme art. 3º, II da Lei nº 6.938/81, a alteração adversa das características do meio ambiente.

Ainda, conforme já visto anteriormente, a nova redação do art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em vigor atualmente, assim prevê:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

Ressalta-se que o licenciamento ambiental é um de procedimento de controle prévio das atividades potencialmente causadores de impacto sobre o meio ambiente. Entretanto, tal procedimento não implica em qualquer vulneração do princípio constitucional da propriedade privada.

Destaca-se, portanto, que o licenciamento ambiental não se constitui apenas no simples fornecimento de uma licença, mas, mais do que isto, se traduz em uma profunda verificação do risco que o empreendimento pode trazer para o meio ambiente.

Paulo Affonso Leme Machado bem aponta que os Estados poderão aumentar as modalidades de licenciamento e/ou adicionar exigências ambientais em cada uma das fases, mas jamais exigir menos do que a legislação federal prevê¹⁵⁷.

Deve-se salientar que somente incidirá o previsto na Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, nos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência, conforme estabelecido no art. 18 da referida Lei Complementar, inclusive no tocante à competência para licenciar e procedimentos para o licenciamento. É de se deixar claro, mais uma vez, que a Resolução CONAMA 237/97, muito utilizada no decorrer deste trabalho, ainda permanece em vigor, naquilo que não contrariar o disposto na mencionada Lei Complementar.

O empreendedor, que requer a licença ambiental perante o órgão ambiental competente, poderá ser pessoa física ou jurídica, privada ou pública (por exemplo, uma autarquia).

O art. 10 da Resolução CONAMA 237/97 prevê que o licenciamento Ambiental possui, ao menos, oito fases, a saber:

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

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando

¹⁵⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 304.

couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

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

§ 2º No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental- EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Assim, para que o procedimento seja entendido de forma clara e didática, é oportuno dividir as fases em tópicos, de forma a explicar como ocorre cada uma delas.

3.2.1 Definição dos Documentos, Projetos e Estudos Ambientais Necessários ao Início do Processo de Licenciamento Correspondente à Licença a Ser Requerida

A primeira etapa do procedimento de licenciamento ambiental é a definição, pelo órgão ambiental, dos documentos, projetos e avaliação dos eventuais impactos ambientais gerados pela atividade.

Assim, o órgão ambiental definirá quais os documentos e estudos necessários à obtenção da licença, que deverão, posteriormente, ser apresentados pelo empreendedor, quando do requerimento da licença postulada.

Salienta-se que tal análise será feita de forma conjunta entre o órgão ambiental e o empreendedor.

É de se ressaltar que deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão conforme a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, deverá haver a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Para que haja uma melhor compreensão do que vêm a ser os estudos que poderão ser exigidos pelo órgão licenciador, é necessário explicá-los de forma detalhada.

3.2.1.1 Estudos Ambientais

De acordo com a Resolução CONAMA 237/97, art. 1, III, são assim considerados os Estudos Ambientais:

III - 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.

Ainda, nos termos do art. 3º, parágrafo único da citada Resolução, parágrafo único, o órgão ambiental licenciador, se verificar que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Tal estudo deve ser elaborado de forma mais simples que o Estudo de Impacto Ambiental, que será visto em seguida, e pode ser exigido pelo órgão ambiental sempre que o empreendimento ou obra não seja potencialmente causador de significativa degradação ambiental.

Antonio Inagê de Assis Oliveira ressalta que, ainda que não seja obrigatória a confecção de EIA/RIMA para o empreendimento a ser licenciado, o empreendedor tem a obrigação de prestar os esclarecimentos que o órgão ambiental solicitar, ainda que isso lhe obrigue a custear a realização de estudos acerca de particularidades do projeto e suas conseqüências sobre o meio ambiente¹⁵⁸.

3.2.1.2 Avaliação de Impacto Ambiental

Para que determinada atividade seja implantada, é necessário que sejam avaliados os riscos e eventuais impactos que ela irá gerar, de forma preventiva.

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 370/371.

Inicialmente, antes de adentrar-se na definição de Avaliação de Impacto Ambiental, é importante conceituar o termo *Impacto Ambiental*, para uma melhor compreensão da matéria.

Impacto, para Paulo de Bessa, “é um choque, uma modificação brusca causada por alguma força exterior que tenha colidido com algo”. O autor conclui afirmando que “impacto ambiental é uma modificação brusca causada no meio ambiente”.¹⁵⁹

O art. 1º da Resolução nº 1/86 do CONAMA define impacto ambiental como:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Já o impacto regional é assim definido no art. 1º, IV da Resolução CONAMA 237/97:

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

[...]

IV– 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.

Assim, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, prevista no art. 9º, III da Lei 6.938/81 colocados à disposição do empreendedor para subsidiar sua decisão de executar o empreendimento e a melhor maneira de fazê-lo.

Segundo Antonio Inagê de Assis Oliveira, a AIA é um “conjunto de técnicas e métodos destinados a identificar, predizer e descrever a influência sobre o ambiente biogeofísico, econômico e social que terá uma determinada ação¹⁶⁰”.

¹⁵⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 268.

¹⁶⁰ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 410.

Talden Farias adverte que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) não deve ser confundido com a Avaliação de Impacto Ambiental, pois esta é um estudo que pode ser elaborado tanto pelo empreendedor quanto pelo Poder Público, consistindo em um estudo aprofundado da qualidade ambiental de determinado bioma, de ecossistema, de uma empresa ou de um país; ou seja, é mais abrangente que um EIA ou um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), podendo ocorrer dentro ou fora de um processo de licenciamento ambiental. Assim, a Avaliação de Impacto Ambiental seria um gênero do qual o EIA e o RIMA são espécies¹⁶¹.

3.2.1.3 Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

Inicialmente, cabe explicar que cabe ao proponente do projeto objeto de requerimento de licença ambiental apresentar um Relatório de Impacto Ambiental (RAIAS) que determine se a atividade deve ser sujeita à elaboração de EIA.

Assim, como bem salientado por Celso Antonio Pacheco Fiorillo, o RAIAS é uma espécie de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), pois deverá trazer informações assinadas por técnico habilitado que justifiquem a desobrigação de se fazer um estudo prévio do impacto ambiental a ser causado.¹⁶²

Também é importante referir que nada impede que o órgão ambiental dispense a confecção de EIA/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) se verificar, pelo RAIAS, que a atividade a ser licenciada não causará um impacto ambiental significativo, podendo, entretanto, exigir estudos complementares, previstos no art. 3º, parágrafo único da Resolução 237/97.

O EIA destina-se a avaliar os possíveis impactos que determinada atividade poderá causar. Tal impacto, portanto, deverá ser causado por uma ação humana.

Ainda, o EIA consiste num procedimento público, sendo obrigatória a intervenção da Administração Pública desde o início do procedimento, conforme arts. 5º, parágrafo único e 6º, parágrafo único, da Resolução CONAMA 1 de 1986.

A exigência desse prévio estudo está prevista no art. 225, §1º, IV da CF, que assim prevê:

Art. 225 [...]

¹⁶¹ FARIAS Talden. Fases e procedimentos do licenciamento ambiental. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Ano 5, nº 27. Belo Horizonte: Fórum, maio-junho 2006, p. 3353/3354.

¹⁶² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 225.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[...]

Posteriormente, a Resolução CONAMA 237/97 também previu a utilização do EIA, conforme segue:

Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Insta referir que o EIA nem sempre será obrigatório, pois é referente a atividades e obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, consoante art. 225, §1º, IV da CF. Somente nesses casos é que o EIA será obrigatório.

Também a Lei 6.938/81, em seu art. 8º, II, faz menção ao EIA, quando determina ser de competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a realização de estudos das alternativas e prováveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requerendo aos órgãos públicos e entidades privadas as informações indispensáveis para a apreciação de estudos de impacto ambiental, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental.

O conteúdo mínimo do EIA está disciplinado no art. 17, § 1º do Decreto 99.274/1990 e art. 6º da Resolução CONAMA nº 001/86.

O Decreto nº 99.274/90 assim dispõe:

Art. 17 [...]

§ 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

§2º O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

§3º Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

Assim, o EIA deverá conter a identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

Ainda, em razão da complexidade da matéria, poderão ser exigidos, desde logo, pela Administração, os estudos complementares necessários, de forma a aprofundá-lo.

Os requisitos formais do EIA são os previstos na Resolução CONAMA 1/86 e na Resolução CONAMA 1/88.

Assim, as diretrizes gerais do EIA estão previstas na Resolução CONAMA 001/86, que, em seus artigos 5º e 6º, assim prevê:

Art. 5º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, no que couber ao Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os

corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente; ou a SEMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Resta claro que a área geográfica que será estudada deve ser a que seja afetada pelos impactos, não podendo ser delimitada ao critério do órgão público ou da equipe multidisciplinar, mas sempre deverá considerar a bacia hidrográfica a que a área pertença.

Deve-se ressaltar que a lista de empreendimentos que dependem de EIA/RIMA, constante no art. 2º da Resolução CONAMA 001/86, não é tida como taxativa, eis que outros empreendimentos podem ser considerados como modificadores do meio ambiente.

Tal lista é a que segue:

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual

competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA¹⁶³ em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966¹⁶⁴;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos hidróbios);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes estaduais ou municipais;
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. *(nova redação dada pela Resolução nº 11/86)*
- XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. *(inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86)*
- XVIII – Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

¹⁶³ A Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior, foi extinta pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. As atribuições em matéria ambiental são atualmente do Ministério do Meio Ambiente.

¹⁶⁴ Decreto-Lei revogado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

O ato formal que exige tal determinação é o Termo de Referência (TR), instrumento norteador das exigências da Administração.

Ainda, o EIA deverá ser público, para que a população tenha acesso a seu conteúdo

Para Paulo de Bessa, o EIA é apenas um norte, não sendo vinculante para a Administração.¹⁶⁵

No mesmo sentido, Celso Antonio Pacheco Fiorillo adverte que poderá haver casos em que haverá a outorga de licença ambiental mesmo que o EIA seja desfavorável.¹⁶⁶ Isso porque a própria Constituição Federal alude à existência do desenvolvimento sustentável, permitindo um equilíbrio entre a proteção ambiental e a livre concorrência, os quais devem nortear o desenvolvimento econômico.

Nesse caso, tal equilíbrio deverá ser objeto de estudo da Administração Pública para fins de concessão da licença requerida. Dessa forma, a concessão da licença deverá se dar de forma fundamentada, avaliando os pontos que se mostraram impactantes ao meio ambiente.

Entretanto, o autor ressalta que, em situação oposta, ou seja, sempre que o EIA for favorável, a Administração é condicionada a outorgar a licença ambiental, a qual será, necessariamente, vinculada.¹⁶⁷

Édis Milaré bem adverte que o EIA se sujeita a três condicionantes básicos: “a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental”.¹⁶⁸

Nelson R. Bugalho conceitua EIA como um “recurso que deve ser empregado para se alcançar um objetivo, conseguir um resultado, que é o de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, com vista a uma melhor qualidade de vida”¹⁶⁹.

¹⁶⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 303.

¹⁶⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 215.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 215.

¹⁶⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 384.

¹⁶⁹ BUGALHO, Nelson R. “Estudo Prévio de Impacto Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 4, nº 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 1999, p. 21.

Deve restar claro que, além de identificar e avaliar os impactos negativos ao meio ambiente, o EIA deverá indicar e testar as medidas de correção de tais impactos.¹⁷⁰

O autor Paulo Affonso Leme Machado entende que, dentre as medidas compensatórias expressas nos arts. 6º, III (equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas) e 9º, VI (que prevê a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado) da Resolução CONAMA 1/86, existe também a compensação do dano ambiental provável, como forma de indenização.¹⁷¹

Ele também leciona que as verificações e análises do Estudo de Impacto Ambiental devem terminar em um juízo de valor, ou seja, uma avaliação que seja favorável ou desfavorável ao projeto. Para ele, “Não se admite um Estudo de Impacto Ambiental que se abstenha de emitir a avaliação do projeto”¹⁷².

Ressalta-se que os impactos ambientais deverão ser apontados como positivos, negativos, diretos, indiretos, imediatos e a médio e longo prazos. Deve haver também o apontamento das medidas mitigadoras aos impactos porventura gerados; bem como a necessidade de monitoramento adequado.

É de se esclarecer que, conforme art. 8º da Resolução CONAMA 001/86, correrão por conta do proponente do projeto todos os custos e despesas correspondentes à realização do estudo de impacto ambiental, como, por exemplo, coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos.

Conforme art. 11 da Resolução CONAMA 237/97¹⁷³, o EIA deverá ser elaborado por uma equipe técnica multidisciplinar, formada de acordo com a natureza da atividade a ser realizada, através de uma exposição clara e precisa dos

¹⁷⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 256.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 259.

¹⁷² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 259.

¹⁷³ Art. 11. Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor. Parágrafo único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

impactos que poderão ser causados pela atividade a ser licenciada. Sua conclusão deverá apontar as providências cabíveis para minimizar ou cancelar os impactos ambientais negativos.

Essa equipe técnica deverá ser habilitada, composta de profissionais das mais variadas profissões relacionadas ao impacto da área que o empreendimento gerará: biólogos, engenheiros, geólogos, etc.

Entretanto, quanto à possibilidade de haver vínculo entre esta e o empreendedor, mas tal tema ainda é polêmico entre os doutrinadores.

Isso porque, antes do advento da Resolução CONAMA 237/97, a Resolução CONAMA 001/86, em seu art. 7º, previa que a equipe multidisciplinar deveria ser independente do proponente do projeto¹⁷⁴.

Para Paulo de Bessa Antunes¹⁷⁵ essa independência deve ser tal que deveriam ser aplicáveis aos seus membros os mesmos impedimentos dos peritos judiciais estabelecidos pelo CPC.¹⁷⁶ Se a equipe não for imparcial, o estudo deverá ser anulado.

Já para Édis Milaré, desde o advento da Resolução CONAMA 237/97, essa independência da equipe multidisciplinar não possui mais sentido. Para ele, a referida equipe deve ser vinculada ao proponente do projeto, garantindo a necessária responsabilidade técnica e jurídica em relação à execução do estudo¹⁷⁷.

Paulo Affonso Leme Machado adverte que o conteúdo do EIA e do RIMA vincula o órgão público ambiental e a equipe multidisciplinar. Caso o órgão público

¹⁷⁴ Art. 7º O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelo resultados apresentados. (*Revogado pela Resolução n° 237/97*).

¹⁷⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 313.

¹⁷⁶ Assim dispõe o CPC: Art. 134. É defeso ao juiz exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário: I - de que for parte; II - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como órgão do Ministério Público, ou prestou depoimento como testemunha; III - que conheceu em primeiro grau de jurisdição, tendo-lhe proferido sentença ou decisão; IV - quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta; ou na linha colateral até o segundo grau; V - quando cônjuge, parente, consanguíneo ou afim, de alguma das partes, em linha reta ou, na colateral, até o terceiro grau; VI - quando for órgão de direção ou de administração de pessoa jurídica, parte na causa. Art. 138. Aplicam-se também os motivos de impedimento e de suspeição: [...] III - ao perito; (Redação dada pela Lei nº 8.455, de 24.8.1992)

¹⁷⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 397.

possua informações que devam estar contidas no EIA e no RIMA, ele deverá repassá-los à equipe multidisciplinar.¹⁷⁸

Uma vez entregues os estudos, se verificado, pelo órgão ambiental que há lacunas ou até mesmo falhas, poderão também ser requeridas Informações Adicionais.

Assim, não há dúvidas de que o EIA é um instrumento muito importante, o qual poderá apontar os futuros impactos ambientais causados por determinado empreendimento, podendo, assim, tais impactos ser mitigados ou até evitados, contribuindo com o desenvolvimento sustentável de nosso país, com a harmonização entre o desenvolvimento econômico e social e a preservação do meio ambiente, eis que sempre ocorre de forma preventiva a atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Acrescenta-se a isso o fato de que o EIA também é um dos maiores instrumentos da Administração Pública para assegurar a efetividade do Princípio da Prevenção.

Já o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é parte integrante do EIA, uma espécie de resumo deste, elaborado em linguagem simples, acessível e objetiva, para que toda a população possa compreendê-lo.

Os requisitos materiais do RIMA estão previstos no art 9º da Resolução CONAMA 1/86, e são os seguintes:

- Art. 9º O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:
- I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;
 - II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;
 - III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;
 - IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

¹⁷⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 250/251.

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único. O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Também é de grande valia o contido no art. 11 da Resolução CONAMA 001/86, que assim dispõe sobre o RIMA:

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica.

§ 1º Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação.

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Antonio Inagê de Assis Oliveira adverte que o RIMA, apesar de ser um relatório, não deve ser apresentado com esta forma, escrito em capítulos, itens em subitens, como um Relatório Técnico, pois não o é. Ele adverte que o RIMA deve ser simples, apenas um relato, redigido de forma simples à população em geral¹⁷⁹.

¹⁷⁹ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 473.

O RIMA é aberto à discussão pública em duas situações distintas: consulta pública e audiência pública.

A fase de consulta pública ocorre quando o RIMA fica à disposição dos interessados em lugar de fácil acesso público, nos centros de documentação ou bibliotecas dos órgãos ambientais.

Superada essa fase é que ocorrerá a audiência pública, que será vista a seguir.

Deve, também, haver um permanente acompanhamento dos impactos ambientais gerados pelo empreendimento.

Paulo Affonso Leme Machado também aponta que, caso os impactos constatados ultrapassem a fronteira de um Estado com outro, a este deverá ser participado o RIMA, para que ele possa manifestar-se na fase de comentários ou na audiência pública. Caso tais impactos ultrapassem as fronteira do país, o autor entende que igualmente este deverá ser informado.¹⁸⁰

Paulo Affonso Leme Machado sinaliza, ainda, que não há obrigação de o órgão público fornecer cópias do RIMA de forma gratuita.¹⁸¹

Na fase de comentários, estes podem ser feitos por qualquer pessoa, de forma escrita, podendo tal fase ser reaberta, ainda que não prevista na legislação tal possibilidade¹⁸².

O período da fase de comentários não foi delimitado na legislação pátria. Para Paulo Affonso Leme Machado, tal fase poderá se dar em período menor do que trinta dias para “obras e atividades em regiões anteriormente bem estudadas e que não apresentem os projetos maior complexidade”¹⁸³.

3.2.2 Requerimento da Licença Ambiental

Superada a fase de exigência, pelo órgão ambiental, de documentos e estudos com vistas à obtenção de determinada licença, o empreendedor deve requerer a obtenção de licença ambiental perante o órgão ambiental competente. Assim, o licenciamento ambiental correrá dentro deste órgão.

¹⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 251.

¹⁸¹ Ibidem, p. 273.

¹⁸² Ibidem, p. 274.

¹⁸³ Ibidem, p. 275.

Para a obtenção de licença é necessário o pagamento de uma taxa, estabelecida pelo órgão correspondente, a qual, dependendo do órgão, é paga no início ou no final do procedimento.

Isso porque os serviços executados pelo órgão ambiental, durante o procedimento licenciatório, podem culminar no fornecimento de uma licença ambiental, o que não ocorre de forma gratuita. Trata-se, portanto, de uma prestação de serviços do poder público, cujos custos devem ser ressarcidos pelo empreendedor, conforme disposto no art. 13 da Resolução CONAMA nº 237/97.

Antigamente, havia uma discussão doutrinária sobre a natureza jurídica do pagamento para a obtenção de licença ambiental e outros serviços afins. O art. 13 da Lei Complementar nº 140/2011 encerrou essa discussão, ao prever que se trata, efetivamente, de taxa, a qual deve guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

O licenciamento ambiental, conforme já visto, é composto, via de regra, de 03 etapas: a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação.

Para cada uma delas deverá ser feito um requerimento específico perante o órgão ambiental competente; quando cumpridas as exigências e prazos da etapa anterior é que será requerida a posterior, dentro de cada fase específica em que se encontra o empreendimento.

Tal requerimento deverá ser assinado pelo responsável pelo empreendimento e acompanhado dos respectivos projetos e estudos, quando necessários.

Após, o requerimento será autuado em um processo administrativo, que tramitará segundo as leis administrativas e ambientais, podendo, inclusive, haver a realização de vistorias pelo órgão ambiental a fim de verificar-se a situação do empreendimento.

Paulo de Bessa afirma que o requerimento de licença ambiental, feito pelo empreendedor, visa à obtenção de um Alvará concedido pelo Estado, com o intuito de habilitá-lo ao exercício de determinada atividade utilizadora de recursos ambientais.¹⁸⁴

Dessa forma, não há dúvidas de que o Alvará de licença ambiental será um limitador ao exercício de atividade econômica, a qual apenas será lícita se respeitar os limites da Licença concedida.

¹⁸⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 149.

Assim, Paulo de Bessa Antunes conclui que a postulação de uma licença é também a postulação para o exercício de direitos constitucionalmente protegidos, razão pela qual deve ser assegurado o direito à ampla defesa e contraditório.

É de se salientar que, conforme nova redação do art. 10, §1º da Lei 6.938/81, os pedidos de licenciamento, bem como sua renovação e a respectiva concessão, deverão ser publicados em jornal oficial, e também em periódico regional ou local de grande circulação, ou, ainda, em meio eletrônico de comunicação que seja mantido pelo órgão ambiental competente

Também é importante esclarecer que o processo de licenciamento ambiental, de regra, é público, acessível a qualquer cidadão legitimamente interessado, sendo que o requerimento de licença deve ser publicado na imprensa e tornado público, conforme Resolução CONAMA nº 006/1986¹⁸⁵ e Resolução nº 281/01.

Entretanto, Paulo de Bessa faz uma importante observação, ao referir que a falta de regras estabelecidas das formas pelas quais a participação e a publicação serão efetivadas, acaba tornando o procedimento extremamente burocrático.¹⁸⁶

3.2.3 Análise pelo Órgão Ambiental Competente

Na terceira etapa, o órgão ambiental analisará os documentos, projetos e avaliações de impacto ambiental entregues pelo empreendedor, podendo determinar a realização de vistorias. Caso haja necessidade, poderá ser determinada a exigência de estudos complementares por parte do empreendedor, conforme será visto a seguir.

3.2.4 Solicitação de Esclarecimentos e Complementações

Conforme visto, caso os estudos, projetos e documentos apresentados pelo empreendedor mostrem-se insuficientes, o órgão ambiental poderá solicitar esclarecimentos e complementações.

¹⁸⁵ “1 – Aprovar os modelos de publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e respectiva concessão e aprova os novos modelos para publicação de licenças, conforme instruções abaixo especificadas”

¹⁸⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 149.

Entretanto, com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, entendo que não mais prevalece o disposto no art. 10, IV da Resolução CONAMA 237/97, devendo ser observado o art. 14 e parágrafos da mencionada Lei Complementar, que aduz que tais exigências e complementações deverão ser comunicadas uma única vez ao empreendedor, com exceção de fatos novos.

Cabe destacar que o empreendedor terá o prazo máximo de 4(quatro) meses, a contar do recebimento da notificação, para atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente.

Esse prazo poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente, nos termos do art. 15 da Resolução CONAMA 237/97.

Ainda, tais exigências suspenderão o prazo para a aprovação da licença, que continuará a fluir somente após o atendimento integral pelo empreendedor.

É importante referir que os prazos estabelecidos para a tramitação dos processos de licenciamento ambiental permanecem inalterados. Tais prazos serão tratados em tópico próprio neste trabalho.

3.2.5 Audiência Pública

Nos casos dos incisos V e VI do art. 10 da Resolução CONAMA 237/97, poderá ocorrer a audiência pública, conforme art. 1º, caput da Resolução CONAMA 009/87¹⁸⁷.

Assim, a Resolução CONAMA nº 009/87 prevê que:

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

¹⁸⁷ Art. 1º A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

§ 3º Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Art. 3º A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.

Art 4º Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta.

Parágrafo único. Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.

Art. 5º A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Sua finalidade é assegurar que os princípios democráticos de direito sejam respeitados, fazendo com que os cidadãos tenham acesso ao conteúdo do EIA e do RIMA e possam opinar sobre os mesmos.

Ela poderá ser marcada de ofício pela Administração (quando esta julgar necessário) ou a requerimento do Ministério Público, ou, também, pela convocação de 50 cidadãos. A essas duas últimas hipóteses o órgão ambiental não poderá se opor. Nesses casos, a Administração deverá fixar data e local para sua realização, através de edital, bem como fazer comunicação escrita ao solicitante.

O momento de seu requerimento deverá ocorrer antes de iniciada a execução do EIA ou, se depois de recebido o RIMA, durante o prazo estipulado no art. 10 da Resolução CONAMA 1/86, quando a iniciativa partir do órgão ambiental, que terá o seu termo inicial na data do recebimento, pelo órgão estadual competente, do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.

Quando a iniciativa partir de outro legitimado, a solicitação deverá ser feita no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados do recebimento do RIMA. Para que isso ocorra, o órgão ambiental deverá fixar em edital e anunciar em imprensa local a abertura do referido prazo.

Caso seja feito o requerimento de audiência pública por um de seus legitimados, e essa não seja realizada, a licença eventualmente concedida deverá ser invalidada.

Paulo de Bessa salienta que esta Audiência não possui caráter decisório, mas somente consultivo.¹⁸⁸

Ainda, a fim de possibilitar a presença e participação da sociedade interessada, é importante que a referida audiência seja realizada em local acessível.

O edital de recebimento do EIA/RIMA tem por objetivo comunicar aos interessados a possibilidade de solicitarem a audiência pública, devendo haver um espaço temporal de 45 (quarenta e cinco) dias entre a publicação do edital e o encerramento do prazo para apresentação do requerimento. No silêncio da norma, esses 45 dias deverão ser contados como dias úteis, conforme leciona o doutrinador Paulo Affonso Leme Machado.¹⁸⁹

A direção da audiência cabe ao órgão licenciador, conforme art. 3º da Resolução CONAMA 9/87.

Paulo Affonso Leme Machado aduz que a audiência pública poderá ser repetida sem limite de vezes, sempre que constatados vícios formais no EIA/RIMA.¹⁹⁰

3.2.6 Solicitação de Esclarecimentos e Complementações pelo Órgão Ambiental Competente, Decorrentes de Audiências Públicas

Poderá ocorrer de, após a audiência pública, com a participação da sociedade, mostrar-se necessária a apresentação de documentos complementares ou até mesmo esclarecimentos por parte do empreendedor.

Neste caso, o órgão ambiental poderá requerer tais informações ao empreendedor, a fim de que haja uma melhor compreensão do empreendimento a ser licenciado.

Isso porque o órgão ambiental deverá ter a maior clareza e o maior conhecimento possível acerca dos impactos que o empreendimento ou atividade irá gerar, para que possa deferir ou não a licença requerida com base no maior número de dados possível. Assim, sempre que apontada em audiência pública determinada omissão, é dever do órgão ambiental solicitar tais complementações.

¹⁸⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 318.

¹⁸⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 279.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 282.

3.2.7 Emissão de Parecer Técnico Conclusivo/Parecer Jurídico

Após a conclusão das etapas anteriores, o órgão ambiental emitirá parecer técnico, o qual deverá ser elaborado pelo servidor competente (que deverá ter conhecimento acerca da atividade ou empreendimento a ser licenciado), que preferencialmente já tenha realizado a vistoria no local a ser realizado o empreendimento ou atividade, quando for o caso.

Nesse parecer, o servidor opinará, de forma motivada, pela concessão, ou não, da licença.

Ato contínuo, se o processo de licenciamento contiver questões de apreciação jurídica, deverá haver, igualmente, um parecer jurídico, também motivado, manifestando-se pela concessão, ou não, da licença requerida.

3.2.8 Deferimento ou Indeferimento do Pedido de Licença

Na última etapa, ocorrerá o deferimento ou indeferimento da licença ambiental, após a emissão de parecer técnico, e, se necessário, parecer jurídico.

Entretanto, como bem adverte Talden Farias, “a concessão de uma licença em uma etapa não é garantia de que as seguintes serão necessariamente concedidas¹⁹¹”.

Conforme consta no art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011, os órgãos licenciadores deverão observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

Tais prazos estão previstos no art. 14 da Resolução CONAMA 237/97, que assim prevê:

Art. 14 O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver

¹⁹¹ FARIAS, Talden. Fases e procedimentos do licenciamento ambiental. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Ano 5, nº 27. Belo Horizonte: Fórum, maio-junho 2006, p. 3351.

EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

Assim, cada órgão ambiental poderá definir seus próprios prazos para a análise das modalidades das licenças requeridas, sempre cumprindo os prazos máximos acima estipulados.

Entretanto, este prazo poderá ser alterado, sempre que justificado e com a concordância do órgão ambiental e do empreendedor.

Salienta-se que a contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor, conforme art. 14, §1º da referida Resolução.

Ainda, a concessão da licença, nos termos do art. 1ª da Resolução CONAMA nº 006/97, deverá ser publicada no prazo máximo de 30 dias após o protocolo, nos moldes do art. 10, §1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que prevê que tal ato será publicado em jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Essa publicação deverá indicar, obrigatoriamente, o nome da empresa e sua sigla, se houver, a sigla do órgão ambiental onde a licença foi requerida, a modalidade da licença, a sua finalidade, seu prazo de validade, o tipo de atividade a ser realizada e o local dessa atividade.

É de se observar que, tendo em vista que a Lei Complementar não dispôs sobre o conteúdo da publicação, é de se presumir que permanece o disposto até então.

De outra banda, a Lei Complementar deixou bem claro, em seu art. 14 § 3º que o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15 (artigo já estudado neste trabalho).

Caso seja o empreendedor quem não cumpriu os prazos estipulados, o processo de licenciamento será arquivado, em obediência ao art. 16 da Resolução CONAMA 237/97.

Todavia, tal arquivamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos legais, mediante novo pagamento (art. 17 da mencionada Resolução).

3.2.9 Renovação das Licenças Ambientais

Conforme art. 14 § 4º da Lei Complementar nº 140/2011, a renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença. Esse prazo ficará automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Ainda, por ocasião da renovação da LO, o órgão ambiental poderá aumentar ou diminuir seu prazo de validade, por decisão devidamente fundamentada, após a avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior. Nesse caso, deverão ser respeitados os limites previstos no inciso III do art. 18 da Resolução CONAMA 237/97.

3.3 PRAZOS DAS LICENÇAS

Os prazos de duração das Licenças Ambientais estão previstos na Resolução CONAMA 237/97, conforme segue:

Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

Assim, resta claro que os prazos de concessão das licenças deverão ser estabelecidos pelo órgão ambiental, obedecidos os limites mínimos e máximos acima expostos.

3.4 PUBLICIDADE E SIGILO

O procedimento de licenciamento ambiental é, de regra, público, como todos os atos e processos administrativos.

Isso para que a sociedade possa participar, de forma ativa, da tomada de decisões de temas que estejam diretamente associadas ao meio ambiente e à sua própria qualidade de vida.

Portanto, todos têm o direito de ser informado, por exemplo, acerca do licenciamento de determinada obra que possa causar impactos negativos ao meio ambiente.

Ora, se o bem ambiental é de uso comum do povo, previsto constitucionalmente, nada mais justo que o cidadão participe da tomada da decisão de licenciar ou não determinado empreendimento.

Por isso é necessária a ampla divulgação de que determinado empreendimento requereu licenciamento ambiental, conforme anteriormente explicitado.

Entretanto, caso haja a necessidade de sigilo industrial, como, por exemplo, uma fórmula protegida por segredo, o processo tramitará sob forma sigilosa.

Deve ser destacado que essa hipótese representa uma exceção e não uma regra. O sigilo deverá ser requerido pelo empreendedor, e o órgão público deverá analisá-lo cuidadosamente, avaliando a efetiva possibilidade de causar prejuízos ao empreendedor no caso de tornar público o processo.

3.5 DESFAZIMENTO DAS LICENÇAS

O órgão público poderá, através de decisão motivada, modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar determinada licença expedida, quando ocorrer alguma das seguintes hipóteses previstas no art. 19, I, II e III da Resolução CONAMA 237/97:

Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Conforme leciona o doutrinador Luís Paulo Sirvinskas, “*Modificar* é alterar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, de modo a minimizar os riscos ambientais. *Suspender* é determinar a paralisação dos efeitos até que a obra ou atividade esteja adequada às condicionantes ambientais exigidas (hipóteses dos incisos I e II do art. 19). *Cancelar* é retirar do mundo jurídico por uma das razões indicadas nos três incisos do art. 19.¹⁹²

Assim, as formas de desfazimento dos efeitos das licenças ambientais, as quais sempre deverão ser motivadas, são a *anulação* (nos casos de ilegalidade, podendo ser declaradas pelo Poder Público ou pelo Judiciário, não gerando direito a indenização); a *revogação* (que deverá ocorrer nas hipóteses de conveniência e oportunidade da Administração Pública, não podendo o Poder Judiciário interferir no mérito da questão. Tal hipótese gera o direito de indenização); bem como a *cassação*, que ocorre diante do descumprimento das condicionantes da licença, não cabendo, obviamente, o direito a indenização. Tais formas serão melhor detalhadas conforme segue.

A modificação das condicionantes da licença ambiental já concedida ocorre para adequar-se a uma nova realidade, com o intuito de proteger o meio ambiente.

Nesse sentido, Édis Milaré aponta que se trata de analogia da Teoria da Imprevisão, em que um fato novo, anteriormente imprevisível, sobrevém e atinge as partes de maneira tal que a relação resta desequilibrada. Assim, poderá haver a

¹⁹² SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 184.

modificação das condicionantes da licença para “manter incólume o princípio constitucional do desenvolvimento econômico e social¹⁹³”.

Sobre o tema, Paulo Affonso Leme Machado adverte que a Lei 6.938/81 prevê que a autorização não se dá por tempo indeterminado. Assim, o empreendedor sabe que as regras de funcionamento de sua atividade não poderão ser mudadas no lapso temporal da autorização, salvo por motivo grave; bem como a Administração não fica de mãos atadas eternamente a condições de funcionamento de certa atividade que se revele danosa ao meio ambiente¹⁹⁴.

Assim, uma vez encerrado o prazo de validade da licença ambiental, pode-se exigir novos padrões ambientais, através da modificação das condicionantes.

O autor também destaca que, caso o empreendedor não cumprir alguma das condicionantes da licença ambiental, ocorrerá a decadência da autorização, e não a sua revogação.¹⁹⁵

Já a invalidade das licenças ambientais ocorre quando tais foram expedidas em dissonância com a ordem jurídica, cujo vício pode ser de forma ou conteúdo, traduzido nos instrumentos da cassação, anulação ou revogação da licença.

A cassação das licenças ambientais ocorre por ato administrativo que desconstitui o anterior, retirando a sua eficácia. Seu fundamento é o descumprimento posterior, por parte do empreendedor, de normas referentes à situação objeto do ato.

A anulação se dá quando ocorrerem vícios que tornem o administrativo ato ilegal, porque deles não se originem direitos.

Por fim, poderá haver a revogação, uma vez que o direito declarado pela licença ambiental pode ser revisto a todo tempo, em virtude da impossibilidade de se produzir poluição acima do nível permitido pelo ordenamento jurídico, pois é possível que uma poluição considerada tolerável passe, posteriormente, a ser intolerável, já que o meio ambiente é dinâmico.

Segundo leciona Antonio Inagê de Oliveira, a revogação não seria hipótese de invalidação do ato administrativo de concessão de licença ambiental, uma vez que os direitos de terceiros devem ser preservados. Segundo o doutrinador, para

¹⁹³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário.** 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 439.

¹⁹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 302.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 302.

que ocorra a revogação por motivos de oportunidade e conveniência deverá haver a legítima indenização aos interessados¹⁹⁶.

Entretanto, Paulo Affonso Leme Machado salienta que a revogação dá condições para que a Administração reveja a autorização concedida, ainda no seu prazo de validade, quando ocorrer fato grave para a saúde pública ou para o meio ambiente.¹⁹⁷

Para Ricardo Marcondes Martins, a licença pode ser extinta antes de acabar seu prazo de validade, através da revogação, por razões de dano ao meio ambiente, eis que tal prazo sempre se dá a favor do meio ambiente, e não do poluidor¹⁹⁸.

No mesmo sentido, Maurício de Jesus Nunes da Silva adverte que, tendo em vista o bem maior que é o meio ambiente, não existe direito adquirido nas licenças ambientais, as quais podem ser revogadas por critérios discricionários de oportunidade e conveniência. Para ele, a licença pode ser revogada ainda que esteja em plena vigência, em obediência ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável¹⁹⁹.

3.6 INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DO DESCUMPRIMENTO DAS LICENÇAS AMBIENTAIS

É oportuno referir que, tendo em vista o poder de polícia da Administração Pública, em especial dos órgãos ambientais, estes têm o dever de realizar vistorias rotineiras nos empreendimentos licenciados ou em fase de licenciamento, para fins de verificar se estão cumprindo a legislação ambiental e/ou as condicionantes das licenças expedidas.

Ocorre que, muitas vezes, há a constatação do descumprimento de tais condicionantes ou até mesmo das normas ambientais, o que pode vir a acarretar sanções, denominadas infrações administrativas.

¹⁹⁶ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 398/399.

¹⁹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 302.

¹⁹⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. "Regime Jurídico da Licença Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 40. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-dezembro 2005, p. 211.

¹⁹⁹ SILVA, Maurício de Jesus Nunes da. "A revogação da licença ambiental". CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 14, nº 53. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2009, p. 215.

Nesses casos, a Administração lavra um Auto de Infração, o qual poderá impor as seguintes sanções, previstas na Lei 9.605/98 e regulamentadas no Decreto Federal nº 6.514/2008:

- a) multa;
- b) interdição de atividade;
- c) fechamento do estabelecimento;
- d) demolição;
- e) embargo de obra;
- f) destruição de objetos;
- g) inutilização de gêneros;
- h) proibição de fabricação ou comércio de produtos;
- i) vedação de localização de indústria ou comércio em determinadas áreas.

O tema é muito relevante, eis que os empreendedores sempre deverão requerer a licença ambiental para sua atividade ou empreendimento, bem como ter ciência que deverão respeitar plenamente as condicionantes estabelecidas, sob pena de contrariar a legislação ambiental e sofrer punições severas, inclusive com o cometimento de crime ambiental, já que a Lei Federal nº 9.605/98 elenca algumas hipóteses em que considera crime determinadas atividades realizadas sem a licença ambiental ou em desacordo com a obtida.

Quanto às infrações administrativas, cabe colacionar, brevemente, e de forma exemplificativa, alguns artigos do Decreto nº 6.514/2008 referentes a algumas hipóteses de infrações oriundas de descumprimento das licenças ou até mesmo sem a devida licença ou autorização, quando exigível, os quais sujeitarão os responsáveis a alguma das penalidades acima previstas, os quais seguem abaixo:

Art. 50. Destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.

Art. 51. Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público

ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.

Art. 63. Executar pesquisa, lavra ou extração de minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida:

Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), por hectare ou fração.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão ambiental competente.

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:

I - constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

II - deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

Conforme dito anteriormente, tal lista é apenas exemplificativa, e foi estudada de forma breve, eis que o assunto é extenso.

Salienta-se que, para apurar a infração administrativa decorrente de atividade ou empreendimento funcionando sem a devida licença ambiental, ou em desacordo com a obtida, deverá ser instaurado um processo administrativo, respeitando os princípios gerais de Direito Administrativo, em especial em relação ao devido processo legal, ampla defesa (com todos os recursos permitidos) e contraditório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho, espera-se ter ressaltado, de forma bastante didática, clara e sucinta, a importância de uma nova concepção de desenvolvimento social sustentável, através do instrumento do licenciamento ambiental de determinados empreendimentos ou atividades.

Tal desenvolvimento, conforme visto, deve ser calcado na preservação e conservação do meio ambiente, de forma a garantir a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, o Estado Democrático de Direito tem suma importância como forma de legitimação do poder público, pois é através do licenciamento ambiental de determinadas atividades ou empreendimentos que o Estado poderá ter um maior controle sobre o uso dos recursos naturais.

Muitas outras áreas têm se preocupado com a preservação do meio ambiente, mas foi com a sua introdução no mundo jurídico que ele ganhou proteção efetiva.

Prova da grande relevância que o Direito concedeu ao meio ambiente foi a sua proteção pela Constituição Federal de 1988, que o contemplou através dos recursos naturais existentes na biosfera, e dos recursos artificiais criados pelo homem.

Assim, a Constituição Federal de 1988 inovou ao garantir que o meio ambiente equilibrado é direito de todos e bem de uso comum do povo, incumbindo a toda a sociedade a fiscalização e cuidados para que todos possam fruir de um mundo saudável.

É por esse motivo que o bem ambiental é de interesse difuso, de toda a coletividade.

Isso porque não é somente um indivíduo que tem o direito de lutar por um meio ambiente equilibrado, mas sim, todos nós, haja vista que o dano causado a ele acaba por repercutir em toda a sociedade, sendo a titularidade deste direito impossível de ser creditada a somente um particular.

Além disso, os princípios do Direito Ambiental devem nortear a prática dos agentes que lidam diretamente com atividades que possuem risco de degradar o meio ambiente, para que se evite, ao máximo, graves conseqüências.

Todos os tópicos referente a conceituações e princípios estudados neste trabalho mostram-se importantes, pois somente com uma melhor compreensão das noções básicas de Direito Ambiental e meio ambiente é que se pode inferir de uma forma mais clara a importância do licenciamento ambiental na sociedade brasileira contemporânea.

É também tendo em vista que o licenciamento ambiental busca prevenir que certos danos aconteçam, ou que sejam minimizados, que se mostra importante que seja estudado detalhadamente o conceito de dano ambiental.

Foi com o surgimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que o instituto do licenciamento ambiental ganhou notoriedade.

Devido à sua importância na sociedade moderna, optou-se por abordar este tema, pois o licenciamento ambiental visa, de forma geral, a garantir que a sociedade se desenvolva de forma a impactar o mínimo possível o meio ambiente, quando não for possível afastar tais danos.

Um dos aspectos relevantes do licenciamento ambiental é que o órgão ambiental deve estabelecer de condicionantes a ser observadas pelos empreendedores quando da obtenção da licença ambiental, de forma a afastar ou minimizar os danos ambientais de determinado empreendimento ou atividade.

Este trabalho teve por objetivo apresentar uma espécie de manual a ser observado e seguido por empreendedores, demonstrando como funciona todo o procedimento de licenciamento ambiental.

Desse modo, o presente trabalho optou por traçar uma evolução do licenciamento ambiental, seu histórico e legislação correspondente.

Também optou-se por analisar os tópicos tanto com base na doutrina quanto com base nas leis, pois é somente com uma compreensão de todo o contexto que o envolve que a importância de tal instituto será melhor conhecida por parte da sociedade e dos empreendedores.

Da mesma forma, optou-se por mesclar aspectos teóricos e práticos acerca do licenciamento ambiental, para que se possa ter uma noção mais completa sobre esse instituto.

Assim, foi feita uma análise da importância de haver um gerenciamento dos riscos ambientais, tanto por parte do empreendedor quanto por parte da Administração Pública, do histórico do referido instrumento.

Devido à sua relevância, este trabalho abordou o conceito de licenciamento ambiental tanto na doutrina quanto na legislação pátria.

Tema polêmico, também foi analisada a natureza jurídica das licenças ambientais. Espera-se ter demonstrado o motivo de tal polêmica, eis que o assunto ainda não restou pacificado.

Arrolou-se, também, as hipóteses em que haverá a incidência do licenciamento ambiental, para que se possa identificar quando determinado empreendimento ou atividade tem a obrigação de requerer licenciamento ambiental perante o órgão competente.

Outro tema polêmico que não poderia ter sido deixado de lado trata da competência para licenciar ambientalmente empreendimentos ou atividades.

Quando do início deste trabalho, havia uma grande divergência doutrinária acerca do assunto, pois não havia uma legislação clara e objetiva que definisse tais competências.

Entretanto, no decorrer da elaboração desta monografia, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, que colocou pá de cal sobre o assunto, estabelecendo claramente a divisão dessas competências.

Dessa forma, o assunto mostra-se de grande atualidade e relevância, pois ainda há pouca doutrina acerca do tema, por ser muito recente.

Espera-se, também, ter demonstrado de forma bastante sucinta e didática a forma com que ocorre o procedimento de licenciamento ambiental.

Optou-se por demonstrar a regra geral de tal procedimento, com base em leis e resoluções federais, para não restringir este trabalho a poucos Estados, os quais podem legislar sobre o assunto, mas sempre respeitando as regras contidas na legislação federal.

Assim, foi estudada toda a tramitação de tal procedimento, desde seu requerimento, passando por todas as suas fases até culminar no deferimento ou indeferimento da licença requerida.

Analisou-se, também, por que alguns procedimentos correm sob sigilo, não sendo acessível a toda a sociedade.

Foi feita, também, uma análise dos prazos das licenças ambientais e quando estas poderão ser desfeitas, eis que prevalece em nossa sociedade o entendimento que, em se tratando de recursos naturais, nenhum direito de uso pode ser concedido de forma eterna.

Também preferiu-se abordar, ainda que de forma breve, o que acontece com os empreendedores que descumprem a licença obtida, ou atuam sem esta, quando era devida.

Isso porque deve restar claro que, nesses casos, poderá haver punições severas aos empreendedores, com o pagamento de multa por vezes ativas.

Com isso, pretendeu-se demonstrar a importância de se obter a licença ambiental devida ao empreendimento ou atividade e se cumprir as condicionantes nela estabelecidas, seja por questões legais, de consciência ambiental ou até para que não seja o empreendedor impelido a pagar multa ou sofrer outras penalidades por não ter respeitado a legislação ambiental.

É dessa forma que o Estado deve proteger o meio ambiente, garantindo um desenvolvimento econômico do nosso país, mas de forma sustentável.

É também desse modo que os empreendedores devem respeitar o meio ambiente, pois se utilizam dos recursos naturais para progredir economicamente e garantir lucros.

Em conclusão, espera-se ter demonstrado, ao decorrer deste trabalho, que economia e meio ambiente podem perfeitamente andar de forma harmônica e de mãos dadas.

Espera-se, também, ter atingido o objetivo de discorrer acerca do tema de forma muito clara, objetiva e didática, servindo este trabalho como uma espécie de guia para nortear empreendedores e agentes públicos acerca da tramitação e funcionamento do licenciamento ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

_____. **Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

BENJAMIN, Antonio Herman V. "O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental". BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Decreto Federal nº 99.274**, de 6 de junho de 1990. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Decreto Federal nº 6.514**, de 22 de julho de 2008. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Lei Complementar nº 140**, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Lei Federal nº 6.803**, de 02 de julho de 1980. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Lei Federal nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Lei Federal nº 7.735**, de 22 de fevereiro de 1989. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Lei Federal nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 002**, de 05 de março de 1985. Disponível em <<http://www.mma.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 005**, de 20 de novembro de 1985. Disponível em <<http://www.mma.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em <<http://www.mma.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 023**, de 18 de setembro de 1986. Disponível em <<http://www.mma.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 024**, de 18 de novembro de 1986. Disponível em <<http://www.mma.gov.br> > Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 006**, de 22 de outubro de 1987. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 009**, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 001**, de 13 de junho de 1988. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 005**, de 16 de novembro de 1988. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 006**, de 16 de novembro de 1988. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 008**, de 13 de fevereiro de 1988. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 023**, de 07 de dezembro de 1984. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 010**, de 24 de outubro de 1996. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 237**, de 22 de dezembro de 1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 273**, de 29 de novembro de 2000. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 279**, de 27 de junho de 2001. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 281**, de 12 de julho de 2001. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 284**, de 01 de outubro de 2011. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 308**, de 21 de março de 2002. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 319**, de 04 de dezembro de 2002. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

_____. **Resolução CONAMA nº 428**, de 17 de dezembro de 2010. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 27/03/2012.

BUGALHO, Nelson R. “Estudo Prévio de Impacto Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 4, nº 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 1999.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. “O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7, nº 26. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2002.

CARVALHO, Délton Winter de. “Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais”. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 14, nº 55. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 2009.

_____. “Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, nº 45. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2007.

_____. **Dano ambiental futuro. A responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CATALAN, Marcos Jorge. “Fontes principiológicas do Direito Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 38. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2005.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. “A Questão Constitucional: Propriedade, Ordem Econômica e Dano Ambiental. Competência Legislativa Concorrente”. BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

DAWALIBI, Marcelo. “Licença ou Autorização Ambiental?”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 5, nº 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2000.

FARIAS, Talden. “A Repartição de Competências para o Licenciamento Ambiental e a Atuação dos Municípios”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édis (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 11, nº 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro 2006.

_____. “Fases e procedimentos do licenciamento ambiental”. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Ano 5, nº 27. Belo Horizonte: Fórum, maio-junho 2006.

_____. “Natureza jurídica do licenciamento ambiental”. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Ano 6, nº 35. Belo Horizonte: Fórum, setembro-outubro 2007.

_____. **Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

FILHO, Derly Barreto e Silva. “A processualidade das licenças ambientais como garantia dos administrados”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 2, nº 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 1997.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FREIRE, William. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Aide, 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GODOY, André Vanoni de. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília: OAB editora, 2005.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R.S. **Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal)**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

KRELL, Andreas J. “Licença ou Autorização Ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema”. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 13, nº 49. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2008.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LYRA, Marcos Mendes. “Dano ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 2, nº 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-dezembro 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. _____. 19ª ed, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. “Regime Jurídico da Licença Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 40. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-dezembro 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 173.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15^a ed: São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, jurisprudência, glossário**. 6^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios Fundamentais do Direito Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 1, nº 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 1996.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. “Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 10, nº 37. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2005.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

PASQUALOTO, Adalberto. “Responsabilidade Civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual”. BENJAMIN, Antonio Herman V (coord). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

PETERS, Edson Luis e Paulo de Tarso de Lara Pires. **Manual de Direito Ambiental**. 2^a ed. Curitiba: Juruá, 2002.

ROHDE, Geraldo Mario. “Licença Prévia – LP e a Prática de Licenciamento Ambiental”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 3, nº 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 1998.

SÁNCHEZ, Antonio Cabanillas. **La Reparación de los daños al Medio Ambiente**. Pamplona: Aranzadi, 1996.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SILVA, Maurício de Jesus Nunes da. “A revogação da licença ambiental”. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio Luiz da Silva (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 14, nº 53. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil por danos contra o meio ambiente**. Trabalho de conclusão de curso de especialização em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 1999.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de direito ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. “O Direito Ambiental e seus princípios informativos”. BENJAMIN, Antonio Herman V; MILARÉ, Édís (coords). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 8, nº 30. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2003.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Reparação do Dano Ambiental. **Revista do Conselho da Justiça Federal**. Brasília: CEJ, 1997.