

Direito Ambiental e Sustentabilidade

EDITORES

ARLINDO PHILIPPI JR

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS

ANA LUIZA SILVA SPÍNOLA



Manole

© 2016 Editora Manole Ltda., conforme contrato com os editores.

GRÁFICO E CAPA
Mielnik e Sylvia Mielnik

A CAPA
da Silva Hosaka e
Sil Imagens

ÃO EDITORIAL
or: Walter Luiz Coutinho
na Maria Silva Hosaka
ditorial: Marília Courbassier Paris
Rodrigo de Oliveira Silva
Amanda Fabbro
arte: Deborah Sayuri Takaishi

DIAGRAMAÇÃO

Departamento Editorial da Editora Manole

REALIZAÇÃO

- Programa de Pós-Graduação Ambiente,
Saúde e Sustentabilidade
Departamento de Saúde Ambiental
Faculdade de Saúde Pública da Universidade
de São Paulo
- Programa de Pós-Graduação em Direito
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direito ambiental e sustentabilidade / editores Arlindo Philippi Jr, Vladimir Passos
e Freitas, Ana Luiza Silva Spínola. --
Barueri, SP: Manole, 2016. -- (Coleção Ambiental -- vol. 18)

Bibliografia
ISBN 978-85-204-3922-7

1. Desenvolvimento sustentável 2. Direito ambiental 3. Responsabilidade social 4.
Meio ambiente 5. Sustentabilidade I. Philippi Jr, Arlindo. II. Freitas, Vladimir
Passos de. III. Spínola, Ana Luiza Silva. IV. Série.

5-06814

CDU-34:507.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Sustentabilidade : Direito ambiental 34:507.2

direitos reservados.
parte deste livro poderá ser reproduzida, por qualquer
sem a permissão expressa dos editores.
a a reprodução por xerox.

Manole é filiada à ABDR – Associação Brasileira de Direitos Reprográficos.

– 2016

Manole Ltda.
Ceci, 672 – Tamboré
0 – Barueri – SP – Brasil
) 4196-6000 – Fax: (11) 4196-6021
nole.com.br
nole.com.br

no Brasil
Brazil

CONSELHO EDITORIAL CONSULTIVO

Adriana Marques Rossetto (UFSC); Alaôr Caffé Alves (USP); Aldo Roberto Ornetto (USP); Alexandre
Hojda (Uninter); Alexandre Oliveira Aguiar (Uninove); Amarilis Lucia Casteli Figueiredo Gallardo
(IPT/SP); Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto (UFRJ); Ana Luiza Silva Spínola (USP); Andre Tosi
Furtado (Unicamp); Angela Maria Magosso Takayanagui (USP); Antonio Carlos Rossin (USP); Arlindo
Philippi Jr (USP); Augusta Thereza Alvarenga (USP); Blas Enrique Caballero Nuñez (UFPR); Beat
Gruninger (BSD); Carlos Alberto Cioce Sampaio (UFPR); Carlos Eduardo Morelli Tucci (FEEVALE);
Carlos A. Nobre (Inpe); Claude Raynaut (UBordeaux II); Cleverson V. Andreoli (Sanepar); Daniel
Angel Luzzi (USP); Delsio Natal (USP); Dimas Floriani (UFPR); Enrique Leff (Unep); Fausto Miziara
(UFG); Francisco Arthur Silva Vecchia (USP); Francisco Suetonio Bastos Mota (UFCE); Gilda Collet
Bruna (UPMackenzie); Hans Michael Van Bellen (UFSC); Isabella Fernandes Delgado (Fiocruz);
Jalcione Pereira de Almeida (UFRGS); João Lima Sant'Anna (Unesp); Leila da Costa Ferreira
(Unicamp); Leo Heller (UFMG); Lineu Belico dos Reis (USP); Manfred Max-Neef (Uach); Marcel
Bursztyn (UnB); Marcelo de Andrade Roméro (USP); Marcelo Pereira de Souza (USP); Maria Cecilia
Focesi Pelicioni (USP); Maria do Carmo Sobral (UFPE); Mario Thadeu Leme de Barros (USP); Mary
Dias Lobas de Castro (UMC); Nemésio Neves Batista Salvador (UFSCar); Paula Santana (UCoimbra);
Ricardo Toledo Silva (USP); Roberto C. Pacheco (UFSC); Roberto Luiz do Carmo (Unicamp); Selma
Simões Castro (UFG); Sérgio Martins (UFSC); Severino Soares Agra Filho (UFBA); Sonia Maria
Viggiani Coutinho (USP); Stephan Tomerius (UTrier); Sueli Gandolfi Dallari (USP); Tadeu Fabrício
Malheiros (USP); Tânia Fisher (UFBA); Tercio Ambrizzi (USP); Valdir Fernandes (UTFPR); Vânia
Gomes Zuin (UFSCar); Wagner Costa Ribeiro (USP); Wanda Risso Günther (USP).

- SERRA, S.H. *Direitos minerários: formação, condicionamentos e extinção*. São Paulo: Signus, 2000.
- SOUZA, M.G. *Direito minerário e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- _____. *Direito minerário aplicado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 392.
- SUNDFELD, C.A. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1993.

Pontos Relevantes do Licenciamento Ambiental

9

Talden Farias

Universidade Federal da Paraíba

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental tem se destacado como o mais importante mecanismo estatal de defesa e preservação do meio ambiente, já que é por meio dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas, potencial ou efetivamente causadoras de impacto ao meio ambiente. O sistema de licenciamento ambiental tem por finalidade assegurar que o meio ambiente seja devidamente respeitado quando do planejamento, da instalação e do funcionamento dos empreendimentos e obras referidos. Nesse contexto, o licenciamento ambiental desponta como um instrumento que visa dar concretude ao caput do art. 225 da Constituição Federal, que classifica o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Embora os empreendimentos em operação também estejam submetidos a ele, esse controle é exercido, em regra, antes da instalação ou do funcionamento da atividade econômica, potencial ou efetivamente poluidora, já que, para serem efetivos, os instrumentos de defesa e de preservação do

meio ambiente devem se pautar por uma atuação preventiva. A intenção é fazer com que, mediante o embasamento de análises técnicas e de avaliações de impacto ambiental, os impactos ambientais positivos possam ser aumentados e os negativos possam ser evitados, diminuídos ou compensados. O art. 9º, IV e o art. 10 da Lei n. 6.938/81 dispõem sobre a exigibilidade do licenciamento ambiental para as atividades potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental, o que implica dizer que, desde 1981, o licenciamento ambiental é uma exigência para a instalação e o funcionamento das atividades econômicas potencial ou efetivamente poluidoras em todo o território nacional.

A despeito disso, pouca familiaridade tem sido demonstrada pelos operadores do Direito em relação ao instrumento, que muitas vezes é manejado com maior afinco por arquitetos, biólogos, ecólogos, engenheiros e técnicos ambientais de forma geral. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar os pontos mais relevantes do licenciamento ambiental, entre eles o conceito, a diferença entre licenciamento e licença ambiental, a importância, a fundamentação constitucional, as fases e procedimentos, a competência e a revisibilidade. Trata-se, portanto, de uma revisão bibliográfica e documental (normativa), que visa a propiciar uma visão geral sobre o assunto.

ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Edis Milaré (2013) conceitua o licenciamento ambiental como uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente. Daniel Roberto Fink (2004) conceitua o licenciamento ambiental como o procedimento mediante o qual o órgão ambiental competente verifica se a atividade potencial ou significativamente poluidora que se pretende implementar ou que já esteja implementada está realmente em consonância com a legislação ambiental e com as exigências técnicas necessárias.

O licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, seja no estadual, seja no municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades hu-

manas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente. O conceito legal de licenciamento ambiental está cunhado pelo art. 2º, I, da Lei Complementar n. 140/2011, que o define como o “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”.

Distinção entre licenciamento e licença ambiental

Segundo José Afonso da Silva (2013), as licenças ambientais constituem atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direitos, no que diz respeito à exploração ou ao uso de um bem ambiental de sua propriedade. Luís Paulo Sirvinskas (2009) define a licença ambiental como uma outorga concedida pela Administração Pública aos que querem exercer uma atividade potencial ou significativamente poluidora.

A licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pela Administração Pública para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. O conceito legal de licença ambiental está cunhado pelo art. 1º, II, da Resolução n. 237/97 do Conama, que a define como o “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 considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

O licenciamento ambiental deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida. Cada etapa deve terminar com a concessão da licença correspondente, de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que até aquela etapa o proponente da atividade cumpriu o que foi determinado pela legislação ambiental e pela Administração Pública.

Ao se falar em licença ambiental, está-se referindo ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, que é o ato de concessão do pedido fei-

to ao Poder Público. Não se deve confundir o licenciamento com a licença, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer a atividade.

Objetivo do licenciamento ambiental

Na opinião de Andreas J. Krell (2004), a função do licenciamento ambiental é fazer com que as atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ao meio ambiente, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas. De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2012), a finalidade do sistema de licenciamento ambiental é fazer com que o meio ambiente não seja vilipendiado.

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, por meio de um conjunto de procedimentos a ser determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente competente, com o intuito de garantir o equilíbrio ecológico e a defesa da qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta por intermédio de uma série de exigências e procedimentos administrativos que o Poder Público impõe para que seja permitida uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental a ser respeitados.

De acordo com Antônio Inagê de Assis Oliveira (2005), trata-se do principal instrumento de que o Poder Público dispõe para viabilizar a utilização racional dos recursos ambientais por parte dos agentes das atividades poluidoras ou modificadoras do meio ambiente. Esse mecanismo promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que garante a conformidade com os objetivos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente e na Constituição Federal:

O licenciamento ambiental é um processo complexo que envolve a obtenção das três licenças ambientais, além de demandar tempo e recursos, notadamente em função dos princípios da precaução (art. 4º, I e VI e art. 9º, III, da Lei n. 6.938/81) e das condições de poluidor e usuário pagador (art. 4º, VII, da mesma lei).

Entretanto, os custos e o prazo para a obtenção do devido licenciamento não se contrapõem aos requisitos de agilidade e racionalização de custos de pro-

dução, inerentes à atividade econômica. Ao contrário, atender à legislação do licenciamento implica racionalidade. Isso porque, ao agir conforme a lei, o empreendedor tem a segurança de que pode gerenciar o planejamento da sua empresa no atendimento às demandas de sua clientela, sem os possíveis problemas de embargos e paralisações, a par de garantir que os impactos ambientais prováveis do empreendimento serão mitigados e compensados.

Além disso, o empreendedor evita incorrer em crime ambiental ou comprometer o desempenho da empresa em termos de capacidade produtiva, em razão de retardar o início da operação de novos empreendimentos, com prejuízo da imagem da organização junto à clientela nacional e internacional, que valoriza a “produção limpa” e “ambientalmente correta”. (Brasil, 2004)

Com efeito, o licenciamento ambiental é a base estrutural da gestão ambiental pelas empresas e demais atividades capazes de causar impacto ambiental, visto que cada licença ambiental aponta expressamente uma série de condicionantes que devem ser seguidas pelos empreendedores. Os direcionamentos apontados na licença ambiental devem ser entendidos como os procedimentos básicos de gestão ambiental, o que em nada impede que a empresa ou atividade econômica em questão tome cuidados ainda maiores em relação ao meio ambiente do que aqueles prescritos pela Administração Pública.

Fundamentos constitucionais do licenciamento ambiental

Ney de Barros Bello Filho (2004) afirma que o que é denominado Constituição Ambiental é a junção das normas-princípios e das normas-regras que dispõem sobre a proteção do meio ambiente. Para o autor, as normas-princípios são aquelas abertas ou axiológicas por meio das quais a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transparece, ao passo que as normas-regras constituem as que criam ou consagram instrumentos jurídicos capazes de dar concretude às normas-princípios.

Nesse diapasão, é importante destacar que a Constituição Federal não menciona diretamente o licenciamento ambiental nem nas normas-princípios nem nas normas-regras. No entanto, é evidente que o licenciamento ambiental funciona como instrumento de concretização dos valores ambientais constitucionais por meio daquelas normas-princípios.

O art. 225, caput, da Constituição Federal determina que o Poder Público e a coletividade têm a obrigação de atuar na defesa e na preservação do meio ambiente tendo em vista o direito das gerações presentes e futuras. O licenciamento ambiental tem se destacado como o mais importante mecanismo de defesa e preservação do meio ambiente, já que é por meio dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

A função de controlar tais atividades está expressamente estabelecida pelo art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal, que reza que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. O sistema de licenciamento ambiental tem por finalidade assegurar que o meio ambiente seja respeitado quando do planejamento, da instalação e do funcionamento dos empreendimentos e obras referidos.

Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental

De acordo com o art. 10 da Lei n. 6.938/81, a exigência de licenciamento ambiental diz respeito somente a “estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Isso significa que o licenciamento é exigido em relação às atividades utilizadoras de recursos ambientais e em relação às atividades capazes de causar degradação.

Com relação à primeira situação, o conceito de recursos ambientais está definido no art. 3º, V, da Lei n. 6.938/81 como “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”.

Já para a segunda situação, é importante ressaltar que o art. 3º, III, do mesmo diploma legal conceitua poluição como

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 o biota; *d)* afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; *e)* lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Essa conceituação merece destaque porque enfatiza uma concepção bastante ampla de meio ambiente, ao considerar também os elementos econômicos, estéticos, sanitários e sociais, e não somente os naturais.

A definição de degradação é feita pelo art. 3º, II, da Lei n. 6.938/81 como “a alteração adversa das características do meio ambiente”. Trata-se de um conceito mais amplo que o de poluição, estando esta compreendida por aquela.

Na prática, é quase impossível estabelecer uma distinção entre as atividades utilizadoras de recursos ambientais e as atividades capazes de causar degradação ambiental, já que somente por utilizar recursos ambientais a atividade já pode ser enquadrada pelo menos como potencialmente poluidora. Sendo assim, o licenciamento ambiental deve ser exigido em relação a qualquer atividade que repercuta ou que possa repercutir na saúde da população ou na qualidade do meio ambiente (Oliveira, 2005).

Isso significa que estão sujeitas ao licenciamento não apenas as atividades que poluem realmente, mas também as que simplesmente têm a possibilidade de poluir. A despeito do que poderia deixar entender o art. 10, caput, da Lei n. 6.938/81, quando fala em estabelecimentos e atividades, outro ponto a ser destacado é que também estão sujeitas ao licenciamento as pessoas físicas, desde que causem ou possam causar degradação.

Com o intuito de facilitar a atuação dos órgãos ambientais, a Resolução n. 237 do Conama, no Anexo 1, apontou uma lista com situações determinadas para as quais se recomenda a exigência. Sendo tão ampla a ponto de abranger praticamente todos os setores da atividade econômica, a referida lista é encabeçada pelos seguintes tópicos:

- I – Extração e tratamento de minerais
- II – Indústria de produtos minerais não metálicos
- III – Indústria metalúrgica
- IV – Indústria mecânica
- V – Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações
- VI – Indústria de material de transporte
- VII – Indústria de madeira
- VIII – Indústria de papel e celulose
- IX – Indústria de borracha
- X – Indústria de couros e peles
- XI – Indústria química
- XII – Indústria de produtos de matéria plástica
- XIII – Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos

- XIV – Indústria de produtos alimentares e bebidas
- XV – Indústria de fumo
- XVI – Indústrias diversas
- XVII – Obras civis
- XVIII – Serviços de utilidade
- XIX – Transporte, terminais e depósitos
- XX – Turismo
- XXI – Atividades diversas
- XXII – Atividades agropecuárias
- XXIII – Uso de recursos naturais

Marcos Destefenni (2004) defende que o rol do Anexo I da Resolução n. 237/97 do Conama é meramente exemplificativo, visto que as autoridades competentes podem exigir que outras atividades ou empreendimentos se sujeitem ao licenciamento ambiental. Em vista disso, é perfeitamente possível que o licenciamento ambiental seja determinado para empreendimentos e obras não listados, desde que sejam enquadrados na condição de efetiva ou potencialmente poluidores, como prevê o art. 10, caput, da Lei n. 6.938/81 (Fink e Macedo, 2004).

FASES E PROCEDIMENTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O aspecto procedimental no licenciamento ambiental é de enorme importância, tendo em vista que o titular de atividade potencial ou efetivamente poluidora que desconhecer tais fases e procedimentos provavelmente terá problemas para receber a licença ambiental. Por fases e procedimentos devem ser compreendidas as etapas, os estudos ambientais, a documentação necessária e os prazos a ser cumpridos no processo administrativo de licenciamento ambiental.

Fases do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental não é composto de uma única fase ou ato, mas de uma sequência de fases ou atos diretamente relacionados, que têm como objetivo verificar se uma determinada atividade está efetivamente ade-

quada aos padrões de qualidade ambiental prescritos pela legislação ou pelo órgão ambiental. A etapa anterior sempre condiciona a etapa seguinte, de maneira que, em não sendo concedida a licença prévia, não se pode conceder as licenças de instalação e de operação, e, em não sendo concedida a de instalação, a de operação também não pode ser concedida (Oliveira, 2005).

Em regra, o licenciamento é dividido em várias etapas, cada uma de acordo com a fase específica em que se encontra o empreendimento. O art. 19 do Decreto n. 99.247/90 dispõe que o processo, na maior parte dos casos, se desdobra em três etapas, devendo cada uma delas culminar na concessão da licença ambiental compatível com o andamento processual.

Licença Prévia

O art. 19 do Decreto n. 99.247/90 e o art. 8º da Resolução n. 237/97 do Conama definem a licença prévia como a licença ambiental 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 ser atendidos nas próximas fases de sua implementação. Impende destacar que a concessão dessa licença não autoriza o início das obras nem o funcionamento da atividade.

É nessa fase que o empreendedor manifesta a intenção de realizar a atividade, devendo ser avaliadas a localização e a concepção do empreendimento, de maneira a atestar a sua viabilidade ambiental e a estabelecer os requisitos básicos para as próximas fases, devendo ser também elaborados os estudos de viabilidade do projeto (Trennepohl e Trennepohl, 2011). Após análise, discussão e aprovação desses estudos de viabilidade, o órgão ambiental concederá a licença prévia, que, por ser a primeira licença ambiental, deverá funcionar como um alicerce para a edificação de todo o empreendimento.

Licença de Instalação

O art. 19 do Decreto n. 99.247/90 e o art. 8º da Resolução n. 237/97 do Conama definem a licença de instalação como a licença ambiental que 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. É nessa

segunda fase que se elabora o Projeto Executivo, que é uma reestruturação do projeto original com muito mais detalhes e no qual são fixadas as prescrições de natureza técnica capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a proteção do meio ambiente por meio de medidas técnicas adequadas.

Após a aprovação do Projeto Executivo, é expedida a licença de instalação contendo as especificações de natureza legal e técnica para a efetiva proteção do meio ambiente, sendo somente a partir daí que o órgão ambiental autorizará a implantação da atividade. Qualquer alteração na planta ou nos sistemas instalados deve ser formalmente enviada ao órgão licenciador para avaliação e posterior permissão ou não.

Licença de Operação

O art. 19 do Decreto n. 99.247/90 e o art. 8º da Resolução n. 237/97 do Conama definem a licença de operação como a licença ambiental que 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. Trata-se do ato administrativo conclusivo pelo qual o órgão licenciador autoriza o início das atividades, depois da verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriormente concedidas, por meio da avaliação dos sistemas de controle e monitoramento propostos e considerando as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

No que diz respeito a essa terceira fase, logo depois de instalada ou edificada a atividade, o órgão ambiental deve vistoriar a obra ou o empreendimento a fim de constatar se todas as exigências de controle ambiental feitas nas fases anteriores foram devidamente cumpridas. Somente depois disso é que será concedida a licença de operação autorizando o início do funcionamento da atividade, já que é por meio desse ato administrativo que estão determinados os métodos de controle e as condições de operação.

Licença ambiental simplificada ou em conjunto

A regra no licenciamento ambiental é que cada licença seja expedida ao final de cada etapa do processo administrativo, visto que cada tipo de licença se propõe a finalidades específicas, ou seja, primeiro é concedida a

licença prévia, depois a licença de instalação e por fim a licença de operação.

Com relação às atividades de menor porte ou de menor potencial ofensivo, o órgão ambiental poderá estabelecer um procedimento simplificado, independentemente da fase em que se encontrarem, tendo em vista o art. 12, § 1º da Resolução n. 237/97 do Conama prever que “poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos conselhos de Meio Ambiente”.

Licença ambiental corretiva

De acordo com João Eduardo Lopes Queiroz (2004), existem duas modalidades de licenciamento ambiental: o preventivo e o corretivo. Embora o licenciamento ambiental preventivo seja a regra, a fase em que se encontra o empreendimento é que definirá a modalidade de licenciamento ambiental a ser adotada.

Para os empreendimentos a ser implantados, o modelo de licenciamento ambiental é o preventivo, que em regra é dividido em licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Se o empreendimento já estiver instalado ou estiver em operação, o modelo a ser adotado é o licenciamento ambiental corretivo, que consiste em uma licença ambiental capaz de englobar os três tipos de licença existentes, visto que as exigências que deveriam ter sido feitas ao tempo da licença prévia e da licença de instalação deverão ser supridas na medida do possível.

É claro que para ser verdadeiramente efetivo na defesa do meio ambiente, o licenciamento ambiental deve ser feito previamente à instalação da atividade, porém, nem sempre isso é possível. De qualquer maneira, não sendo isso motivo para se inviabilizar o funcionamento das atividades econômicas, deve o órgão ambiental competente permitir que o empreendedor possa se adequar, a não ser naqueles casos em que isso não seja possível.

Procedimentos

O art. 10 da Resolução n. 237/97 do Conama define os procedimentos para a obtenção da licença ambiental, estabelecendo as formalidades necessárias em matéria de documentos e de prazos. O procedimento para a reti-

rada da licença prévia e, com as adaptações necessárias, da licença da instalação e da licença de operação deve ser o seguinte:

- a) 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;
- b) Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- c) análise pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- d) 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;
- e) audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- f) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tiverem sido satisfatórios;
- g) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- h) deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

O art. 1º da Resolução n. 6/96 do Conama determina que a concessão da licença ambiental deve ser publicada em um periódico e no *Diário Oficial do Estado* no prazo máximo de trinta dias após o protocolo, contendo necessariamente o nome da empresa e sua sigla, se houver, a sigla do órgão onde se requereu a licença, a modalidade da licença concedida, sua finalidade, prazo de validade, o tipo de atividade que será desenvolvida e seu local de desenvolvimento. Tais disposições compõem o roteiro padrão exigido para todos os procedimentos de licenciamento ambiental, porém, o art. 12 da Resolução anteriormente citada prevê que excepcionalmente outros tipos de procedimentos, mais simplificados ou mais complexos, poderão ser determinados pelo órgão ou pela entidade ambiental competente, de maneira justificada e de acordo com a exigência do caso específico.

Documentos necessários

Dentre os principais documentos exigidos pelo órgão ambiental ao longo do licenciamento ambiental, é possível destacar os seguintes:

- a) memorial descritivo do processo industrial da empresa;
- b) formulário de requerimento preenchido e assinado por seu representante legal;
- c) cópias de CPF e cédula de identidade do representante legal que assinar o requerimento;
- d) cópias de CPF e registros nos conselhos de classe dos profissionais responsáveis pelo projeto, construção e operação do empreendimento;
- e) cópias de CPF e cédula de identidade de pessoa encarregada do contato entre a empresa e o órgão ambiental;
- f) cópias da procuração, do CPF e da cédula de identidade do procurador, quando houver;
- g) cópia da ata da eleição da última diretoria, quando se tratar de sociedade anônima, ou contrato social registrado, quando se tratar de sociedade por cotas de responsabilidade limitada; a cópia do CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) da empresa;
- h) cópias do registro de propriedade do imóvel ou de certidão de aforamento ou cessão de uso;
- i) cópia da Certidão da Prefeitura indicando que o enquadramento do empreendimento está em conformidade com a Lei de Zoneamento Municipal;
- j) cópia da licença ambiental anterior, se houver;
- k) guia de Recolhimento (GR) do custo de licença;
- l) planta de localização do empreendimento e os croquis ou planta hidráulica das tubulações que conduzem os despejos industriais, esgotos sanitários, águas de refrigeração e águas pluviais.

Sem isso, o processo administrativo de licenciamento ambiental não poderá tramitar, já que se tratam de documentos obrigatórios. É claro, que a depender do tipo do empreendimento, outros documentos deverão ser exigidos, a exemplo da chancela do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), no caso de atividade minerária, ou da outorga de direito de uso de recursos hídricos, no caso de atividades utilizadoras de recursos hídricos.

Prazos

Quando o art. 9º, IV, e o art. 10, § 1º da Lei n. 6.938/81 previram, respectivamente, a revisão e a renovação do licenciamento ambiental, o legislador quis destacar o tempo limitado de eficácia de uma licença ambiental em face da necessidade de rever padrões de qualidade que a cada dia são mais rapidamente ultrapassados tecnologicamente (Milaré, 2013). A respeito do prazo de validade das licenças ambientais, discorre com propriedade Francisco Thomaz Van Acker (2005):

A licença ambiental não é uma licença definitiva como o é a licença municipal para construir. Esta vincula-se principalmente ao direito de construir, decorrente do direito de propriedade, e tem por objeto a edificação que não é uma atividade mas um bem imobilizado. Daí seu caráter definitivo.

A licença ambiental tem vínculo com o direito de empreender uma atividade em determinado local e também com a garantia de que esse direito decorrente da propriedade não prejudique outro direito: o da saúde pública e da salubridade ambiental. Por isso, a licença condiciona o direito individual de exercer atividade com o direito coletivo de proteção à saúde e ao meio ambiente equilibrado.

Destarte, de tempos em tempos é necessário rever essa equação, eis que, de um lado, as inovações tecnológicas possibilitam controles mais efetivos do que os exigidos ao tempo da outorga da licença e, de outro lado, a alteração das condições do entorno da atividade e da capacidade de suporte do meio podem exigir maior rigor no controle.

Por isso, em decorrência da própria natureza da licença ambiental, ela deve ser temporária, para permitir que o direito de empreender se compatibilize com o direito à saúde e à salubridade ambiental.

Essas considerações dizem respeito, especialmente, à licença de operação, pois, ao fim do prazo, ela se sujeita a novas exigências e, em caso extremo, à negação de sua permanência no local.

Em relação à licença prévia, o art. 18, I, da Resolução n. 237/97 do CONAMA determina que seu prazo de validade deve ser no mínimo aquele estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos à atividade, não podendo ser superior a cinco anos.

Em relação à licença de instalação, o inciso II do citado dispositivo determina que seu prazo de validade deve ser no mínimo aquele estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade, não podendo ser superior a seis

anos. O §1º do mesmo dispositivo dispõe que tanto a licença prévia quanto a licença de instalação poderão ser prorrogadas, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

Em relação à licença de operação, o inciso III do dispositivo em comento determina que seu prazo de validade deve considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, quatro anos e, no máximo, dez anos. O §3º determina que, na renovação da licença de operação, o órgão ambiental poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o prazo depois de avaliação do desempenho ambiental da atividade no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

Já em relação à licença simplificada, o §2º, também desse dispositivo, estabelece que o órgão ambiental poderá estabelecer prazos de validade específicos para a licença de operação de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores. O art. 14, § 4º, da Lei Complementar n. 140/2011 determina que a renovação das licenças ambientais deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Lei Complementar n. 140/2011 fixa normas, nos termos do art. 23, caput, III, VI e VIII e parágrafo único, 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.

Único nível de licenciamento ambiental

Se há um grande número de atividades que deveriam estar submetidas ao licenciamento mas que não o estão por causa da falta de estrutura estatal, é recomendável que o mecanismo seja utilizado somente em um único

nível de competência. A lógica é que os entes administrativos atuem em suas respectivas jurisdições, cada um trabalhando com determinados tipos de atividade, porque a atuação integrada tende a ser mais objetiva na consecução do objetivo maior do licenciamento, que é a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Não poderia ser outro o sentido do art. 23 e do art. 225, caput, da Constituição Federal e da Lei n. 6.938/81. A própria expressão Sistema Nacional do Meio Ambiente significa uma atuação integrada por parte dos órgãos e entidades que o compõem (Krell, 2005).

De acordo com o art. 13 da Lei Complementar n. 140/2011, os empreendimentos e atividades são licenciados por um único ente federativo, não podendo mais existir o licenciamento ambiental simultâneo junto a dois ou três níveis de competência. Aos demais entes federativos, cabe se manifestar ao órgão responsável de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental, nos moldes do que estabelece o § 1º do citado dispositivo.

O art. 13, § 2º da citada lei complementar dispõe que a autorização para uso alternativo do solo será concedida pelo ente competente pelo licenciamento ambiental. Com isso, o procedimento de requerer a chamada autorização para supressão vegetal ao estado e a licença ambiental ao município ou à União não existe mais, pois ambos os atos administrativos passaram a ser de responsabilidade do mesmo ente.

Competência da União

Em regra, as atribuições da União estão relacionadas à efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente em âmbito nacional, dizendo respeito a planejamento, execução, diretrizes, orientação técnica, articulação entre os entes, conscientização pública, gestão de seus recursos ambientais, estudos, controles de âmbito nacional etc. A União ficou responsável pela promoção do licenciamento ambiental dos seguintes empreendimentos e atividades, segundo a lei complementar referida:

Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

- 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, salvo os previstos no preparo e emprego das Forças Armadas;
- g) os relativos a material radioativo ou energia nuclear; 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 (ou seja, licenciar o que for determinado por ato do Poder Executivo, por proposição da Comissão Tripartite Nacional).

Além disso, a União é responsável pela aprovação do manejo e supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras nas seguintes situações, de acordo com o inciso XV do dispositivo mencionado:

- a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e
- b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.

Os casos de licenciamento ambiental de competência federal são claros e praticamente autoexplicativos, seguindo, de uma forma geral, a lógica da Resolução n. 237/97 do Conama, com a diferença de que o critério definidor não é mais a extensão geográfica dos impactos ambientais diretos e sim a localização da atividade. Há, no entanto, que se explicar as alíneas *d* e *h*, já que também trouxeram inovações ao universo jurídico.

A alínea *d* dispõe que o licenciamento ambiental em Unidades de Conservação federais será de competência da União, sendo a Área de Proteção Ambiental (APA) a exceção. Prevaleceu o critério da titularidade do bem, em que a União é responsável pelo licenciamento ambiental daquelas atividades que puderem afetar o seu próprio patrimônio, de maneira a não admitir a interferência dos outros entes federativos na sua propriedade (Araújo, 2013).

A exceção à regra é a APA, cujo critério definidor do órgão responsável pelo licenciamento ambiental é a extensão geográfica do impacto ambiental direto – regra que também se aplica às APAs estaduais e municipais. A

justificativa para isso é o fato de se tratar da modalidade de Unidade de Conservação menos restritiva, podendo abarcar praticamente todos os tipos de atividade econômica a depender do Plano de Manejo.

A alínea *h* dispõe sobre as atividades que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conama, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. De acordo com o art. 4º, § 2º da Lei Complementar n. 140/2011, “a Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos”.

Trata-se de órgão público sem personalidade jurídica, e sem contar com a participação direta da sociedade civil, que ficará responsável pela definição de situações em que a União será responsável pelo licenciamento ambiental de atividades não elencadas expressamente na lei complementar citada. Na prática, a despeito da referência aos critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento, isso significa que o Poder Executivo federal poderá avocar atividades específicas para fazer o licenciamento, o que atenta claramente contra a autonomia administrativa e política dos demais entes federativos, de maneira a incidir também em inconstitucionalidade.

Competência dos estados

Aos estados cabe desenvolver a Política Nacional do Meio Ambiente no âmbito estadual, guardando nesse aspecto semelhança com a competência da União. Cabe a eles ainda formular, executar e fazer cumprir a Política Estadual do Meio Ambiente. Na prática, a competência dos estados é residual, cabendo-lhes aquilo que não for conferido à União ou ao município:

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);

Além disso, os estados são responsáveis pela aprovação do manejo e supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras nas seguintes situações, de acordo com o inciso XV do dispositivo citado:

- a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em APAs;
- b) imóveis rurais, excetuados os casos conferidos à União;
- c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado.

Desde a edição da Lei n. 6.938/81 os estados despontaram como o principal protagonista na Política Nacional do Meio Ambiente, notadamente no que diz respeito ao licenciamento ambiental. Impende dizer que, a princípio, somente aos estados cabia licenciar, começando o Ibama a fazer licenciamento somente a partir da Lei n. 7.804/89, quando passou a ter competência supletiva e originária nos casos de significativo impacto nacional ou regional.

É possível afirmar que de certa forma a Lei Complementar n. 140/2011 manteve essa sistemática ao conferir aos estados a competência administrativa residual em matéria ambiental, de maneira que tudo o que não tiver sido atribuído expressamente à União ou aos municípios será de competência estadual. Por isso, o primeiro item é “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”.

Isso segue a sistemática do federalismo tradicional, que outorga as competências expressas à União e as residuais aos estados para evitar o excesso de poder daquela sobre estes (Corralo, 2011). Em outras palavras, a maioria das atribuições em matéria de licenciamento ambiental é mesmo dos estados, o que é ainda mais verdadeiro se se levar em conta a sua atuação supletiva, em virtude da falta de estrutura da maioria dos municípios, bem como da falta de delimitação expressa da competência dos municípios para licenciar, o que será explicado no tópico a seguir.

Competência dos municípios

Em tese, aos municípios cabe desenvolver a Política Nacional do Meio Ambiente no âmbito local, guardando nesse aspecto semelhança com a competência da União e dos estados, cabendo a eles ainda formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal do Meio Ambiente. Os municípios ficaram responsáveis pela promoção do licenciamento ambiental dos seguintes empreendimentos e atividades:

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.

Além disso, de acordo com o inciso XV cabe aos municípios autorizar o seguinte:

- a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e
- b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Enquanto a União e os estados lutavam para fazer prevalecer seus interesses, na maioria das vezes a competência dos municípios não era reconhecida por causa da ausência de previsão legal expressa da Lei n. 6.938/81 e por causa da inexistência da citada lei complementar. Tratava-se, é claro, de um entendimento equivocado, pois a Constituição da República dispôs expressamente no art. 23, III, VI e VII sobre a competência municipal em matéria de meio ambiente, dispondo ainda no art. 225, caput, que todo o Poder Público deve agir para defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Mesmo sendo evidente que a legislação infraconstitucional devesse ser interpretada à luz dos desideratos constitucionais e não o contrário, na prá-

tica os municípios eram a entidade federativa mais prejudicada nesse contexto de insegurança jurídica, já que de fato não existia nenhuma lei federal que dispusesse sobre a sua competência licenciatória. Inclusive, na tentativa de solucionar tais contendas o Conama editou a Resolução n. 237/97, estabelecendo o que seria de competência federal, estadual e municipal, a qual extrapolou a sua função, posto que os atos administrativos normativos não podem dispor sobre competência, mormente quando a Lei Fundamental exigiu a edição de lei complementar.

Em outras palavras, somente com a lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único é que a insegurança jurídica no que diz respeito à competência administrativa em matéria ambiental poderia acabar. No dia 11 de dezembro de 2011 finalmente entrou em vigor a Lei Complementar n. 140, que fixou as normas de cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.

O problema é que a repartição dessa modalidade de competência foi delegada aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, de maneira que ainda prevalece a indefinição. É óbvio que a intenção do legislador ao fazer isso foi contemplar as diversas realidades locais de cada estado, que levaria em conta também as suas peculiaridades regionais.

Entretanto, na prática, a competência administrativa ambiental municipal foi simplesmente jogada para os Governos Estaduais, que poderão concentrar ou descentralizar um número maior ou menor de atribuições conforme os interesses do governador de plantão, o que pode gerar ainda mais insegurança jurídica. Não é possível ignorar os interesses políticos que rondam as atribuições de fiscalizar e de implementar o licenciamento ambiental, até porque praticamente todas as atividades econômicas se submetem a isso.

Com efeito, inexistem garantias de que o Poder Executivo Estadual não caia na tentação de estadualizar ou de não municipalizar atribuições de interesse local com o intuito de facilitar ou de dificultar o controle ambiental, ou de simplesmente concentrar poder. Importa salientar que os órgãos estaduais de meio ambiente quase sempre têm a maioria no seu respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente, cuja composição é estabelecida por decreto estadual.

É claro que o Ministério Público, os municípios e a sociedade civil devem cobrar dos conselhos uma atuação mais republicana e técnica, o que exigirá um acompanhamento constante. O problema é que também exis-

tem implicações constitucionais a serem consideradas, pois, do ponto de vista federativo, é necessário que as atribuições de cada ente sejam determinadas pela própria Constituição da República, não cabendo aos demais estabelecer o que o outro pode ou não fazer.

A citada lei complementar desrespeitou o pacto federativo e resvalou em inconstitucionalidade ao pôr em xeque a autonomia administrativa dos municípios, pelo menos no que diz respeito ao meio ambiente. Ressalte-se que no caso em questão a situação é mais grave, porque não caberá ao parlamento estadual e sim a um órgão integrante do Poder Executivo Estadual deliberar acerca dessa modalidade de competência.

O Congresso Nacional desperdiçou uma excelente oportunidade de repartir a competência administrativa em matéria ambiental, principalmente em relação ao âmbito municipal. Há que se aguardar o bom senso do Poder Público e a vigilância da sociedade civil, enquanto o Supremo Tribunal Federal não se posiciona sobre o assunto, pois os municípios têm um importante e indelegável papel a desempenhar na proteção do meio ambiente.

O município se tornou parte da organização política do país na condição de ente federativo, passando a ter autonomia administrativa e política, conforme determinam os arts. 1º, caput, e 18, caput, da Constituição Federal. O município tem competência expressa para editar leis e para agir no interesse local, já que o art. 30, I, II, VIII e IX da Constituição Federal dispõe que é de competência municipal legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar à legislação federal e à estadual no que couber, promover no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Isso implica dizer que os municípios possuem uma espécie de competência administrativa originária em matéria de meio ambiente no que diz respeito aos assuntos de interesse local. A Lei Complementar n. 140/2011 realmente extrapolou o seu papel ao tentar transformar uma competência comum em privativa ou única (Machado, 2012).

Por essa razão, o entendimento defendido é que o município pode fazer o licenciamento ambiental independentemente da tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, desde que o interesse predominante seja local. É claro que isso certamente dará margem a conflitos positivos e negativos de competência, mais ou menos nos termos do que ocorreria antes da edição da lei complementar em questão, até que haja uma

decisão em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

De qualquer forma, para o município poder fazer licenciamento ambiental é importante que haja uma legislação municipal que o autorize, já que as limitações ao direito de propriedade só podem ser criadas por lei. Porém, além da existência de uma legislação municipal que autorize e discipline o licenciamento ambiental, é preciso que o município disponibilize para o órgão municipal de meio ambiente uma estrutura mínima de trabalho, como técnicos ambientais qualificados e em número suficiente, e instrumentos adequados de trabalho.

Do contrário, as licenças ambientais concedidas nessa situação deverão ser questionadas no âmbito administrativo e judicial, cabendo ao órgão estadual de meio ambiente averbar e assumir esses licenciamentos ambientais tendo em vista a competência subsidiária. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2012) afirma que “confiar a tarefa de licenciamento ambiental a municípios desprovidos de pessoal e de laboratórios habilitados, em regiões, infelizmente ainda marginalizadas, é tornar ineficiente esse licenciamento, contribuindo para a degradação ambiental”.

Com efeito, se o município não dispuser de uma estrutura adequada de equipamentos e de técnicos ambientais capacitados, o licenciamento ambiental ficará prejudicado e deverá ser assumido pelo órgão estadual de meio ambiente no exercício de sua competência supletiva. Essa possibilidade de atuação supletiva estadual se encontra prevista no art. 15, II da Lei Complementar n. 140/2011, que dispõe que “inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no município, o estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação”. O problema é que a lei perdeu a oportunidade de disciplinar qual seria a estrutura técnica mínima para que o município passasse a fazer o licenciamento ambiental, mais uma vez em razão do excessivo poder delegado aos estados.

REVISIBILIDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A licença ambiental tem como uma de suas mais importantes características a possibilidade de modificação ou de retirada em determinadas situações. Tal licença é o ato administrativo resultante de um processo administrativo, e poderá sofrer modificações posteriormente caso se descubra algum erro ou omissão relevante, ou caso haja algum motivo superior que o justifique.

O art. 9º, IV da Lei n. 6.938/81 determina que “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Se o fundamento máximo do poder de polícia é a supremacia do interesse público sobre o individual, é evidente que a Administração Pública poderá sempre rever qualquer ato que supervenientemente à sua edição se mostre contrário ao interesse coletivo para revogá-lo em benefício da sociedade.

A respeito do tema, não se pode confundir revisão com renovação, pois rever o licenciamento implica adequar, anular, cassar, revogar ou suspender a licença concedida em pleno prazo de validade. De acordo com autores como Antônio Inagê de Assis Oliveira (2005), Francisco Thomaz Van Acker (2005), Luís Paulo Sirvinskis (2005), Daniel Roberto Fink e André Camargo Horta de Macedo (2004), se as condições originais que deram ensejo à concessão da licença ambiental mudarem, esta também poderá ser modificada ou até retirada.

São basicamente três as razões que levam o legislador a considerar a possibilidade de revisar uma licença ambiental. A primeira é a velocidade com que a ciência e a tecnologia evoluem, fazendo com que os órgãos ambientais em questão não tenham como se precaver em face dos riscos e perigos ambientais que a cada dia podem surgir. A segunda é que os órgãos ambientais dispõem de estrutura insuficiente em termos de recursos humanos e materiais e são muito suscetíveis a ingerências de ordem pessoal, política e econômica. A terceira é que dados técnicos relevantes podem ser omitidos ou apresentados de forma distorcida ou mesmo falsa, comprometendo no todo ou em parte o entendimento e a decisão dos órgãos administrativos de meio ambiente.

Retirada da licença ambiental

É claro que a revisão do licenciamento ambiental pode conduzir à retirada definitiva ou temporária da licença ambiental, mas não é obrigatório que isso ocorra. A retirada temporária da licença é a suspensão, e a retirada definitiva pode ser a anulação, a cassação ou a revogação. De qualquer forma, o importante é que a retirada da licença ambiental somente ocorra quando o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado estiver ameaçado.

Suspensão

A suspensão estabelece uma espécie de sustação ou da sobrestação de atividade até que ocorra a adequação à legislação ambiental ou às condicionantes ambientais impostas pelo órgão ambiental. Ocorre quando houver suspeita fundamentada de risco ou de emissão de licença em desacordo com a legislação, quando houver omissão ou falseamento de informações relevantes durante o procedimento licenciatório e quando houver riscos de danos supervenientes ao meio ambiente e à saúde pública corrigíveis pela adoção de medidas de controle e adequação.

A retirada temporária da licença é caracterizada, em primeiro lugar, por uma postura de precaução em face de algum risco ou possibilidade de dano ao meio ambiente e à saúde pública e, em segundo lugar, pela possibilidade de adequação da atividade desde que cumpridas determinadas exigências. De qualquer forma, se o titular da atividade suspensa não promove as adequações ou correções necessárias, seja pela falta de condições, seja pela perda do interesse, a suspensão se tornará uma retirada definitiva.

Paulo Affonso Leme Machado (2009) destaca que a suspensão pode ser tanto de atividades licenciadas quanto de atividades não licenciadas. Esse autor destaca que no primeiro caso a atividade começou a operar com a concordância do órgão ambiental e posteriormente a Administração Pública verificou que não foram cumpridas as condições gerais ou específicas do licenciamento, e, no segundo caso, a atividade entrou em funcionamento de forma ilícita, o que por si só já justifica a suspensão, independentemente de ter ocorrido dano efetivo ao meio ambiente ou não.

Anulação, cassação e revogação

A licença ambiental pode ser anulada, cassada e revogada, a depender da situação. Annelise Monteiro Steigleder (2005) destaca que a anulação da licença ambiental ocorre nos casos de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que servirem para fundamentar a expedição da licença; a revogação ocorre nos casos de inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais e de superveniência de graves riscos para o meio ambiente e para a saúde pública; e a cassação ocorre quando houver violação dos condicionantes.

Com efeito, a anulação da licença ambiental ocorre nos casos de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que servirem para fundamentar a expedição da licença. Isso implica dizer que o ato administrativo é concedido em flagrante dissonância com a ordem jurídica, sendo, portanto, nulo de pleno direito.

Já a cassação ocorre quando houver violação de dispositivos legais ou de condicionantes da licença ambiental. Dessa forma, a cassação diz respeito à ilegalidade do exercício da atividade que recebeu a licença ambiental, e não na concessão.

E por fim, a revogação ocorre nos casos de superveniência de graves riscos para o meio ambiente e para a saúde pública, sem que tenha ocorrido qualquer irregularidade antes ou depois da concessão da licença ambiental. É evidente que tais riscos devem ser insuscetíveis de superação mediante a adoção de medidas de controle ambiental, já que se trata de uma medida drástica para a qual o titular do licenciamento não concorreu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos determinados pelo órgão ambiental, com o intuito de garantir o meio ambiente equilibrado e defender a qualidade de vida. A licença ambiental é o ato final de cada etapa do licenciamento, sendo na verdade o ato administrativo concessivo, de maneira que não se deve confundir o licenciamento com a licença já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercício de toda e qualquer atividade poluidora.

O aspecto procedimental no licenciamento ambiental é de enorme importância, tendo em vista que o titular de atividade que desconhecer tais fases e procedimentos provavelmente terá problemas para receber a licença ambiental. Por fases e procedimentos devem ser compreendidas as etapas, os estudos ambientais, a documentação necessária e os prazos a serem cumpridos no processo administrativo de licenciamento ambiental. O licenciamento está dividido em três fases ao final das quais poderá ser concedido um tipo específico de licença ambiental, que são a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

A Lei Complementar n. 140/2011 regulamentou o art. 23, parágrafo único da Constituição Federal, fixando normas para a cooperação entre os entes federativos em matéria de licenciamento, o qual ocorrerá em um único nível federativo. O Ibama ficou responsável pelo licenciamento de atividades: a) no Brasil e em país limítrofe; b) no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) em terras indígenas; d) em unidades de conservação federais, exceto em APAs; e) em 2 (dois) ou mais estados; f) de caráter militar; g) relativas à energia nuclear; e) ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo. Aos estados se atribuiu competência residual, de maneira que tudo o que não for atribuído expressamente à União ou aos municípios é de responsabilidade estadual. Os municípios ficaram responsáveis pelas atividades a ser definidas por tipologia dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente – o que atenta contra a autonomia federativa, uma vez que caberia a um órgão do Poder Executivo estadual dispor sobre a competência administrativa municipal.

A licença ambiental pode ser anulada, cassada e revogada. O inciso I do art. 19 da Resolução n. 237/97 do Conama prevê a possibilidade de cassação da licença ambiental ao falar em violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais após a sua edição; o inciso II prevê a possibilidade de anulação desta no caso de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição dela; e o inciso III prevê a possibilidade de revogação dessa licença ao falar na superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, S.C. *Licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e jurisprudencial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- ANTUNES, P.B. *Direito ambiental*. 14.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- BELLO FILHO, N.B. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA, H.S.; LEITE, J.R.M. *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- BRASIL. *Cartilha de licenciamento ambiental*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004.

- CORRALO, G.S. *Curso de direito municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.
- DESTEFENNI, M. *Direito penal e licenciamento ambiental*. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.
- FARIAS, T. *Introdução ao direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- _____. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- FINK, D.R.; MACEDO, A.C.H. Roteiro para o licenciamento ambiental e outras considerações. In: FINK, D.R.; ALONSO JÚNIOR, H., DAWALIBI, M. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FIORILLO, C.A.P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- KRELL, A.J. *Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- _____. O licenciamento ambiental no Sisnama: competência e controle. In: BENJAMIN, A.H.V. *Paisagem, natureza e direito*. v. 1. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.
- MACHADO, P.A.L. *Direito ambiental brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/2011)*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MILARÉ, E. *Direito do ambiente*. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- OLIVEIRA, A.I.A. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- QUEIROZ, J.E.L. Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. In: [FDUA] FÓRUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL, 17, 2004, Belo Horizonte.
- SIRVINSKAS, L.P. *Manual de direito ambiental*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. Política Nacional do Meio Ambiente: Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. In: MORAES, R.J.; AZEVÊDO, M.G.L.; DELMANTO, F.M.A. *As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- STEIGLEDER, A.M. *Aspectos controvertidos do licenciamento ambiental*. Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br>. Acessado em: 14 out. 2005.
- TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T. *Licenciamento ambiental*. 5.ed. Niterói: Impetus, 2011.
- VAN ACKER, E.T. *Licenciamento ambiental*. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/Dr.VanAcker.pdf>. Acessado em: 06 abr. 2005.

Agricultura e Sustentabilidade

10

Patrícia Nunes Lima Bianchi

Centro Universitário Salesiano de São Paulo

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar o modelo agrícola brasileiro, apontando suas características fundamentais e algumas consequências para o meio ambiente, além de apontar alguns caminhos que visem a conciliar a prática agrícola a critérios de sustentabilidade.

Tendo em vista a complexidade do tema, que envolve vários setores sociais, optou-se por refletir sobre aspectos mais gerais, não se olvidando de assuntos considerados fundamentais, como a questão dos agrotóxicos, e as deficiências estruturais que integram o atual modelo da agricultura brasileira.

O Brasil, desde o período colonial, adota uma política agrícola marcada pela insustentabilidade ecológica. Tal situação se agravou com a utilização intensiva de agrotóxicos em monoculturas, o que tem como consequência a degradação do solo, a contaminação dos recursos hídricos, da fauna e da flora circundantes, chegando ao homem pela cadeia alimentar ou pela simples exposição ao produto, deteriorando o ecossistema a ponto de interferir na sua capacidade produtiva.