



**PUC GOIÁS**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO – MESTRADO

GABRIELA DE VAL BORGES

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ATUALIDADE: ASPECTOS  
GERAIS E CONTROVERSOS**

GOIÂNIA 2016

GABRIELA DE VAL BORGES

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ATUALIDADE: ASPECTOS GERAIS E  
CONTROVERSOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação da Profa. Dra. Luciane Martins de Araújo

GOIÂNIA  
2016

A Deus Pai, Deus Filho e Deus Espírito Santo, “Porque dele, e por meio dele, e para ele são todas as coisas. A ele, pois a glória eternamente” Romanos 11:36.

Aos meus amados pais Jessimiel e Ivanil, que sempre ressaltaram a importância do estudo e nunca mediram esforços para proporcioná-lo, e me ensinaram a andar com retidão. E aos meus irmãos Ricardo e Daniela, pelo carinho.

## AGRADECIMENTOS

Estudar e trabalhar enquanto se dedica ao mestrado não é uma tarefa fácil, requer muita força de vontade, pois há que se esforçar para equilibrar a dedicação aos dois e não abdicar de um. O trabalho intelectual muito nos exige, entretanto é uma experiência única e enriquecedora, não podendo o conhecimento ser precificado. Melanie Klein disse que quem “come do fruto do conhecimento é sempre expulso de algum paraíso”, o mestrado nos expulsa da zona de conforto intelectual e do obscurantismo das ideias prontas, nos apresentado autores, livros, teorias, pensamentos, filosofias e pessoas que nos levam a refletir em quem somos e qual a diferença que pretendemos instituir na sociedade.

O mestrado não nos proporciona apenas um título de mestre, mas acima de tudo, uma experiência de vida extremamente significativa e gratificante.

Neste espaço, agradeço de forma especial aos professores Doutores Luciane Martins de Araújo e José Antônio Tietzmann e Silva, pois sem eles esta caminhada não seria possível. A Cristiane, secretária do mestrado, que sempre ofereceu uma palavra de ânimo e encorajamento, em todo tempo simpática e humilde.

Aos colegas de trabalho, Adjane, Thalyta, Cristiane, Osmar, Márcio e José Augusto pelo apoio. E ao meu querido chefe, Vilmar Rocha, que como professor universitário soube compreender a minha ausência em alguns momentos.

As amigas Vanessa e Aliny, que possuidoras de um senso de humor diferenciado, tornaram a jornada mais leve.

Muito obrigada a todos.

## RESUMO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações merece mais atenção e respeito. O licenciamento ambiental, instrumento previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, busca mitigar e compensar os efeitos da instalação e operação de empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos naturais ou potencialmente poluidoras, e que de alguma forma possam causar degradação ambiental. É no licenciamento ambiental que a proteção ambiental será assegurada. O presente trabalho buscou trazer a história do licenciamento ambiental no Brasil e no plano internacional, comentar as normas mais importantes que o regem e os aspectos mais polêmicos da atualidade. Pretendeu-se despertar uma reflexão do avanço e/ou retrocesso deste instrumento ao longo dos anos e a sua importância na manutenção da garantia fundamental prevista no art. 225, da CF/88.

Palavras-chaves: Política Nacional do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Preservação. Proteção. Licenciamento Ambiental.

## INTRODUÇÃO

Trabalhar com meio ambiente, mais especificamente com o licenciamento ambiental, requer muita dedicação, apreço pela matéria, retidão, persistência e acima de tudo paciência. Transcorridos mais de trinta anos da Política Nacional do Meio Ambiente, que previu o licenciamento ambiental como um de seus instrumentos, na atualidade o mesmo tem sido alvo de críticas e polêmicas, do ímpeto do Poder Legislativo em propor leis que o enfraqueçam, da judicialização imoderada da matéria e do descuro do Poder Executivo, além da alcunha de entrave ao desenvolvimento econômico.

O meio ambiente é tema universal, sendo a sua preservação uma questão de sobrevivência para todos os seres, tendo o licenciamento ambiental papel fundamental na garantia do direito constitucional previsto no *caput* do art. 225, da CRFB/88. O histórico do licenciamento, sua definição, natureza jurídica, objetivo, instrumentos, normas e competências são fundamentais para uma maior compreensão de sua importância na atualidade e como o mesmo vem sendo tratado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, empreendedores e coletividade.

Ademais, o meio ambiente caminha para um debate global de suma relevância, não é por acaso que anualmente, desde de 1995, quando ocorreu a primeira Conferência das Partes na Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima – COP, que os países signatários de dois acordos na Rio 92 – um sobre biodiversidade e outro sobre as mudanças climáticas, se reúnem, isso em virtude do uso e exploração excessiva dos bens naturais, a ininterrupta degradação e poluição do meio ambiente, sem preocupação evidente e genuína com as presentes, e menos ainda, com as futuras gerações.

O licenciamento ambiental como procedimento administrativo posto a disposição dos empreendedores/administrados, manejado pelos órgãos que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente e instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, deve ser observado como uma ferramenta poderosa para fortalecer o desenvolvimento sustentável nos termos previstos pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A constatação da limitação e finitude dos recursos naturais vai ao encontro do que garante o art. 225, da CF/88, que assegura a todos o direito a um meio ambiente

ecologicamente equilibrado, e é sob esta perspectiva que o licenciamento ambiental deve ser considerado, como instrumento indispensável e apropriado para a proteção e preservação do meio ambiente, devendo ser estudado, aperfeiçoado e acima de tudo, respeitado.

Tendo em vista que é no licenciamento ambiental que o Poder Público se vale do seu poder de polícia para conciliar o direito individual ao meio ambiente sadio e equilibrado, e os empreendimentos considerados efetivo ou potencialmente poluidores, que utilizam os recursos naturais para a sua atividade, assim como mitigar seus resultados da ação lesiva, forçoso pontuar a relevância deste instrumento como controle de gestão ambiental, e como sua competência, seu exercício e pontos controversos, impactam na coletividade e nas condições e circunstâncias em que vivem os seres.

Por isso, o presente trabalho buscou trazer a tona a visão geral do licenciamento ambiental brasileiro e suas polêmicas, cujo objetivo é nos levar a uma reflexão do papel deste instrumento na preservação e proteção ambiental, adotando-se assim um procedimento dedutivo.

A pesquisa foi realizada a partir da ideia da importância e relevância deste instrumento no Brasil e nas comunidades internacionais, e da valia do poder de polícia administrativo de regulamentar direitos individuais em prol da coletividade na defesa do meio ambiente, bem como de pesquisa bibliográfica, que teve como referencial teórico os ilustres ÉdisMilaré, Paulo Afonso Leme Machado e Paulo de Bessa Antunes, bem como sites oficiais, bibliografias e artigos científicos.

O objetivo geral é salientar o histórico do licenciamento ambiental e a sua importância como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente para a proteção e preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, e avaliar como seus pontos controversos influenciarão em seu destino.

Os objetivos específicos desta pesquisa buscaram apresentar a Política Nacional do Meio Ambiente e colocar o licenciamento ambiental como cerne; investigar o Licenciamento Ambiental como o instrumento mais expressivo, examinando a sua definição, poder de polícia, natureza jurídica, objetivo e competências, com o propósito de demonstrar sua relevância; e controversas significativas, como a responsabilização do agente público e do profissional e o licenciamento ambiental corretivo - lamentavelmente uma realidade apesar de transcorridos mais de 30 (trinta) anos da PNMA, e como estatística impacta e influencia no

resultado final do licenciamento ambiental e na preservação e proteção ambiental, buscando promover o desenvolvimento do pensamento crítico sobre o conteúdo proposto.

O primeiro capítulo trata da Política Nacional do Meio Ambiente e licenciamento ambiental, trazendo o histórico do seu surgimento, o conceito de meio ambiente, que é o bem tutelado no licenciamento, ojetivogeral, Sistema Nacional do Meio Ambiente, instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, Sistema de Gestão Ambiental – Avaliação Ambiental Estratégica, e o licenciamento ambiental no plano internacional. A parte introdutória é fundamental para uma maior compreensão da obra como um todo.

No segundo capítulo a abordagem ocorre em torno do licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, ocupando-se de sua definição, poder de polícia, estudos ambientais, natureza jurídica da licença ambiental, tipos de licença ambiental e prazos, seu objetivo e competência para licenciar, este,um assunto indispensável em razão da Lei Complementar nº 140/11, que regulamentou o parágrafo único, do art. 23, da CF/88. Com a promulgação da referida lei houve umaasfixia dos órgãos estaduais, o que contribuiu para reforçar a censura e desaprovação do licenciamento ambiental como instrumento de proteção ambiental, sendo visto apenas como um estorvo ao desenvolvimento econômico.

Já o terceiro capítulo buscou evidenciar aspectos polêmicos do licenciamento ambiental, como a responsabilização do agente público e do profissional no licenciamento ambiental e o licenciamento ambiental corretivo, sem se olvidar dos projetos de leis em trâmite no Congresso Nacional. A responsabilização do agente público acabou por dificultar a análise dos procedimentos de licenciamento em virtude do temor da responsabilização civil, administrativa e penal independente de dolo ou culpa, o que novamente acabou por atrair mais rejeição para a figura do licenciamento ambiental, igualmente um esvaziamento e sucateamento dos órgãos licenciadores.

Quanto à figura do licenciamento corretivo, a abordagem é a ausência de uma norma geral que o autorize, e de situações em que apesar da obrigatoriedade do licenciamento ambiental, o empreendedor optou por se instalar e operarsem a devida licença, e em que termos esta ocorrência poderá ser solucionada.

O licenciamento ambiental brasileiro deve ser mais valorizado e respeitado na atualidade, cabendo ao Poder Público trabalhar para implantar todos os instrumentos da



Política Nacional do Meio Ambiente e estruturar os órgãos licenciadores, principalmente em relação a quantidade de técnicos habilitados em número compatível com a demanda das ações administrativas, para que estes possam desempenhar sua função com total fidelidade a todos os princípios constitucionais contidos no *caput*, do art. 37, da CF/88, buscando desmitificar para o empreendedor a figura de burocracia sem efetividade que o licenciamento ambiental transparece, criando para isso normas e ritos descomplicados e eficientes para a proteção e preservação ambiental .

O licenciamento ambiental é fundamental e indispensável para a proteção ambiental para as presentes e futuras gerações, devendo a coletividade exercer seu dever de protegê-lo, participando mais ativamente das discussões e cobrando do empreendedor e do Poder Público um maior comprometimento na entrega da eficiência e efetividade do licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental não pode ser visto como um inimigo do desenvolvimento sustentável, pelo contrário, deve ser visto como um aliado imprescindível para a sua manutenção e continuidade.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

ART. – Artigo

CF - Constituição Federal

CP – Código Penal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ISO – Organização Internacional para Padronização

LC - Lei Complementar

NBR – Norma Brasileira aprovada pela ABNT

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PT - Partido dos Trabalhadores

Res. – Resolução

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

p. - Página

pp.– Páginas

pág. – Página

págs. – Páginas

PLP – Processo de Lei no Poder

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF - Superior Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	5
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	10
<b>CAPÍTULO IA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b> .....	<b>13</b>
1. A Política Nacional do Meio Ambiente.....	13
1.1.1 Histórico.....	13
1.1.2 Conceito de Meio Ambiente.....	19
1.1.3 Objetivo Geral.....	23
1.1.4 Sistema Nacional do Meio Ambiente.....	26
1.1.5 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.....	34
1.2. Sistema de Gestão Ambiental.....	38
1.2.1 Avaliação Ambiental Estratégica.....	44
1.3 O Licenciamento Ambiental no Plano Internacional.....	51
<b>CAPÍTULO II LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE</b> .....	<b>58</b>
2. Licenciamento Ambiental.....	58
2.1 Licenciamento Ambiental e sua definição.....	60
2.2 Licenciamento Ambiental e o poder de polícia.....	66
2.3 Licenciamento Ambiental e os estudos ambientais.....	68
2.4 Licenciamento Ambiental e a natureza jurídica da licença ambiental.....	80
2.5 Licenciamento Ambiental - tipos de licença ambiental e prazos.....	83
2.6 Licenciamento Ambiental e seu objetivo.....	87
2.7 Licenciamento Ambiental e competência para licenciar.....	89
2.7.1 Competência legislativa e administrativa.....	90

2.7.2 Lei Complementar nº 140/2011.....	96
---	----

**CAPÍTULO III TEMÁTICAS CONTROVERSAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....110**

3. A Responsabilização do Profissional e do Agente Público nos Crimes contra a Administração Ambiental.....	110
---	-----

3.1.1A Responsabilidade do Profissional.....	118
--	-----

3.1.2 A Responsabilidade do Agente Público.....	125
---	-----

3.2 Licenciamento Corretivo.....	138
----------------------------------	-----

3.3 Licenciamento Ambiental e as Controvérsias Atuais.....	153
--	-----

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>157</b>
----------------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>160</b>
--	------------

## **CAPÍTULO IA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

### **1. A Política Nacional do Meio Ambiente**

#### **1.1.1 Histórico**

A consciência ambiental do Brasil só foi despertada após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo em 1972, ocasião em que os países desenvolvidos discutiam a necessidade de se preservar o meio ambiente propondo o “desenvolvimento zero” depois de terem se valido de seus recursos naturais de forma desoladora para atingirem a condição de países ricos.

O bloco dos países subdesenvolvidos do qual o Brasil fazia parte questionou as regras de controle ambiental alegando que isso desfavoreceria os países em desenvolvimento, enquanto os países ricos permaneceriam na condição de exuberância econômica, pois se valiam de uma economia focada na industrialização, os mesmos não teriam muita chance de se desenvolver ao restringir o uso dos recursos naturais, tendo o embaixador brasileiro Miguel Ozorio de Almeida cunhado a famosa frase: “a pobreza é a pior forma de poluição”.<sup>1</sup>

Para os países em desenvolvimento a industrialização se sobrepunha a proteção ambiental, pois buscavam-se desenvolver e conseqüentemente se tornarem competitivos e para isso necessitavam utilizar-se dos bens naturais, acreditavam que garantir a industrialização resolveria o problema da pobreza, todavia sem se preocuparem com a questão da tutela ao meio ambiente.

Contudo, a comunidade internacional não recebeu com simpatia o slogan “a pobreza é a pior forma de poluição” e teceu duras críticas ao modelo de desenvolvimento a qualquer custo ambiental, o que motivou o Brasil com o intuito de abrandar a comunidade internacional a criar a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, através do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, subordinada ao Ministério do Interior.

Paulo de Bessa Antunes conta que:

---

<sup>1</sup>O Globo. Disponível em <https://oglobo.globo.com>opinião>. Acesso em maio de 2016.

A SEMA foi criada no âmbito do Ministério do Interior; como órgão autônomo, e diretamente subordinada ao Ministro de Estado. A SEMA deveria ter a sua orientação voltada para *a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais*, foi extinta pela Lei nº 7.735, de fevereiro de 1989, que resultou da aprovação da Medida Provisória nº 34, de 23 de janeiro de 1989 (ANTUNES, 2015, p. 126).

Aludido Decreto em seu artigo 4º definiu de forma acanhada as competências da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA:

Art. 4º. À SEMA compete:

- a) acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção;
- b) assessorar órgão e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais;
- c) promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social;
- d) realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos;
- e) promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente;
- f) atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vista à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores;
- g) cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético;
- h) manter atualizada a Relação de Agentes Poluidores e Substâncias Nocivas, no que se refere aos interesses do País;
- i) promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente.<sup>2</sup>

De sua leitura, percebe-se a singeleza das competências, mas isso era melhor que coisa alguma. Igualmente, a ausência de instrumentos no Decreto do mesmo modo desperta atenção, principalmente a previsão do licenciamento ambiental de forma objetiva.

ÉdisMilaré sobre o tema leciona que:

Costuma-se apontar como antecedente imediato do Sistema Nacional do Meio Ambiente a criação, em 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, logo após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972.

<sup>2</sup>Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/). Acesso em maio de 2016.

Sabe-se que, naquele evento, os países do Terceiro Mundo, liderados pelo Brasil, passaram a questionar a postura dos países ricos, os quais, tendo atingido pujança industrial com o uso predatório de recursos naturais e enorme produção de resíduos, queriam agora retardar e encarecer a industrialização dos países subdesenvolvidos, impondo-lhes complexas exigências de controle ambiental. Isso levaria a que os ricos continuassem sempre ricos e na dianteira, e os pobres permanecessem na retaguarda, sempre e irremediavelmente pobres. “A pior poluição é a pobreza” e “a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa, eram os slogans terceiro-mundista da época (MILARÉ, 2015, p. 641).

Marcelo Abelha Rodrigues igualmente traz este ensinamento:

Era o ecodesenvolvimento, pregado na Conferência de Estocolmo de 1972. Aliás, registre-se que o Brasil, foi naquela ocasião, uma das lideranças a representar os países em desenvolvimento (compunham 90% dos 119 países participantes da conferência), que lutavam pelo direito ao desenvolvimento, afirmando que a pior forma de poluição era a miséria.

É claro que, após essa Conferência e mesmo tendo defendido o direito ao desenvolvimento, o Brasil acordou para a necessidade de se proteger o meio ambiente e de que um desenvolvimento a todo ou a qualquer custo seria um verdadeiro “tiro no pé”.

É nesse contexto que surge, então, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: seu papel era o de proteger o meio ambiente, sem que isso representasse, contudo um obstáculo intransponível ao desenvolvimento. Repita-se que a finalidade da lei era pregar o desenvolvimento sustentável, pois estes eram os pilares fixados nos 25 princípios contidos na Declaração de Estocolmo (RODRIGUES, 2015).

A Conferência de Estocolmo foi importante para se discutir a necessidade de se exercer gestão no uso dos recursos naturais, bem como advertir os países sobre a sua finitude se não dispensado um cuidado com a natureza para as presentes e futuras gerações, assim como influenciar na criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, que teve um papel fundamental na elaboração da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Lei Federal nº 6.938, promulgada em de 31 de agosto de 1981, foi quem dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Fez previsão textual de princípios, definições, visão, diretrizes, competências, instrumentos e responsabilização penal, civil e administrativa dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental. Instituiu objetivos, fins e mecanismos para a defesa e proteção ambiental.

Foi considerada a mais importante norma ambiental depois da Constituição Federal de 1988, sendo anterior foi recepcionada por esta, posto que delineou toda a

metodização das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente e visa garantir o cumprimento do princípio contido no *caput* do art. 225, da CRFB de 1988, buscando instaurar uma harmonia entre a política desenvolvimentista e a proteção ambiental.

Assim ensina Luís Paulo Sirvinskas:

A política e o sistema nacional do encontra-se disciplinados na Lei n. 6.638, de 31 de agosto de 1981. Essa lei dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), seus fins e mecanismos de formação e aplicação, e dá outras providências. Trata-se da lei ambiental mais importante depois da Constituição Federal. Nela está traçada toda a sistemática necessária para a aplicação da política ambiental, (conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidade objetiva etc.)

Referida lei foi recepcionada pela nova ordem constitucional e, desde então, tem sido o referencial mais importante na proteção ambiental. (SIRVINSKAS, 2015, p. 207).

E Suzi H. Theodoro e Jorge Gomes do Cravo Barros:

Apesar de não ser a primeira lei que visou disciplinar questões ambientais no Brasil, a Lei n. 6.938/81 (que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA) foi, sem dúvida um instrumento inovador e de vanguarda, pois inseriu um visão, ainda incipiente no país, sobre a questão da preservação dos recursos naturais e regras para o modelo de desenvolvimento em vigor. Nesse sentido, a PNMA representou um marco histórico incontestável, já que foi instituída em um período em que o Brasil vivia sob um regime fechado e carente de democracia. Pode parecer um paradoxo supor que questões ambientais pudessem ter alguma relevância em um país que buscava o crescimento econômico e a modernização a qualquer custo. Porém, foi nesse cenário que a Lei 6.938/81 foi aprovada (THEODORO e BARROS, 2011, p. 17).<sup>3</sup>

Nasceu sob a influência dos Estados Unidos da América e seu *National Environmental Protection Act*, de 1969, e foi regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 88.351, de 1º de Junho de 1983, e posteriormente pelo Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990 (MARCHESAN e STEIGLEDER e SAPPELLI, 2013, p. 87).

Neste sentido também instrui Marcelo Abelha Rodrigues:

Inicialmente, vale dizer que a Lei n. 6.938/81 foi concebida sob forte influência internacional, oriunda da Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972. Também foi influenciada, inegavelmente, pela experiência legislativa norte-americana especialmente pela lei do ar puro, pela lei da água

---

<sup>3</sup> THEODORO, Suzi Huff e BARROS, Jorge Gomes do Cravo. Os 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente conquistas e perspectivas, ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2011.



limpa e pela criação do estudo de impacto ambiental, todos da década de 1970 (RODRIGUES, 2015, p. 60).

De ver-se, que esta lei foi instituída no período em que o país estava sob a égide da ditadura militar, e que a visão empregada ao meio ambiente foi audaciosa para a época e as condições, pois o elevou a sujeito com direito à proteção, buscou-se garantir o desenvolvimento econômico sem se esquecer da defesa ao meio ambiente e consequente manutenção de sua qualidade e equilíbrio. Percebeu-se a necessidade premente de se tutelar o meio ambiente das atividades danosas praticadas pelo homem e que de alguma forma poderiam provocar alterações às vezes impossíveis de serem suportadas pela natureza.

A este respeito ensina Édis Milaré:

Concebida, elaborada e aprovada num período de declarado autoritarismo político-administrativo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente sofreu limitações conceituais e operacionais impostas por fatores políticos e geopolíticos predominantes na época, assim como por distorções econômicas e sociais que afetavam a sociedade brasileira. Estávamos submetidos ao império de uma tecnoburocracia infensa aos ideais sociais dos Estados modernos. Sem embargo, revelou-se um valioso instrumento legal para nortear e balizar as intervenções sobre o meio ambiente, originadas da ação dos governos e da iniciativa privada (MILARÉ, 2015, p. 692).

Bem assim Frederico Amado:

Em inegável avanço, conquanto editada ainda em período de exceção, a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA foi instituída pela Lei 6.938/81, regulamentada pelo Decreto 99.274/1990, tendo como objetivo geral a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, como os seus princípios arrolados no artigo 2º (AMADO, 2015, p. 95).

Foi também durante o regime militar que surgiram os marcos legais balizadores da política ambiental no Brasil, quais sejam: o Estatuto da Terra (1964), a Lei da Ação Popular (1965), o Código Florestal (1965), a Lei da Pesca (1967), o Estatuto de Proteção à Fauna (1967), Lei Complementar criando as Regiões Metropolitanas (1973), o Decreto-Lei de Controle da Poluição em Zonas Críticas (1975), a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares (1977), as Normas Regulamentadoras de Prevenção, Saúde e Segurança do Trabalho e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (1979). Nesse período, também surgiram normas estaduais de significativa importância, como a de Zoneamento Industrial Metropolitano de São Paulo (1978) e, a partir de 1975, as normas estaduais de controle de poluição (nos estados do Rio, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), que instituíram

as agências de controle ambiental respectivas (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013).

Antes da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, questões referentes ao meio ambiente eram tratadas em normas esparsas, os recursos naturais eram vistos apenas sob o ponto de vista econômico, prevalecendo uma visão antropocêntrica de que os mesmos eram para satisfazer as necessidades financeiras e materiais do homem, não existindo uma preocupação com o bem ambiental enquanto objeto de proteção legal.

Apenas com a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente o meio ambiente verdadeiramente passou a ser tratado como sujeito próprio e autônomo de direito. Conferindo-se aos recursos naturais tratamento jurídico de abrangência nacional, houve a integração jurídica de uma política que visava preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. O egoísmo do homem deixou de ser o centro de tudo, o meio ambiente foi elevado há uma condição de importância para a sobrevivência não só de si mesma, mas do próprio homem.

Foi a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que o Brasil, de fato, passou a contar com um marco legal ambiental e o meio ambiente passou a ter um tratamento normativo.

A instrução de Marcelo Abelha Rodrigues novamente se faz necessária:

A verdade é que a Lei de n. 6.938/81 introduziu um novo tratamento normativo para o meio ambiente. Primeiro, porque deixou de lado o tratamento atomizado em prol de uma visão molecular, considerando o entorno como um bem único, imaterial e indivisível, digno de tutela autônoma.

O próprio conceito de meio ambiente adotado pelo legislador (art. 3º, I) extirpa a noção antropocêntrica, deslocando para o eixo central de proteção do ambiente todas as formas de vida. A concepção passa a ser, assim, biocêntrica, a partir da proteção do entorno globalmente considerado (econcentrismo). Há, ratificando, nítida intenção do legislador em colocar a proteção da vida no plano primário das normas ambientais. Repita-se: todas as formas de vida (RODRIGUES, 2015, págs. 60 e 61).

Igualmente a de Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

A mudança de paradigma ocorreu com a publicação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81). A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente representa a superação legislativa das fases econômico-utilitarista do meio ambiente (primeiro momento), e de defesa da saúde (segundo momento), para adentrar em uma visão ampla do meio ambiente, sob o ponto de vista

biocêntrico(MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 28).

Importante destacar que o termo “política” não foi inserido por acaso na Lei. Foi colocado por se tratar de uma política e de estar diante de um ato decisório de preferência, constituindo-se um modelo que vem a ser um modo possível de se cometer determinado ato.

Neste sentido Denis Domingues Hermida esclarece que:

Sob o enfoque do meio ambiente, existem vários modelos de organizar a atuação estatal na preservação do meio ambiente, em especial no que se refere à forma de divisão de funções entre entes governamentais. Assim, quando se fala em “Política Nacional do Meio Ambiente”, está-se referindo à escolha de um modelo, de uma forma de exercer o “comportamento de preservar o meio ambiente”, sendo que, em razão da qualidade “nacional” da escolha, tem-se aplicabilidade do modelo a todo o território brasileiro.<sup>4</sup>

Assim, na condição de política, referida lei é um modelo escolhido pelo Estado-União que deve ser observado e seguido em todo o Brasil.

### 1.1.2 Conceito de Meio Ambiente

Torna-se primordial revelar a definição de meio ambiente no mote licenciamento ambiental, uma vez que é ele que se pretende proteger e é por causa dessa intenção que normas e princípios são editados, sendo resguardar este bem jurídico à razão de ser do licenciamento ambiental.

O naturalista francês ÉtienneGeoffrey de Saint-Hilaire foi quem primeiro cunhou o termo meio ambiente (milieuambient),utilizando-o em sua obra ÉtudesProgressives d’unnaturaliste, de 1835 (MILARÉ, 2015, p. 136 e SIRVINSKAS, 2015, p. 126).

Interessante sublinhar que não houve por parte das Constituições que antecederam a de 1988 uma inquietude sobre o meio ambiente. O vocábulo só surgiu na atual Carta Magna, despertando a consciência de sua importância. A preocupação com a proteção e preservação ambiental não existia, o que interessava era a proteção à saúde do cidadão; a proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico;aproteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem assim das paisagens e locais notadamente brindado pela natureza, isto é, não ocorria desassossego com a salvaguarda ambiental.

<sup>4</sup> HERMIDA, Denis Domingues, Legislação Ambiental – Apostila 2 – A Política Nacional do Meio Ambiente, UNESP. Disponível em: . Acesso em: maio de 2016.

Édismilare leciona que:

As Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do ambiente de forma específica e global. Nelas, nem mesmo uma vez foi empregada a expressão meio ambiente, dando a revelar total inadvertência ou, até, despreocupação com o próprio espaço em que vivemos (MILARÉ, 2015, p. 169).

[...]

Do confronto entre as várias Constituições brasileiras, é possível extrair alguns traços comuns:

- a) desde a Constituição de 1934, todas cuidaram da proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do País;
- b) houve constante indicação no texto constitucional da função social da propriedade (1946, arts. 147 e 148; 1967, art. 157, III; 1969, art. 160, III), solução que não tinha em mira – ou era insuficiente – para proteger efetivamente o patrimônio ambiental;
- c) jamais se preocupou o legislador constitucional em proteger o meio ambiente de forma específica e global, mas, sim dele cuidou de maneira diluída e mesmo casual, referindo-se separadamente a alguns de seus elementos integrantes (água, florestas, minérios, caça, pesca), ou então disciplinando matérias com ele indiretamente relacionadas (mortalidade infantil, saúde, propriedade) (FERRAZ, MILARÉ e MAZZILLI, *apud* MILARÉ, 2015, p. 170).

Paulo de Bessa Antunes também aquiesce este ponto de vista:

[...] Nas Constituições anteriores as referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira sistemática, com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção ao meio ambiente. Os constituintes anteriores a 1988 não se preocuparam com a conservação dos recursos naturais ou com sua utilização racional. Na verdade, o meio ambiente não existia como um conceito jurídico merecedor de tutela autônoma, coisa que só veio a ocorrer após a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981; contudo, o elemento constitucional básico que dava sustentação à lei na época de sua edição era a proteção à saúde pública (ANTUNES, 2015, p. 61).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente definiu o que é meio ambiente e demonstrou cuidado com o mesmo. Ela foi ordenada no período em que o país estava sob o regime da ditadura militar, suportando assim restrições de concepção e de operação, entretanto mostrou-se salutar para as futuras parametrizações legais sobre o meio ambiente, foi recepcionada pela atual Constituição que é considerada “verde” em razão de sua preocupação com a proteção e preservação ambiental, conceituando em seu art. 3, inciso I, meio ambiente:

Para fins previstos nesta Lei entende-se por:  
Art. 3º Omissis  
(...)

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.

A Resolução CONAMA nº 306, de 5 julho de 2002, que estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais, também estabeleceu uma definição de meio ambiente em seu Anexo I, veja-se:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Resolução, são adotadas as definições constantes do Anexo I.

Anexo I. Definições

(...)

Meio ambiente: conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite abriga e rege a vida em todas as suas formas.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, através da NBR ISO 14001:2004, especifica os requisitos relativos a um sistema de gestão ambiental, igualmente disciplina no item 3, Termos e definições, subitem 3.5 o que é meio ambiente:

3.5 meio ambiente. circunvizinhança em que uma organização (3.16) opera, incluindo-se ar, água solo, recursos naturais, flora fauna, seres humanos e suas inter-relações.

NOTA Neste contexto, circunvizinhança estende-se do interior de uma organização (3.16) para o sistema global.

Nota-se que a redação conferida ao artigo 2º, da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA não construiu uma diferença abissal do que normatiza art. 3º, da Lei Federal nº 6.938/81. Pelo contrário, ambos os textos são praticamente afins, tendo o artigo da resolução introduzido a interação cultural e urbanística, ou seja, ampliou as interações.

Quanto a NBR ISO 14001:2004, a redação apesar de distinta, possui em seu cerne os mesmos componentes da lei e da resolução citada alhures.

Para a doutrina há várias definições de meio ambiente, sendo que cada autor mediante o que define a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA o conceitua.

Para Marcelo Abelha Rodrigues:

Por quanto as palavras ‘meio’ e ‘ambiente’ signifiquem o encontro, aquilo que envolve, o espaço, o recinto, a verdade é quando os vocábulos se unem, formando a expressão ‘meio ambiente’, não vemos aí uma redundância como sói dizer a maior parte da doutrina, senão porque cuida de uma entidade nova e autônoma, diferente dos simples conceitos de meio e de ambiente. O alcance da expressão é mais largo e mais extenso do que o de simples ambiente.

Portanto, a expressão ‘meio ambiente’, como se vê na conceituação do legislador da Lei n. 6.938/81, não retrata apenas a ideia de espaço, de simples ambiente. Pelo contrário, vai além para significar, ainda, o conjunto de relações (físicas, químicas e biológicas) entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, pelo abrigo e pela regência de todas as formas de vida existentes nele (RODRIGUES, 2015, p. 67).

Para Paulo Affonso Leme Machado:

Nota-se a ausência de definição legal e/ou regular de meio ambiente até o advento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Conceituou-se meio ambiente como “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” (art. 3º, I).

Destarte, o meio ambiente é considerado como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (art. 2º, I).

A definição federal é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege. No entendimento de Odum estão abrangidos as comunidades, os ecossistemas e a biosfera (MACHADO, 2015, p. 51).

Para ÉdisMilaré:

O conceito de meio ambiente, no Direito brasileiro, foi concebido pela Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que considera “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”. A definição ocupa-se de rigores e eventuais controvérsias científicas para servir aos objetivos da Lei: é a delimitação do conceito ao campo jurídico (MILARÉ, 2015, p. 140).

Apesar dos diversos conceitos de meio ambiente, que são discernidos por seus elementos, pode-se depreender que o conceito previsto tanto nas normas quanto nas doutrinas abrange tudo que é biótico e abiótico e tem como objetivo a proteção, em todas as suas formas, do meio ambiente, não havendo assim contradições e polêmicas sobre sua definição.

Todavia, Luís Paulo Sirvinskas tece uma áspera crítica sobre o termo meio ambiente:

O termo meio ambiente é criticado pela doutrina, pois meio é aquilo que está no centro de alguma coisa. Ambiente indica o lugar ou a área onde habitam seres vivos. Assim, na palavra *ambiente* está também inserido o conceito de meio. Cuida-se de um vício de linguagem conhecido por pleonasma, consistente na repetição de palavras ou de ideias com o mesmo sentido simplesmente para dar ênfase. Em outras palavras, meio ambiente é o lugar onde habitam os seres vivos. É seu hábitat. Esse hábitat (meio físico) interage com os seres vivos (meio biótico), formando um conjunto harmonioso de condições essenciais para a existência da vida como um todo. A biologia estuda os seres vivos de modo isolado, independentemente do seu meio ambiente. A

ecologia estuda a relação dos seres vivos com o meio ambiente. A palavra ecologia provém das palavras gregas *oikos* (casa) e *logos* (estudo), ou seja, estudo do hábitat do seres vivos (SIRVINSKAS, 2015, p. 126).

Inevitável comentar é que apesar de ÉdisMilaré trazer o conceito de meio ambiente, igualmente crítica sua definição por considera-la falha sobre alguns aspectos:

Note-se que essa definição de meio ambiente (sobre a qual temos restrições conceituais) é formulada para *os fins previstos na Lei 6.938/1981*. Ela se preocupa com condições ambientais sadias, menciona o fundamento relacional (a qualidade e objeto) das relações ambientais, a saber: o Homem (indivíduo e sociedade) e a Natureza (mundo natural e seus componentes bióticos e abióticos). A parte que cabe ao Homem é definida pelo Direito e pela Ética; o que cabe à natureza é definido pela Ciência. A junção dessas duas “responsabilidade” é que faz o equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2015, p. 637).

Ascensuras apresentadas merecem respeito, entretanto em nada diferem sua essência do que é colocado pela doutrina majoritária e pelo termo meio ambiente, resultando ao final no desfecho que consiste na forma como o meio físico – hábitat interage com o meio biótico – seres vivos, agregando conjunturas imprescindíveis para a subsistência da vida em sua totalidade - sendo o meio ambiente o lugar onde abitam os seres vivos.

### 1.1.3 Objetivo Geral

O objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente esta disposto no *caput*, do artigo 2º, da Lei Federal nº 6.938/81, nestas palavras:

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 socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendido os seguintes princípios:  
(...).

O objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente esta evidente em seu artigo 2º, é a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida -sucede uma preocupação efetiva com o meio ambiente, sua qualidade e sua interligação com a vida em todas as suas formas.

Emende-se aqui, a importância do licenciamento ambiental no alcance dos objetivos gerais da PNMA, tendo em vista que a preservação, a melhoria e a recuperação da

qualidade ambiental são contempladas quando o órgão licenciador verifica a natureza, a dimensão e os impactos de obras, atividades e empreendimentos, impondo-lhes, a partir de tais constatações, condicionantes, mitigações, compensações e planos de recuperação de áreas degradadas, visando promover a sadia qualidade de vida dos seres que se integram para as presentes e as futuras gerações.

É no licenciamento ambiental que a preservação é imposta. Como forma de equilibrar os fatores naturais com o ofício desenvolvido pelo empreendimento, a melhoria, prevista na legislação, é imposta como forma de torná-lo compatível com as condições naturais existentes, igualmente, a recuperação do meio ambiente de forma satisfatória, de modo à reestabelecer os fatores naturais anteriormente existentes, e intentar remodelar o equilíbrio entre ambos.

Os objetivos constantes no *caput*, do art. 2º, possuem fins abstratos e funcionam como diretivas mais gerais da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo a elevada carga de abstração a sua característica mais marcante, devendo ser vistos como a direção, o rumo ou o traçado da PNMA (RODRIGUES, 2015, p. 154).

Luís Paulo Sirvinskas declara que:

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção do meio ambiente, de um lado, com a garantia do desenvolvimento socioeconômico, de outro, objetivando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º da Lei n. 6.938/81) (SERVINSKA, 2015, p. 208).

Bem assim, o que vem a ser preservar, melhorar e recuperar a qualidade do meio ambiente:

[...] Assim, preservar é impedir a intervenção humana na região, procurando manter o estado natural dos recursos ambientais. Melhorar é permitir a intervenção humana no ambiente com o objetivo de melhorar a qualidade dos recursos ambientais, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais. Recuperar, por fim, é permitir a intervenção humana, buscando a reconstituição da área degradada e fazer com ela volte a ter as mesmas características da área original (SERVINSKA, 2015, p. 208).

Preservar, melhorar e recuperarmos termos apresentados na lei e pela óptica do autor citado são condições ao desenvolvimento socioeconômico. Buscou legitimar um desenvolvimento que visasse englobar o meio ambiente, o social e o econômico e não apenas



o crescimento econômico, é a compatibilização do ambiente natural com o desenvolvimento socioeconômico, sem, contudo complicar o florescimento do setor produtivo.

Não há que se desconsiderar a inquietação pela busca da sadia condição do meio ambiente para o bem-estar de todos os seres no licenciamento ambiental. Isso não só para o presente como também para às futuras gerações, buscando consolidar em seu procedimento a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental nas obras, nas atividades e nos empreendimentos licenciados.

O interesse da segurança nacional consta em razão do momento histórico em que a lei foi editada. Como já dito, o país estava sob a égide do regime militar, demonstrando uma preocupação da época, em que a segurança nacional não poderia ser afrontada por atos que visassem à preservação, à melhoria e à recuperação da qualidade ambiental propícia à vida.

Édis Milaré exerce a seguinte avaliação:

A segurança nacional foi preocupação exacerbada do regime militar vigente à época. Nenhum cidadão pode, em sã consciência, menosprezá-la; mas a segurança planetária não pode igualmente ser colocada em questão nem ignorada por políticas meramente nacionalistas, visto que a realidade ambiental do Planeta introduz variantes significativas na geopolítica mundial, independentes das fronteiras dos Estados-nação. No contexto supranacional de hoje, a “segurança nacional” para o Brasil de 1981 é relativizada (MILARÉ, 2015, p. 693).

Apercebe-se certa razão à avaliação do autor, pois não se pode colocar em risco os recursos naturais disponíveis, dos quais todos dependem – homens, fauna e flora, independente de nacionalidade ou região geográfica. O impacto ambiental negativo carrega em si um revés que atinge todo o globo terrestre. O modelo de governo escolhido por determinado país não pode colocar em risco o habitat universal, entretando, por causa do regime de exceção que vigorava à época, dessume-se que a segurança nacional foi inserida como forma de proteger e resguardar a soberania nacional, inserida no artigo 1º, da Constituição vigente.

Quanto à dignidade da pessoa humana, surpreende, pois foi justamente neste período em que ela, dignidade, foi mais aviltada, mas há que se levar em consideração que a vida, seja ela em que forma se apresente, deve ser respeitada, da mesma maneira que a dignidade jamais deve ser dissociada do homem. Tem-se que também consta como um dos fundamentos do art. 1º, da Constituição Federal de 1988.

### 1.1.4 Sistema Nacional do Meio Ambiente

Paulo de Bessa Antunes manifesta que desde a década de 70 do século XX, o Brasil vem procurando articular uma política que englobe os entes federativos com vistas a produzir uma defesa articulada do meio ambiente. Esse movimento teve início com a instituição da Secretaria Especial do Meio Ambiente, em âmbito federal, em outubro de 1973. Finalmente, no ano de 1981, mediante a aprovação da Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto, foi estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa política define as medidas de gestão a serem tomadas pela Administração e, concomitantemente, estabelece um arranjo institucional entre os diferentes órgãos públicos encarregados da defesa ambiental, conhecido como Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA: conjunto de órgãos e instituições que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção ao meio ambiente, conforme definido em lei (ANTUNES, 2013, p. 55).

Foi a Política Nacional do Meio Ambiente que estabeleceu em seu artigo 6º, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA:

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;

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;

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;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

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;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

(...).

O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, por força do artigo acima é estruturado por órgão superior, órgão consultivo e deliberativo, órgão central, órgãos executores, órgãos seccionais e órgãos locais. Esses órgãos e entidades são os responsáveis em programar e executar a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo cada um deles atribuições distintas.

É por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente que ocorre a articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem. O Decreto Federal nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei 6.902/81 e a Lei 6.938/81, também normatiza sobre a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A competência para executar a Política Nacional do Meio Ambiente é do SISNAMA, sendo o Ministério do Meio Ambiente – MMA o seu órgão central, o IBAMA, vinculado ao MMA, o órgão executor, os Estados-membros e o Distrito Federal, os órgãos seccionais e os Municípios os órgãos locais. Por isso, sabe-se que o SISNAMA não opera a tutela administrativa do ambiente, cabendo aos órgãos mencionados, que são investidos de autoridade, desenvolver os atos tutelares essenciais à gestão do meio ambiente.

Por ser um sistema, interessante trazer a definição que consta no glossário jurídico:

SISTEMA. Do grego *systema*, e trazendo o sentido de *reunião, método, juntura*, exprime o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É o *regime*, a que se subordinam as coisas. Assim, todo *conjuntoderegras*, que se devem aplicar na ordenação de certos fatos, integrantes de certa matéria, constitui um sistema. Destarte, *há sistemas jurídicos, sistemas econômicos, sistemas sociais, sistemas de trabalho*, etc (SILVA, 2005, p. 1306).

Tem-se que o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA representa bem a definição de “sistema”, pois representa a reunião de todos os entes federativos, da sociedade e de instituições não governamentais para a formulação de políticas nacionais e

diretrizes governamentais que versem sobre o meio ambiente e os recursos ambientais que deverão ser adotadas por todos os integrantes.

Para Paulo Affonso Leme Machado:

O SISNAMA foi instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. É constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios bem como por fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Procura-se a prática da cooperação e da integração federativas na Administração Pública ambiental (MACHADO, 2015, p. 223).

É o Ministério do Meio Ambiente o órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente que esboça, controla e fiscaliza a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas que procedem dele, elaborando normas e padrões supletivos e complementares.

Imprescindível também destacar o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Previsto no inciso II, do art. 6º, da lei em comento, é o órgão deliberativo e consultivo cuja finalidade é a de assessorar, estudar, e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e para os recursos naturais, deliberando no âmbito de sua competência sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

As competências do Conselho Nacional do Meio Ambiente –CONAMA foram estabelecidas no art. 8º da mesma lei:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

III – (Revogado pela Lei 11.941/2009)

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental (vetado);

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em

caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;  
 VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;  
 VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.  
 Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente é um órgão político-administrativo ao qual o Conselho Nacional do Meio Ambiente está vinculado. Tem a incumbência principal de exercer a função consultiva e deliberativa, podendo estabelecer padrões de controle do ambiente e normas e critérios sobre licenciamento ambiental. Sua constituição, funcionamento e competência estão disciplinados no Decreto Federal nº 99.274/1990.

Paulo Affonso Leme Machado relata de forma sucinta o nascedouro do conceito deste tipo de Conselho, que ao final resultou no Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA:

Em 1973 era criada a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, pelo Decreto Federal 73.030, de 30 de outubro. No art. 3º foi instituído o Conselho Consultivo do Meio Ambiente (CCMA), com nove membros a serem nomeados pelo Presidente da República, por proposição do Ministro do Interior. Contudo, esse Conselho foi extinto na prática.

Com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, cria-se o CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente. Interessa no momento focalizar a competência dos organismos ambientais, tanto federal como dos Estados (MACHADO, 2015, p. 193).

Semelhantemente Sílvia Helena Nogueira Nascimento:

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), quando da edição da Lei nº 6.938/81, integrava a estrutura do SISNAMA no papel de Órgão Superior do sistema ambiental incumbido de assistir ao Presidente da República na formulação das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Com a edição da Lei nº 7.804/89 foi criado o Conselho Superior do Meio Ambiente (CSMA), que vem a ocupar no âmbito do SISNAMA o lugar até então atribuído ao CONAMA, que, assim, apesar da alteração efetiva pelo legislador pátrio, não perdeu papel extremamente significativo na estrutura do SISNAMA, uma vez, que restaram conferidas ao citado conselho de políticas públicas competências não apenas de ordem consultiva para o Órgão Superior do sistema, como também de ordem deliberativa, acerca de normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado (NASCIMENTO, 2015, p. 54).

Em razão do poder normativo conferido ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que vem editando resoluções desde 1984, os limites do poder normativo ocasionaram e ocasionam várias indagações sobre a sua legitimidade, uma vez que uma resolução editada é considerada como norma geral e o seu acatamento torna-se compulsório pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Sobre o poder regulamentar do CONAMA, ensina Paulo de Bessa Antunes que:

O CONAMA foi criado pelo artigo 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/81 com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes e 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. O CONAMA, portanto, é uma entidade dotada de poder regulamentar em razão de expressa determinação legal (BESSA, 2015, p. 138).

Salutar esclarecer que os entes federativos por força do art. 23, da Constituição Federal de 1988, também poderão elaborar suas próprias leis e resoluções, sendo esta última por via do Conselho Estadual e Municipal de Meio Ambiente.

No que tange à legitimidade do Conselho Nacional do Meio Ambiente em editar normas, há dissonância sobre essa legitimidade, isto em razão do que disciplina o art. 25, das Disposições Constitucionais Transitórias, existindo por consequência posicionamentos contrários e favoráveis à emissão destes atos pelo CONAMA.<sup>5</sup>

No entendimento contrário Patrícia Silveira manifesta que:

[...] tece críticas ao poder regulamentar do CONAMA, destacando que o parágrafo 1º do art. 6º da Lei 6.938/81, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Por conseguinte, “uma lei criada em nível estadual não se subordina às resoluções do CONAMA, pois a norma que rege primordialmente a repartição de competências é a Constituição”. Adverte, ainda, que as competências do CONAMA fixadas nos incisos VI e VII do art. 8º da Lei 6938/81 devem adaptar-se à nova ordem constitucional, ou seja, jamais poderão inovar de forma originária, “cabendo ao CONAMA, no máximo, a regulamentação de algo já instituído pela legislação, no qual não for aplicável, necessariamente, o princípio da reserva legal (SILVEIRA *apud* MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 89).

---

5. Artigo 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

I – ação normativa;  
(omississ)

No senso favorável Ana Maria M. Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder e Sílvia Cappelli expressam que:

Uma das atuações mais destacadas do CONAMA refere-se ao poder de editar Resoluções, as quais não foram vetadas pela CF/88, em virtude do art. 25 do ADCT (que previu a revogação, a partir de 180 dias da promulgação da CF de todos os dispositivos legais que atribuíssem ou delegassem a órgão do Poder Executivo competência assinalada ao Congresso Nacional, especialmente no que se refere à ação normativa). Isso porque somente foram abrangidos os órgãos do Poder Executivo que estivessem exercendo funções que a CF reservou ao Congresso, o que não ocorre no caso do CONAMA (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p.89).

Favoravelmente Antonio Zanollo Neto também diz que:

O dado é que competência do CONAMA não foi atingida pelo referido dispositivo constitucional, pois ao analisar a distribuição de competências da Constituição da República Federativa do Brasil se constata que o Conama nunca exerceu qualquer das competências do Congresso Nacional (NETO, 2007, p. 88)<sup>6</sup>

Igualmente Frederico Amado se declara favorável:

Importante frisar que o poder normativo do CONAMA não sucumbiu diante do artigo 25, dos ADCT, da CRFB, pois não se trata de delegação de função legislativa ao Poder Executivo, haja vista o estabelecimento de parâmetros legais em sentido estrito para o exercício das atribuições do Conselho, sendo, portanto, legítimos os regulamentos editados (AMADO, 2015, p. 110).

Bem assim, também de forma favorável, Paulo Affonso Leme Machado:

A competência do CONAMA não foi atingida pelo disposto no art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias. Diz o *caput* do art. 25: “Ficam revogadas, a partir de 180 dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem o órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especificamente no que tange a: I – ação normativa; II – alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie”. É necessário verificar as competências assinaladas pela Constituição ao Congresso Nacional e as competências previstas no art. 8º da Lei 6.938, de 31.8.1981, pois somente foram abrangidos os órgãos do Poder Executivo que estivessem exercendo funções que a Constituição reservou para o Congresso Nacional (MACHADO, 2015, p. 194).

Ao que tudo parece o art. 25, dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não invalidou o poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente -

---

<sup>6</sup>ROCHA e FILHO e CAZETTA, João Carlos de Carvalho, Tarcísio Humberto P. Henrique e Ubiratan Cazetta, Política Nacional do Meio Ambiente, 25 anos da Lei n. 6.938/1981, 2007, DelRey, p. 88.

CONAMA, uma vez que não versa de delegação de função legislativa ao Poder Executivo, em consequência as resoluções editadas pelo CONAMA são válidas e identificam-se com os ditames constitucionais, considerando-se a fixação de critérios legais em sentido estrito para a execução dos deveres do Conselho em comento, estando, portanto, a posição majoritária da doutrina mais acertada.

Para o licenciamento ambiental a possibilidade e a legalidade do CONAMA de poder editar resoluções é extremamente significativo, principalmente quando estabelece critérios para o licenciamento ambiental de empreendimentos, atividades e obras efetivas ou potencialmente poluidoras, este é o prelecionamento de Sílvia Helena N. Nascimento:

No que concerne ao licenciamento ambiental, verifica-se o relevante papel desempenhado pelo CONAMA no estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; o CONAMA tem ainda o poder de determinar – sempre que entender necessário, para projetos públicos ou privados que envolvam obras ou atividades de potencial e significativa degradação ambiental – a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de sua implantação, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, como também às entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, com especial aplicação às intervenções que possam atingir áreas consideradas patrimônio nacional (NASCIMENTO, 2015, p. 56).

Além do mais, a legitimidade do Conselho Nacional do Meio Ambiente para fins legislativos é aceita pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, alguns julgados atestam este ponto de vista:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. ANÁLISE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENO DE MARINHA. RESTINGA. COMPETÊNCIA DO CONAMA NA EDIÇÃO DE RESOLUÇÕES QUE OBJETIVEM O CONTROLE E A MANUTENÇÃO DO MEIO AMBIENTE. EDIFICAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IRRETROATIVIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA. (...) 5. O Código Florestal, no art. 3º, dá ao Poder Público (por meio de Decreto ou Resolução do Conama ou dos colegiados estaduais e municipais) a possibilidade de ampliar a proteção aos ecossistemas frágeis. 6. Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de



Áreas de Preservação Permanente. 7. A Resolução n. 303/02 do CONAMA não está substancialmente apartada da Resolução n. 04/85 do CONAMA, que lhe antecedeu e que é vigente à época dos fatos. Ambas consideram a restinga como espécie de acidente geográfico, encoberto por vegetação característica. Destarte, não há extrapolação de competência regulamentar do CONAMA em sua Resolução n. 303/02 no que se refere à definição de restinga, porquanto está de acordo com o definido na Lei n. 4.771/65 e nos estritos limites ali delineados. 8. Dentro do contexto fático delineado no acórdão recorrido, é inafastável a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, no sentido de que a edificação foi promovida dentro de área de restinga, considerada de preservação permanente, sob pena de ferir o disposto na Súmula 7 do STJ (...)" Recurso especial improvido. (REsp 1462208/ SCRECURSO ESPECIAL 2014/0149502-0, Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS (1130), Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Superior Tribunal de Justiça, Data do Julgamento 11/11/2014, Data da Publicação/Fonte DJe 06/04/2015)

Ementa: CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária. O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido. (ADI 3074 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014).

EMENTA: ATOS NORMATIVOS DO IBAMA E DO CONAMA. MUTIRÕES AMBIENTAIS. NORMAS DE NATUREZA SECUNDÁRIA. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE É incabível a ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária que não regulem diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 2714, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2003, DJ 27-02-2004 PP-00020 EMENT VOL-02141-03 PP-00614).

Os tribunais entendem que o CONAMA não extrapola a competência regular por possuir natureza secundária, que não prescreve diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais.

Assim, uma vez que o Conselho Nacional do Meio Ambiente pode emitir resoluções - editar atos normativos que visem consubstanciar e efetivar legislação, cuja

ocorrência se dá no campo da discricionariedade técnica, as leis ambientais são complementadas pelas mesmas, à vista disso, na hipótese de serem emanadas resoluções que instituíssem sanções e tipificassem preceitos sobre as quais não existisse vaticínio legal, a inconstitucionalidade material poderia ser investigada, pois não mais estariam propondo-se a complementar lei, mais sim cria-la, desviando-se o Conselho de sua função precípua.

Dessarte, o Conselho Nacional do Meio Ambiente não estabelece de modo direto normas constitucionais, por ser um órgão regulador, mas tão somente normas legais. Sendo assim, suas resoluções não restringem direito fundamental constitucional, todavia, orientam seu emprego, com o intuito de que as leis ambientais sejam aplicadas de forma a confirmar o meio ambiente previsto no art. 225, da Constituição Federal de 1988.

### **1.1.5 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**

A Política Nacional do Meio Ambiente tem seus instrumentos previstos no artigo 9º, da Lei Federal nº 6.938/81:

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

(...)

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

O artigo 225, da Constituição Federal de 1988, serve de base constitucional para os instrumentos presentes no artigo, sem, contudo, confundi-los com os instrumentos materiais conhecidos no § 1º, incisos I a VII, do art. 225, da Constituição Federal Brasileira, bem assim, com os instrumentos processuais, legislativos ou administrativos. Igualmente, buscam dar efetividade aos objetivos contidos no art. 4º da mesma lei.

Sobre os instrumentos da PNMA leciona Sílvia Helena Nogueira Nascimento:

Tais instrumentos possuem papel específico e de extrema relevância na aplicação dos princípios e objetivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente ao se levar em conta, com especial atenção, a busca por um desenvolvimento econômico sustentado. Permitem que o Poder Público intervenha na ordem econômica para assegurar que o País cresça, desenvolva-se, produza, gere emprego e renda, de uma forma equilibrada e sustentável, tanto sob o aspecto ambiental quanto social. A Lei é taxativa ao indicar que “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (NASCIMENTO, 2015, p. 32).

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tem a função de estabelecer uma direção para que o desenvolvimento econômico e social aconteça de forma ordenada com a proteção e preservação ambiental, possuindo um caráter, acima de tudo, preventivo.

Sendo este o mais relevante papel do licenciamento ambiental, que ao fazer a análise prévia do empreendimento, não cria obstáculos, apenas o enquadra nas normas ambientais vigentes e pertinentes, intentando mitigar o fator de potencial poluidor, indicando obrigações e impondo impedimentos para a concretização deste objetivo.

Sobre o artigo em comento Édis Milaré tese a seguinte censura:

Como se vê, a Lei 6.938/81, no seu artigo 9º, colaciona o rol de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, sem que seja feita qualquer distinção estrutural entre eles. O legislador coloca os mecanismos em um “mesmo balaio”, o que pode dificultar o entendimento e até mesmo a aplicação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Nos incisos, misturam-se institutos de essência puramente estatal com institutos de base quase privada. Sob o ponto de vista exclusivamente técnico, há a presença de dois tipos de instrumentos e, apesar de haver, obviamente, a necessidade de maturação legislativa, administrativa e até doutrinária, que só se dará ao longo dos anos, não resta dúvida ser necessária uma classificação dos meios de gestão apontados no suprarreferido art. 9º (MILARÉ, 2015, p. 702).

Pertinente à censura tecida pelo doutrinador, contudo, não há que se esquecer que a referida lei foi editada em um período de exceção como já explanado, ou seja, foi um avanço em se tratando da época em que foi impressa, do mesmo modo, que alguns instrumentos como o zoneamento econômico e a avaliação de impactos ambientais sequer foram implementados pela maioria dos Estados brasileiros.

Sendo assim, pode-se compreender pelo comentário desfavorável que a lei merece uma revisão para que as distorções apontadas sejam retificadas, bem assim, faça previsão de algum tipo de sanção aos entes federativos que deixem de executar algum instrumento de sua competência, sob pena da lei se torna inócua e o meio ambiente ficar prejudicado e desprotegido.

Tem-se que o licenciamento ambiental é provavelmente um dos instrumentos mais populares e certamente o mais utilizado da Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que nenhum empreendimento, obra ou atividade utilizadora de recurso natural considerada efetiva ou potencialmente poluidora ou daquelas que sob, qualquer forma,

possam causar degradação ambiental, pode se instalar ou mesmo funcionar sem uma licença ambiental, seja na esfera Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal.

Logo, pode-se inferir que dentro da Política Nacional do Meio Ambiente o licenciamento ambiental é o instrumento que se dispõe a cumprir o escopo proposto por ela, estabelecendo uma conexão com os objetivos gerais de proteção ambiental igualmente previstos na lei.

Sem ignorar a importância dos demais instrumentos, o licenciamento ambiental certamente foi o que mais se firmou na defesa e proteção do meio ambiente e dos bens naturais.

Do mesmo modo, o licenciamento ambiental está ligado intimamente com todos os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, buscando até mesmo vinculá-los, como é o caso do zoneamento econômico e os padrões de qualidade. O primeiro instrumento se destaca, pois como se trata de uma ferramenta de planejamento estatal que institui zonas de atuação *sui generis*, considera a preservação, a recuperação ou a melhoria da qualidade do meio ambiente, devendo ser verificada no andamento da atividade as regras para o uso e ocupação do solo antes e a após a emissão da licença. Já o segundo instrumento no decurso do licenciamento ambiental carecerá de exame acurado no projeto apresentado, para que seja constatado que a atividade que se pretende instalar está na verdade ajustada aos padrões de qualidade ambiental (FARIAS, 2013, p. 37).

Como se vê, o licenciamento ambiental é tido como um instrumento para a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto na Constituição Federal, contando com normas próprias, sendo a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 237/97, que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na PNMA a mais conhecida e utilizada, todavia não há que se descuidar da Resolução CONAMA nº 01/86, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – Rima.

Imprescindível deslindar que o licenciamento ambiental como importante e poderoso instrumento da PNMA, cujo papel é indispensável e meritório na proteção ambiental, somente poderá ser executado pelos órgãos e entidades ligadas ao SISNAMA, isto por força do que normatiza o art. 17- L, da Lei Federal nº 6.938/81:

Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Talden Farias tese o seguinte comentário sobre este artigo:

Apenas os órgãos e entidades que são responsáveis pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente e que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente é que podem fazer o licenciamento ambiental. Esse é o entendimento do art. 17-L da Lei nº 6.938/81, ao determinar que “as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”.

Isso significa que o mecanismo é realizado no âmbito federal pelo IBAMA, no âmbito estadual pelos órgãos ou entidades da Administração Pública estadual direta ou indireta, responsáveis pelo controle ambiental e no âmbito municipal pelos órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Logo, o mesmo só pode ser feito pelos órgãos que fazem parte do SISNAMA, de maneira que estes se submetam a todos os regramentos editados legalmente pelo CONAMA (FARIAS, 2013, p. 38).

Sílvia Helena Nogueira Nascimento do mesmo modo:

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente determina que as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sendo, portanto, imprescindível a análise da estrutura e respectivas repartições de competência no âmbito do sistema em questão, no que toca ao licenciamento ambiental (NASCIMENTO, 2015, p. 52).

Sendo assim, o licenciamento ambiental só poderá ser exercido por órgãos integrantes do SISNAMA, respeitada a competência para licenciar de cada um.

Não raramente os Batalhões da Polícia Militar Ambiental do Brasil tentam usurpar o poder de polícia administrativo conferido única e exclusivamente aos órgãos e entidades ligadas ao SISNAMA por determinação legal, às vezes propondo convênios e tentando aprovar leis neste sentido, criando assim indisposições desnecessárias entre as instituições.

Auro de Quadros Machado sobre este assunto manifesta que:

O poder de polícia no ambiente é exercido pelos órgãos que integram o SISNAMA, instituído pela Lei federal nº 6.938/1981. Somente eles poder exercer o poder de polícia no ambiente, como por exemplo, emitirem notificações, autos de infração, embargar ou interditar determinada atividade, suspender e aplicar multas (MACHADO, 2012, p. 64).

Em virtude da importância do licenciamento ambiental na proteção ambiental e como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o assunto será tratado de forma apartada e aprofundada no próximo capítulo.

## 1.2. Sistema de Gestão Ambiental

Conveniente iniciar o tema sobre Gestão Ambiental trazendo o ensinamento de ÉdisMilaré sobre as suas primeiras ocorrências:

As atividades que, de um modo geral, visam proteger o meio ambiente das consequências das próprias ações humanas podem ser observadas em tempos mais remotos, como as medidas proibindo serras hidráulicas na Inglaterra no século XIV e leis para proteger as florestas e as águas em meados do século XVII na França, a fim de resolver as questões da escassez de madeira, conforme citadas por Acot. As primeiras manifestações de gestão ambiental foram estimuladas pelo esgotamento de recursos, como o caso da escassez de madeira para a construção de moradias, fortificações, móveis, instrumentos e combustível, cuja exploração havia se tornado intensa desde a era medieval. Muitas florestas foram destruídas, por exemplo, para produzir ferro, pois segundo nos informa o mesmo autor, para obter 50kg de ferro era necessário queimar 25 m<sup>3</sup> de lenha. Acot denomina esses primeiros atos de defesa da natureza como proteção dos gerentes, pois não eram resultantes de uma preocupação com a natureza por ela mesma, mas do interesse em preservar os recursos do país tendo em vista sua utilização (MILARÉ, 2015, p. 635).

Adentrando ao Sistema de Gestão Ambiental, que se encontra inserido na Política Nacional do Meio Ambiente em seu art. 1º, igualmente previsto na Constituição Federal de 1988, quando impôs tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e às futuras gerações, cabendo de forma mais acentuada ao Estado, a obrigação de garantir este direito, ordenando e estimulando o desenvolvimento científico, da pesquisa e da educação tecnológica, buscando a resolução das adversidades enfrentadas pelo país, procurando, com fulcro no art. 218, §§ 1º e 2º, da CRFB, o aperfeiçoamento do sistema produtivo nacional e regional.

Tem-se que o art. 13, da PNMA, identicamente faz esta previsão:

Art 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único - Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Luís Paulo Sirvinskas define gestão ambiental como sendo:

Gestão Ambiental, em outras palavras, é a maneira pela qual o cidadão, o empresário e o governo agem para fazer um mundo melhor. Ou seja: um cidadão sustentável; um lar sustentável; uma empresa sustentável; um governo sustentável; uma cidade sustentável; um país sustentável; e um mundo sustentável. Como podemos ver, são vários os enfoques possíveis de sustentabilidade (SIRVINSKAS, 2015, p. 116).

Édis Milaré confere uma definição mais extensa e com mais complementos:

O meio ambiente, como “patrimônio da coletividade”, deve ser preservado, administrado e incrementado em favor de todos os cidadãos que integram a sociedade nacional brasileira. Este escopo transcendental (que é fim) requer instrumentos adequados, como os diferentes recursos de gestão, métodos apropriados e outros (que são meios), para que seja preenchido o objetivo social. Os atores são, como já se sabe, o Poder Público e a sociedade, esta, por intermédio dos seus segmentos organizados. Mas, para todos os efeitos, a incumbência é uma só, geral, compartilhada e inarredável, identificada com a própria razão de ser da sociedade: zelar por si mesma, pelos seus objetivos maiores e pelo seu patrimônio. Depreende-se então que, para ações organizadas e eficazes, são requeridos o fim, os meios e os agentes – além de outros fatores, naturalmente.

Esse conjunto orgânico de ações praticadas constitui um processo único, articulado, vez que elas não podem ser desconexas ou descoordenadas. Tal processo, complexo e cientificamente encadeado, vem a ser a Administração do Meio Ambiente ou, em termos mais apropriados à nomenclatura contemporânea, a Gestão Ambiental, Administrar e gerir, em última análise, são sinônimos. Não obstante, a “gestão” apresenta requisitos próprios que a tornam mais racional e científica do que uma simples “administração” ou condução de negócios empírica e rotineira (MILARÉ, 2015, p. 634).

A Gestão Ambiental na forma acima lecionada é a ação desenvolvida em conjunto pela sociedade, pelos empreendedores e pelos entes federativos visando estabelecer um mundo ambientalmente sustentável. Procura conquistar resultados afirmativos sobre o meio ambiente, é um poderoso instrumento utilizado para valorizar e atrair olhares para o meio ambiente através de diretivas, planejamento, gerenciamento, destinação de recursos, bem

assim de outras ferramentas que visam buscar resultados proveitosos na proteção do meio ambiente, tendo, por força do que normatiza a Constituição Federal Brasileira, como agentes principais o Poder Público e a coletividade no que diz respeito a responsabilidade da tutela do meio ambiente, que conduz a uma sistematização de políticas e ações.

Quanto aos agentes da gestão ambiental indicados, confirma Édis Milaré:

Pelo preceito constitucional, os atores responsáveis pela qualidade ambiental no Brasil (e, por associação, pelas políticas ambientais), como já se tem inculcado, são o Poder Público e a sociedade. Ambos são entes coletivos que atuam: um, na grande esfera pública e oficial do Estado; outro, na esfera menor dos interesses sociais gerais e particulares, que devem estar sintonizados com o bem comum. Daí se conclui, com clareza, que a gestão ambiental é compartilhada pelo Poder Público e pelas organizações da sociedade civil. Seria um erro, e falso entendimento da Constituição, defender que gestão ambiental é assunto exclusivo de empresas ou de organizações da sociedade civil, não cabendo ao Estado. Outrossim, é verdade que todos os atores sociais do meio ambiente atuam na medida das responsabilidades e competências que lhe são próprias, com estilos de gestão diferentes, apropriados às várias missões e interesses existentes no corpo social ou no Estado. [...] (MILARÉ, 2015, p. 636).

Assim, por ser o meio ambiente um bem difuso e coletivo, cabendo ao Poder Público e à coletividade protegê-lo por imposição constitucional, uma vez que o mesmo não consegue se auto proteger, a sua salvaguarda vem do Poder Público, a julgar por tratar-se de patrimônio público, restando portanto a tutela administrativa ao três entes da federação, não ficando contudo a sociedade desobrigada, operando portanto, todos na gestão ambiental.

Quanto à tutela administrativa do meio ambiente, assim educa Édis Milaré:

A tutela administrativa do meio ambiente, partindo de um sistema jurídico e de um corpo de instrumentos legais, conduzirá a ação do Poder Público a um sistema de gestão ambiental, consoante estabelece o art. 225, da CF, complementado pelos dispositivos das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios no que interessa ao meio ambiente. O Poder Público, nas três esferas de entes federados, não poderá eximir-se desse princípio constitucional (MILARÉ, 2015, p. 638).

Desta maneira, quando se fala em Gestão Ambiental entende-se velar da obrigação constitucional que confere a todos de gerenciar a proteção do meio ambiente, remanescendo, entretanto, ao Poder Público a sua tutela por se tratar de bem de uso comum.

Pode o poder público responder por ações e omissões, bem assim fixar parâmetros profiláticos e de reparação como forma de restringir ao máximo os impactos



ambientais das atividades humanas, econômicas e institucionais como modo de estabelecer uma tutela administrativa que visa à integração da sociedade civil organizada e do Poder Público.

Para ÉdisMilaréconveio diferenciar “gerenciamento” de “gestão”, como forma de elucidar de forma mais cristalina o papel da gestão ambiental:

Por fim, cabe-nos dar um pouco mais de precisão aos conceitos. A gestão se diferencia do gerenciamento, sendo este tomado como sistema ou modalidade de administrar problemas e interesses relativos ao meio ambiente em escala operacional e no âmbito de assuntos específicos. A gestão ambiental, ao invés, se ocuparia da definição dos objetivos e políticas, assim como da chamada governança, da implementação de medidas concretas em casos particulares, valendo-se dos métodos e meios propiciados pelo planejamento que se pratica tanto no setor público, como na iniciativa privada, como se verá adiante (MILARÉ, 2015, p. 638).

Assim, resta esclarecido que a gestão ambiental ocupa-se dos instrumentos e das políticas públicas para a proteção ambiental, encaixando aqui a Política Nacional do Meio Ambiente, e gerenciamento ocupa-se de maneja-las de maneira adequada e eficiente na busca da melhor forma de proteger o meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente por meio de seus instrumentos escolhidos pelo legislador nos termos do que julgou serem os mais apropriados,viabilizou a Gestão Ambiental quando previu o licenciamento de obras, atividades e empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, impondo-lhes restrições e exigindo medidas na busca da proteção do sistema ambiental.

Esta é a ministração de Raisa Lustosa de Oliveira ao comentar que:

A PNMA estabelece alguns instrumentos para viabilizar a gestão ambiental, que visam basicamente identificar e suprimir ou restringir o desenvolvimento de atividades que ameacem o sistema nacional ambiental, a partir de medidas preventivas ou coibitivas. A gestão ambiental pública brasileira é composta de normas de comando e controle, que regulamentam as atividades e os empreendimentos com significativo impacto ambiental negativo. Assim, a PNMA instrumentalizou um rol de ferramentas que o legislador entendeu serem os mais adequados no sentido de viabilizarem restrições de atividades, critérios para introdução de tecnologias e controle de uso dos recursos naturais. [...] (OLIVEIRA, 2014, p. 62).

ÉdisMilaré também estabelece um caminho de comunicação entre a Gestão Ambiental e a Política Nacional do Meio Ambiente:

A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei 6.938/1981, traz duas afirmações bastante significativas para este nosso estudo. Ei-las:

a) A ação governamental deve ser exercida “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”.

Pelo fato de ser *bem de uso comum*, o meio ambiente é de domínio público, embora não seja propriedade do Poder Público; por isso, este último tem papel insubstituível e inalienável na Gestão Ambiental.

[...]

O Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público, incumbidos da proteção ambiental, vem a ser o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil (MILARÉ, 2015, pp. 637e 641).

Por estabelecerem os citados autores um nexa entre a Gestão Ambiental e a Política Nacional do Meio Ambiente, pode-se supor que o SISNAMA por meio de seus órgãos vem a ser a espinha dorsal de atuação da Gestão Ambiental, da mesma maneira o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica (instrumentos da PNMA), a sua implementação na busca da efetiva proteção ambiental.

É importante sobrelevar que os princípios que norteiam o Direito Ambiental também deverão ser considerados como forma de se efetivar a Gestão Ambiental, pois sem a observância dos mesmos não há que se falar em desenvolvimento sustentável.

Para ÉdisMilaré os princípios do Direito Ambiental são: a) Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito/dever fundamental da pessoal humana; b) Princípio da solidariedade intergerencial; c) Princípio da natureza pública da proteção ambiental; d) Princípios da prevenção e da precaução; e) Princípio da prevenção; f) Princípio da precaução; g) Princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; h) Princípio do controle do poluidor pelo Poder Público; i) Princípio do poluidor-pagador; j) Princípio do usuário-pagador; l) Princípio do protetor-recebedor; m) Princípio da função socioambiental da propriedade; n) Princípio da participação comunitária; o) Princípio do retrocesso ambiental; e p) Princípio da cooperação entre os povos (MILARÉ, 2015, pp. 258 a 280).

Enquanto para Paulo Affonso Leme Machado os princípios do Direito Ambiental são: a) Princípio do direito ao meio ambiente equilibrado; b) Princípio do direito à sadia qualidade de vida; c) Princípio da sustentabilidade; d) Princípio do acesso equitativo aos

recursos naturais; e) Princípios usuário-pagador e poluidor pagador; f) Princípio da precaução; g) Princípio da prevenção; h) Princípio da reparação; i) Princípio da informação; j) Princípio participação; l) e Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público (MACHADO, 2015, pp. 53 a 133).

Melissa Ely Melo reforça a ideia da importância dos princípios na gestão ambiental:

Não é possível frear a degradação ambiental acelerada atual apenas pela interpretação principiológica das normas ambientais existentes, entretanto, a possibilidade de aplicar a gama atual de princípios, da maneira abrangente e detalhista como atualmente se apresentam, é fundamental para a eficiência da gestão ambiental, a qual deve voltar-se, sempre que possível, à manutenção do *statu quo ante*, e não somente a compensação ambiental. Por sua vez, a compensação ambiental ecológica deveria existir apenas quando a restauração ambiental não pudesse ser realizada de forma total ou parcial (OLIVEIRA *apud* MELO, 2014, p. 65).

Pela ministração acima, tem-se que para a gestão ambiental funcionar os princípios que norteiam o Direito Ambiental deverão ser aplicados, visando sempre buscar a efetivação do estado original do meio ambiente, e não apenas as medidas mitigadoras e compensatórias.

A Gestão Ambiental deve se valer de todos os instrumentos a disposição com a finalidade precípua de consolidar ao máximo a eficiência do Estado na consumação do desenvolvimento econômico sustentável.

O Comitê Brasileiro de Gestão Ambiental instituiu a ISO 14001 através da Comissão de Estudo de Gestão Ambiental que é internacionalmente adotada, sendo a mesma extremamente útil na Gestão Ambiental, pois estabelece os seus critérios. Quando uma empresa busca a certificação com a norma ABNT NBR ISO 14001, declara para o mercado a conformidade do seu sistema de Gestão Ambiental com as boas práticas propostas a minorar impactos que inspirem riscos à preservação do meio ambiente, a conformidade do sistema de Gestão Ambiental atesta a diminuição da carga de poluição produzida por ela, tendo em vista ocupar-se da revisão da cadeia e do processo produtivo buscando alcançar à melhoria contínua do desempenho ambiental, fiscalizando insumos e matérias-primas que possam refletir desperdícios de recursos naturais.

A ISO além de certificar as boas práticas ambientais da empresa e concorrer para o equilíbrio do meio ambiente e conseqüentemente auxiliar na melhora da qualidade de

vida dos cidadãos, é um distintivo relevante na competitividade da empresa, valorizando sua ação no mercado.

Neste sentido esclarece ÉdisMilaré:

A série das Normas NBR 14.000 proporciona ao meio ambiente vasta cobertura por parte das organizações. Dentre essas normas, as de n. 14001 e 14004 referem-se ao Sistema de Gestão Ambiental, processo que integra diferentes áreas empresariais e acompanha os seus fluxos operacionais, confere uniformidade a rotinas e procedimentos, facilita a gestão e subsidia a tomada de decisões. Em síntese, dão corpo e alma a governança ambiental (MILARÉ, 2015, p. 675).

E Raisa Lustosa de Oliveira:

Segundo a ISO 14001, planejar é “estabelecer os objetivos e processos necessários para atingir os resultados em concordância com a política ambiental da organização” (ABNT, 2004, p. 6), entendido aqui todos os tipos de organização, pública ou privada. Para tal norma, o planejamento volta-se ao cumprimento de alguns passos básicos: identificação dos aspectos ambientais do que estiver sendo analisado, determinação daqueles que tenham ou possam ter impactos significativos sobre o meio ambiente, sempre de forma atualizada e em consonância com as exigências já postas pela legislação pertinente (OLIVEIRA, 2014, p. 72).

Assim, pode-se arrematar que para a empresa ou ente público conseguir sua certificação deverá ter elaborado a sua política ambiental, sendo que o sistema de Gestão Ambiental presume a política ambiental dos mesmos, devendo apontar suas prioridades, critérios e plataformas, considerando de forma mais efetiva as suas responsabilidades ambientais.

### **1.2.1 Avaliação Ambiental Estratégica**

Como a Gestão Ambiental tem a sua sustentação na Política Nacional do Meio e a Avaliação Ambiental Estratégica é uma de suas ferramentas de gestão fundamental no esboço da concepção das políticas públicas ambientais, com o propósito ulterior de possibilitar o seu estabelecimento na Gestão Pública, ir-se-á analisá-la neste subitem, sendo o licenciamento ambiental, instrumento da PNMA e igualmente estratégico para a Gestão Ambiental, tratado isoladamente no próximo capítulo, como já informado.

A origem da Avaliação percorre um longo caminho, tem sua origem principal os Estados Unidos da América, uma vez que a Lei da *National Environmental Policy Act* (NEPA), de 1969, institucionalizou a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, que solicitava a avaliação prévia de impactos das ações que pudessem lesar de maneira significativa a qualidade do ambiente humano, foi notável em favorecer o temor ambiental na escolha de propósitos, contribuindo para o surgimento do EIA e da AIA. Em 1990 países como a Holanda e o Canadá aprofundaram no estudo da visão estratégica, fazendo uma afluência da AIA e do EIA, até avançar para a AAE, que se disseminou internacionalmente, sobretudo na Europa. A União Europeia aprovou a Diretiva 2001/42/EC, vigorando a partir de 2004, que prevê a exigência da AAE. No Encontro de Alto Nível do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (DAC/OCDE), realizado em maio de 2008, a AAE foi o centro do trabalho propositivo da OCDE, tendo sido reconhecida como uma ferramenta indispensável para as ações de desenvolvimento. A Conferência Rio+20 também laborou para a implementação da AAE, porém os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável - ODS são os que possuem maior relevância para o AAE (OLIVEIRA, 2014, pp.116 a 119).

Como já dito acima, a Gestão Ambiental tem como atributo a análise prévia da qualidade do meio ambiente, por se tratar de uma política ambiental como forma de estabelecer os princípios ambientais da precaução e da prevenção, sendo esta a finalidade da Avaliação Ambiental Estratégica, funcionar como um instrumento benéfico na tomada de decisão aplicando-se antes das intervenções no meio ambiente, devendo antepor-se a políticas governamentais aos prejuízos ambientais, definindo com antecedência políticas de desenvolvimento sustentável.

Sobre a Avaliação Ambiental Estratégica cabe trazer algumas lições:

Édis Milaré explica que:

A AAE destina-se especificamente à elaboração de políticas públicas e governamentais, quando dos estudos prévios para a formulação de tais políticas. Seu objetivo é levantar e indicar problemas ambientais nos projetos de infraestrutura econômica (transporte, energia, e outros) e de infraestrutura social (educação, saúde e outros), com intuito de eliminá-los ou minimizá-los já no nascedouro. Por isso, a AAE evitará dissabores ambientais e prevenirá a tomada de decisões equivocadas que, além de graves inconvenientes técnicos, poderiam resultar em malversação do erário público (MILARÉ, 2015, p. 668).

Enquanto Raisalustosa de Oliveira:

A AAE é o processo formalizado, sistemático e abrangente de avaliação dos impactos ambientais realizado nos níveis de decisão governamental anteriores ao da submissão de projetos à análise dos órgãos ambientais. É o sopesamento do impacto de ações e de consequências ambientais num nível mais estratégico das decisões notadamente no âmbito de políticas, planos e programas, podendo seu âmbito ser setorial, regional ou em área programática específica (OLIVEIRA, 2014, p. 120).

Rubens Losada de Menezes:

A AAE, conhecida na literatura inglesa como *Strategic Environmental Assessment* (SEA), é considerada hoje um dia como o mais pujante instrumento de apoio aos processos decisórios sobre rumos do desenvolvimento regional e nacional, que implicam usos e impactos significativos aos fatores ambientais. Ao mesmo tempo, é um processo que persegue inserir o DNA da sustentabilidade nos mais altos níveis institucionais, em que invariavelmente se determina o modelo de desenvolvimento econômico e ambiental de um País. Dada a importância, cabe a doutrina ressaltar a funcionalidade desse macroinstituto jurídico ambiental, especialmente, sua conexão para a adequada operatividade da AIA, conseqüentemente do licenciamento ambiental, e demais instrumentos jurídicos previstos na PNMA (MENEZES, 2015, p. 257).<sup>7</sup>

Pelas lições trazidas tem-se que a Avaliação Ambiental Estratégica deve ser utilizada na tomada de decisões e empregada antes do exame dos projetos pelos órgãos ambientais licenciadores, designa-se as políticas públicas e governamentais, seu propósito é averiguar e revelar a adversidade ambiental antes que ela se concretize.

Oportuno contar que pouco se nota a utilização da Gestão Ambiental pelos órgãos licenciadores, pode-se ir mais além, a ausência deste instrumento é uma realidade no Poder Público, seguindo-se a isso há uma pressão política do qual se encontra refém e de escolhas cujo resultado não se pode precisar.

Quanto aos atores que atuam na Avaliação Ambiental Estratégica Édis Milaré ensina que:

AAAE envolve, como qualquer instrumento ou forma de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, ações e atores ou agentes. As ações são aquelas preconizadas por políticas, planos e programas, que decorrem desses últimos. Os atores ou agentes são as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que as põem em campo para implementar o que está planejado. Obviamente, os órgãos da Administração Pública,

---

<sup>7</sup>RUBENS, Losada de Menezes, Revista de Direito Ambiental – RDA, Ano 20.77.Janeiro-Março.2015, Revista dos Tribunais, 2015, p. 257.

mesmo se carentes alguns de personalidade jurídica própria, são compreendidos nesse rol de atores ou agentes.

[...]

Os atores sociais ou agentes ambientais são mobilizados para agir segundo as políticas que lhes são propostas ou impostas. Seja qual for a situação, eles precisam estar quando possível conscientes do seu papel e das consequências das suas ações, condutas e métodos. É o mínimo que o Poder Público e a coletividade podem desejar e esperar deles. Aí intervém a AAE. Esse instrumento pode estar presente em diferentes níveis de planejamento; todavia, é preferível que figure nos escalões hierárquicos mais elevados, até mesmo porque o seu raio de influência será mais amplo (MILARÉ, 2015, pp. 667 e 668).

O ensinamento é claro, os atores sociais ou agentes sociais da Avaliação Ambiental Estratégica são aqueles estimulados a operar segundo as políticas que lhe são determinadas e oferecidas, devendo estar cientes de sua função e das consequências de suas escolhas, sendo estas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, e as suas ações aquelas apregoadas por políticas, planos e programas. A atuação dos atores é fundamental para que a Gestão Ambiental apresente resultado.

O objeto de tal avaliação é “a realização de estudos para determinar as repercussões de uma ação pública nas fases preliminares de sua adoção” (OLIVEIRA *apud* LANCHOTTI, 2014, p. 119).

Sob a ótica de prevenção, é relevante que a Avaliação Ambiental Estratégica regresse ao instante de análise das consequências ambientais, apartando-as de empreendimentos e atividades e conduzindo-as para o trabalho de planejamento, através da assimilação da extensão ambiental ao processo de tomada inicial de decisão.

Raisa Lustosa de Oliveira ministra sobre o maior propósito da Avaliação Ambiental Estratégica:

E é esse o maior escopo da AAE: trazer a preocupação ambiental já para a etapa anterior da atuação do Executivo, a do planejamento, ao contrário do licenciamento ambiental, que é em essência forma de exercício de poder de polícia. Sua eficácia depende de ser integrada ao processo de tomada de decisão. São razão de existir é influenciar as decisões de políticas públicas de forma a torná-las efetivamente sustentáveis. O caráter sucessivo do planejamento é fundamental para seu bom desempenho: as preocupações inerentes a cada etapa devem ser levadas em consideração na etapa que a sucede.

[...]

Assim, a AAE tem por escopo fazer com que as decisões governamentais tenham conteúdo menos imediatista e mais conectado com as considerações sociais, ambientais e econômicas

que lhe serão inerentes. As consequências já são ponderadas no próprio processo decisório e não apenas em sede da aplicação de políticas, planos e programas já formulados. É uma interpretação teleológica realizada já na tomada de decisões, em plena consonância com o princípio da sustentabilidade (OLIVEIRA, 2014, pp.121 e 122).

As ações governamentais vindouras tem que ser idealizadas na Avaliação Ambiental Estratégica, principalmente no que se refere ao exame dos impactos ambientais que poderão ser produzidos por obras, serviços ou empreendimentos sob o enfoque dado pelas políticas públicas que já subsistem em cada região, visando oferecer opções de medidas mitigadoras, alinhando a parte técnica e a política como forma de subvencionar a adoção da resolução mais apropriada sobre as ameaças e consequências ambientais, devendo o relatório apresentado alicerçar a escolha e não apenas figurar como material de pesquisa, sendo esta a razão de ser da Gestão Ambiental.

Os entes federativos da República Brasileira devem organizar-se e planejar-se para adotarem deliberações corretas sobre o desenvolvimento sustentável, uma vez que o mesmo está intrinsecamente ligado a Avaliação Ambiental Estratégica, devendo a responsabilidade ser compartilhada entre eles.

Indispensável à orientação de ÉdisMilaré sobre este tema:

A Avaliação Ambiental Estratégica – AAE vem reforçar, com muita oportunidade, o papel e a imprescindibilidade dos Sistemas de Meio Ambiente (desde o Sisnama até os Sistemas Municipais, passando pelos Estaduais). A responsabilidade da Administração Pública pela preservação do meio ambiente não se confina ao respectivo órgão central, ou seja, ao Ministério do Meio Ambiente (esfera da União), às Secretarias do Meio Ambiente (esfera dos Estados) e às Secretarias ou Departamentos (esferas dos Municípios). Tal responsabilidade é ainda compartilhada por outros órgãos das respectivas Administrações Públicas. Aliás, em última análise, ela alcança de cheio o próprio Poder Público e, na grande maioria dos casos, vem a recair sobre o Poder Executivo. Nesse contexto amplo, estão em foco os chamados órgãos setoriais dos Sistemas de Meio Ambiente (MILARÉ, 2015, p. 670).

Na esfera dos Sistemas Nacionais do Meio Ambiente, as políticas setoriais e projetos estão ligados a algum órgão da Administração Pública de qualquer dos entes federativos – União, Estado, Distrito Federal ou Município, devendo por força constitucional agir de forma compartilhada na gestão da proteção ambiental, devendo dispor de um departamento técnico que resulte em uma Avaliação Ambiental Estratégica que concretize as ações projetadas em concordância com os órgãos ambientais de cada ente federativo.



Outro aspecto importante que merece destaque são as etapas necessárias de uma Avaliação Ambiental Estratégica, segue a lição de Raisa Lustosa de Oliveira:

Assim, as etapas básicas de uma AAE, como demonstrado no esquema acima, são: (i) definição do âmbito a ser avaliado e suas respectivas propostas; (ii) considerações de alternativas – sejam ativas ou de não intervenção; (iii) avaliação dos impactos e das propostas de mitigação considerando-os individual e cumulativamente; (iv) definição de quem serão os envolvidos e consultados e a efetiva consulta e divulgação, com transparência em todo o processo; (v) tomada de decisão fundamentada e justificada, divulgada de forma adequada; e por fim, (vi) a previsão de propostas para que implementem as alternativas, para que sejam monitoradas e consequentemente avaliadas (OLIVEIRA, 2014, p. 125).

Tem-se que as etapas da Avaliação Ambiental Estratégica detalham o seu propósito, levando em consideração a avaliação das propostas; as considerações das alternativas apresentadas e consequente avaliação dos impactos ambientais para análise das medidas mitigadoras e compensatórias; definição dos agentes e comportamento transparente durante todo o processo; ato administrativo motivado; e antecipação das orientações para acompanhamento e verificação. As etapas confirmam o seu objeto e objetivo.

A Avaliação Ambiental Estratégica dentro da percepção de desenvolvimento sustentável deve ser adotada como forma de subsidiar processos que amparem de forma comprometida e franca o exame das consequências ambientais, coletivas e econômicas no procedimento deliberado na esfera política, como forma de assentar o desenvolvimento sustentável, devendo também ser aliada da eficiência no licenciamento ambiental, uma vez que fornecerá dados que buscam tornar o procedimento mais rápido e fácil, sem se obliterar do atendimento da proteção e preservação ambiental, novamente forçoso trazer a preleção de Raisa Lustosa de Oliveira:

Há diversas vantagens a serem adquiridas na seara do processo de licenciamento ambiental com a institucionalização da AAE, uma vez que uma análise dessa natureza realizada com dados atualizados, baseada em perspectivas intrinsecamente sustentáveis pode vir a tornar muito mais céleres e simplificados diversos processos para a concessão de licenças ambientais, cuja eficiência não se galgará apenas em termos procedimentais, mas de cumprimento do fim precípua de preservação e proteção ambiental (OLIVEIRA, 2014, p. 146).

É cabível realçar que a Avaliação Ambiental Estratégica é substancial para os entes federativos como forma de subsidiar suas decisões no que toca a programas de

desenvolvimento sustentável, harmonizando também com a ISO 14.001, mire-se novamente na lição de Raisa Lustosa de Oliveira:

Ainda, a AAE vai também ao encontro do que a ISO 14001 entende serem as etapas básicas de uma gestão ambiental eficaz, quais sejam o planejamento, a execução, a verificação e a ação. Vê-se que estes quatro passos são indispensáveis ao se pensar em gestão e devem ser seguidos à risca tanto por entes públicos como privados (OLIVEIRA, 2014, p. 141).

A Câmara Federal analisa o Projeto de Lei nº 4.996/2013, de autoria do Deputado Sarney Filho - PV-MA, apensado ao Projeto de Lei nº 261/11 de autoria do deputado Marçal Filho - PMDB-MS, que torna a avaliação ambiental estratégica um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e parte obrigatória do processo de licenciamento ambiental. De acordo com o projeto, avaliação ambiental estratégica é o conjunto de atividades com o objetivo de prever e mensurar a amplitude espacial e temporal do impacto ambiental potencialmente associado a uma determinada política, plano ou programa.

O teor de sua Ementa é: Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tornando a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências.

O projeto estabelece que a avaliação abranja todo o processo de formulação da política, plano ou programa; e que as metodologias analíticas a serem aplicadas na avaliação serão definidas pelos órgãos responsáveis, observados os parâmetros básicos definidos em regulamento. Além disso, deverá ser assegurada na avaliação a ampla publicidade das atividades desenvolvidas e de seus resultados, e a participação da população afetada pela política, plano ou programa. Será exigida também a realização de uma ou mais audiências públicas durante o processo.<sup>8</sup>

Diante da importância da Avaliação Ambiental Estratégica no licenciamento ambiental e conseqüentemente na proteção ambiental, é espantoso que os entes federativos não a utilize igualmente que o referido projeto de lei ainda não tenha sido votado.

---

<sup>8</sup>Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em maio de 2016.

### 1.30 Licenciamento Ambiental no Plano Internacional

Por ser o licenciamento ambiental, como já dito empáginas pretéritas, o instrumento mais utilizado da Política Nacional do Meio Ambiente na proteção do meio ambiente e o tema central do presente trabalho, fasear-se-á uma breve narrativa sobre ele em outros países.

Primeiramente é importante esclarecer que o licenciamento nos termos como é praticado no Brasil é singular, não há muitas informações sobre o tema nas doutrinas, sendo o mais abordado por elas, na questão de comparação do Brasil com outros países os estudos ambientais, os procedimentos administrativos e os princípios de Direito Ambiental.

A questão da degradação ambiental era conhecida como um fator normal do progresso e do desenvolvimento, sendo que só após a Segunda Grande Guerra Mundial – final dos anos 50, iniciou-se a discussão de se exigir um tratamento jurídico específico. Em 29.09.1960 ocorreu a Convenção de Paris para a utilização de energia atômica, que ainda hoje se mantém; em 21.05.1963 a Convenção de Viena, semelhante à de Paris; em 29.11.1969 a Convenção de Bruxelas; em junho de 1972 a Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente, que se dedicou a Declaração sobre o Meio Ambiente com 26 (vinte e seis) princípios, sendo que em nível internacional foi o passo mais relevante para a tutela jurídica do meio ambiente; de 3 a 14 de junho de 1992, a Conferência das Nações Unidas, conhecida como ECO92 no Brasil, sendo a discussão do equilíbrio entre meio ambiente e desenvolvimento o aspecto mais considerável; desta Conferência seguiu-se duas convenções - a Declaração do Rio conhecida como Carta da Terra e das Florestas e a Agenda 21 (LANFREDI, 2002, pp. 69 a 71).

Depreende-se que o objeto das conferências e das convenções internacionais era estabelecer regras de Direito Internacional no que diz respeito à proteção do meio ambiente e ao combate à degradação ambiental, reconhecendo a importância substancial do meio ambiente para o homem da presente e da futura geração.

Foi na Agenda 21 que o desenvolvimento sustentável ganhou destaque e foi considerada uma das mais importantes organizadas pela ONU, assim relata Geraldo Ferreira Lanfredi:

É a Agenda 21 a principal declaração da ECO 92, cujo conferência está entre as mais importantes organizadas pelo ONU, em todos os tempos. O documento foi assinado por representantes de 170 países, inclusive o Brasil, anfitrião da conferência. Considerada

como a mais consistente proposta, hoje em dia, para lançar o desenvolvimento sustentável, “a Agenda 21 é um instrumento para a sustentabilidade do Planeta”. É um planejamento do futuro com ações de curto, médio e longos prazos. Trata-se de um roteiro de ações concretas, com metas, recursos e responsabilidades definidas. Deve ser um plano objetivo através de processo participativo, de parceria e de consenso (LANFREDI, 2002, p. 72).

Na Conferência de Estocolmo é tratada, em diversos princípios, a questão do desenvolvimento ligado ao meio ambiente, igualmente, por asserção da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, sendo o desenvolvimento sustentável a preocupação comum dos países integrantes. Na Convenção da Biodiversidade Biológica em 1992 o desenvolvimento sustentável também foi previsto, assim como no Acordo de Implementação de Livre Comércio Norte-Americano em 1993, igualmente na Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social em 1995. Na Declaração de Nova Delhi de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável em 2002 também foi previsto o uso sustentável dos recursos naturais, tendo sido previsto nas Conferências Africana sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Desenvolvimento em 2003 e de Berlim em 2004 (MACHADO, 2015, pp. 64 a 70).

Percebe-se que com as convenções e as conferências internacionais ocorreu a universalização da importância do desenvolvimento sustentável, fundando-se no enunciado de que os recursos naturais disponíveis no mundo devem ser utilizados de forma sustentável, a julgar pelo direito das presentes e futuras gerações de subsistir.

Necessário colacionar o conceito de desenvolvimento sustentável apresentado por algumas doutrinas.

Paulo Affonso Leme Machado assim o conceitua:

Desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos. O conceito de sustentabilidade passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento (MACHADO, 2015, p. 61).

Raisa Lustosa de Oliveira:

O desenvolvimento sustentável é uma construção teórica fruto dos intensos debates sobre a questão ambiental ocorridos a partir da segunda metade do século XX. Sua definição encontra-se em constante aperfeiçoamento e origina correntes bastante diferenciadas. O cerne da questão encontra-se em empreender um novo olhar sobre a economia, a partir de interpretação biocêntrica que pondere as necessidades econômicas ciente do fato de que

nossa biocapacidade é inferior à nossa pegada ecológica (OLIVEIRA, 2014, p. 40).

Ana Maria M. Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder e Sílvia Cappelli:

Desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem a suas próprias necessidades, podendo também ser empregado com o significado de melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p.66).

Tem-se como singelo os conceitos aqui apresentados, sendo o retratado por Ana Maria M. Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder e Sílvia Cappelli o mesmo estabelecido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Édis Milaré igualmente utiliza o conceito da Comissão (Milaré, 2015, p. 66).

Em 1983 foi realizada uma reunião pela referida Comissão tendo a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, sido convidada pela ONU para estabelecê-la e presidi-la. A Comissão Brundtland, como ficou marcada, publicou em abril de 1987 um relatório chamado “Nosso Futuro Comum” que traz o conceito de desenvolvimento sustentável e o desloca para o debate público.<sup>9</sup>

Avista-se, que o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que busca preservar, melhor e recuperar o meio ambiente, que é um patrimônio público para as presentes e as futuras gerações, tem em seu DNA o desenvolvimento sustentável.

O licenciamento ambiental brasileiro como instrumento preventivo decorrente do seu poder de polícia, harmoniza com o desenvolvimento econômico e sustentável ao longo de suas três fases, essas nem sempre percebidas em outros países.

Não obstante a pesquisa, não foi identificada na América Latina e na África o licenciamento em três fases, em países desenvolvidos do Hemisfério Norte - União Europeia, EUA e Canadá processo de avaliação ambiental é conduzido pelo órgão ou instituição setorial ou de jurisdição territorial que conduz o processo de licenciamento de projetos de significativo impacto ambiental, enquanto as entidades de meio ambiente atuam apenas como assessores do processo, sendo as atividades de menor potencial poluidor desenvolvidas pelas autoridades locais. Ressalta-se que a União Europeia, com o propósito de acabar com a

<sup>9</sup> ONU Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em maio de 2016.

competitividade insidiosa, estabeleceu a diretriz da obrigatoriedade de todos os países membros de adotar e introduzir em suas normas legais a avaliação de impacto ambiental. Tem-se que, o percurso para implantação foi extenso, tendo a primeira diretriz sido publicada em 1980 em razão da dificuldade de se chegar a um acordo entre todos os membros. Na Holanda a avaliação de impacto ambiental foi adotada em 1985, na Inglaterra há indícios implícitos em inúmeras normas legais que desde 1974 a avaliação de impacto ambiental era utilizada. A União Europeia estipulou uma lista de atividades obrigadas a uma avaliação extensiva de seus impactos e outra para as quais cada país poderia criar critérios de dimensão ou localização estabelecendo quais estariam obrigados a apresentar a AIA, sendo que a implantação das diretrizes e a eficiência dos processos de AIA não são iguais em todos os países membros.<sup>10</sup>

Verifica-se que a União Europeia adotou a avaliação de impacto ambiental como diretriz para o licenciamento ambiental, sendo a sua implementação e sua observância, imposta a todos os países membros, inclusive para aqueles em processo de integração.

Paulo Affonso Leme Machado esclarece sobre os efeitos das diretivas comunitárias da União Europeia:

A experiência europeia de união entre Países com regime unitário e regime federativo desperta a atenção para a responsabilidade na elaboração da legislação ambiental. A Corte de Justiça de Luxemburgo – instância judiciária da União Europeia – já decidiu que os efeitos das diretivas comunitárias atingem os Estados-membros em todas as entidades descentralizadas, sejam elas Províncias ou Municípios (MACHADO, 2015, p. 146).

Uma vez que a avaliação de impacto ambiental é o instrumento principal do licenciamento ambiental da União Europeia, proveitoso esclarece-lo e avaliar como o mesmo é utilizado no Brasil.

Paulo Bessa Antunes explica que:

A avaliação de impacto ambiental (AIA) é um procedimento que tem por objetivo examinar as repercussões de determinados empreendimentos e atividades sobre o meio ambiente. Ela pode ser realizada (i) previamente à implantação do empreendimento, (ii) durante a sua operação ou (iii) no encerramento das atividades. Ela foi introduzida no Brasil pelo Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, que estabelecia que as empresas que viessem a se instalar deveriam ser dotadas de equipamentos capazes de diminuir ou impedir poluição produzida por suas atividades. Contudo, foi com a Lei nº 6.803/1980 que a expressão avaliação ambiental ingressou em nosso Direito. Cabe as autoridades ambientais – Poder Executivo – definirem as atividades que devem ser submetidas às

---

<sup>10</sup> Ministério do Meio Ambiente. MOREIRA, Iara Verocai Dias. Disponível em: . Acesso em maio de 2016.

diferentes AIAs. Em nível federal, as diferentes atividades e empreendimentos que necessitam de prévia realização de EIA são aquelas definidas pela Resolução 1/1986 do CONAMA (ANTUNES, 2013, p. 77).

ÉdisMilaré que:

Ao falar de processos para a avaliação de impactos ambientais, referimo-nos à qualidade do ambiente e ao equilíbrio ecológico apontados pela Constituição Federal de 1988. E nesse procedimento podemos distinguir, basicamente, dois objetivos principais: o planejamento ambiental e o licenciamento ambiental, ambas as modalidades como subsídios legais à gestão do meio ambiente. Avaliação e planejamento estão compreendidos (explícita ou implicitamente) entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (MILARÉ, 2015, p. 752).

Pode-se compreender pelos ensinamentos trazidos, que a avaliação de impacto ambiental é um processo de apreciação do reflexo que a implantação de obras, empreendimentos e atividades podem acarretar no meio ambiente – efeitos negativos e positivos sobre ele.

Esta apreciação será feita no procedimento de licenciamento prévio por meio de uma apreciação técnica e normativa. Em resumo, pode-se dizer que a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, situa-se na condição do licenciamento ambiental, podendo manifestar-se por meio de diferentes estudos. Esta é a instrução de ÉdisMilaré:

No caso do licenciamento ambiental figura, como requisito de absoluta necessidade, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, isto é, uma avaliação técnica e prévia (vale dizer, a *priori* e não a *posteriori*) dos riscos e danos potenciais que determinado empreendimento ou ação pode causar às características essenciais do meio, seus recursos e seu equilíbrio ecológico. É excusado dizer que posteriormente (a *posteriori*) se poderá aferir os resultados positivos ou negativos que o empreendimento ou a ação tiverem deixado no meio ambiente.

Então, a AIA, como gênero, pode desdobrar-se em diferentes modelos, ou tipos, por exemplo: Estudo de Impacto Ambiental – EIA, Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Relatório Ambiental Preliminar – RAP e outros. Esse tipo de avaliação prévia é disciplinado pelo Lei 6.938/1981 e por outros instrumentos legais e infralegais [...] (MILARÉ, 2015, p. 752).

Quanto aos países da América Central e do Sul, tem-se que a Argentina não possui legislação nacional para a AIA, porém quase todas as províncias estabeleceram suas normas ambientais; na Bolívia a legislação ambiental é muito abrangente, sendo a licença ambiental obrigatória, adotando a forma Declaratória de Impacto Ambiental para as

atividades sujeitas a AIA; no Chile a AIA começou a ser implantada em 1993, sendo que em 1996 regulamentos formalizaram o processo e os estudos; na Colômbia a despeito do Código Nacional de Recursos Naturais e Proteção do Meio Ambiente ser de 1974, apenas em 1985 os regulamentos da AIA começaram a vigorar; no Equador a lei que instituiu a AIA é recente, até o presente momento não se tem notícia da aprovação de seus regulamentos, contudo alguns Ministérios adotam a AIA em razão de suas atividades; no México a AIA foi estipulada em 1882 pela Lei Federal de Proteção do Meio Ambiente, contudo somente em 1988 seus regulamentos foram aprovados, sendo inseridos em uma nova lei que passou a ser realizado em nível nacional, em 2002 por influência da NAFTA novos regulamentos de AIA foram expedidos; na Nicarágua em 1994 os regulamentos gerais da AIA foram editados, sendo as normas complementares e os procedimentos administrativos confirmados no ano seguinte; sobre o Paraguai e o Uruguai não há informações recentes, contudo ambos aprovaram leis sobre a AIA apresentando uma lista de projetos e conteúdo básico que devem a ela se submeter, sem contudo vincula-la ao licenciamento ambiental; na Venezuela a AIA existe e é muito complexa, prevê duas licenças por força de duas leis diferentes – a autorização para ocupação do território pela Lei de Ordenamento do Território e a autorização para afetação de recursos naturais renováveis pela Lei Orgânica de Meio Ambiente, sendo que ambas se processam paralelamente sob o encaminhamento do Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais.<sup>11</sup>

Do que foi apresentado, tem-se que a Avaliação de Impacto Ambiental é utilizada no Brasil, nos Estados Unidos da América, no Canadá, na União Europeia e em alguns países da América Central e do Sul através do licenciamento ambiental, como instrumento para prever os perigos e impactos ambientais que se busca evitar, mitigar e/ou compensar através de inúmeros estudos no estabelecimento de obras, atividades ou empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidora ou utilizadoras de recursos naturais.

A Avaliação de Impacto Ambiental foi inserida em nosso Direito Positivo através da Lei nº 6.803, de 02.07.1980, de forma acanhada, e teve como estímulo o direito americano *National Environmental Policy Act*– NEPA, tendo recebido novas funções e abrangência com a edição da Lei nº 6.938/81, isto equivale a dizer que a exigência de licenciamento ambiental no Brasil foi inspirada nesta avaliação (MILARÉ, 2015, p. 754).

---

<sup>11</sup>Ministério do Meio Ambiente. MOREIRA, Iara Verocai Dias. Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/DAI/-arquivos/iaraverocai2.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/-arquivos/iaraverocai2.pdf). Acesso em 2016.



Raisa Lustosa de Oliveira traça um paralelo pertinente sobre a Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica:

Tanto a AIA quanto a AAE visam analisar impactos e riscos ambientais. Inicialmente, a AIA voltava-se a critérios de engenharia e de economia. A ênfase às consequências sociais e ambientais dos projetos e à análise pública do projeto veio progressivamente e hoje já possui significativa relevância no âmbito da elaboração do EIA, por exemplo. Todavia, vê-se que, comparado à AAE, o EIA apresenta algumas insuficiências numa perspectiva mais ampla da análise de riscos ambientais.

Enquanto a AAE se volta a projetos específicos e contém propostas e medidas certas, a AIA se refere a estratégias e a incerteza a caracteriza, pois seu objeto está necessariamente no futuro. A primeira se põe a investigar estratégias antecessoras a uma decisão, de forma a embasá-la, enquanto a outra avalia um projeto já elaborado (OLIVEIRA, 2014, pp. 142 e 143).

O impacto e o risco ambiental são o objeto de ambos, tanto da AIA quanto da AAE, sendo a restrição territorial, a realidade de pormenor e o lapso temporal de fixação a principal desigualdade.

Com a emissão da licença ambiental e a exposição do relatório de Avaliação Ambiental Estratégica, o agente público deve estar consciente querefletiu o âmago de sua decisão e examinou as considerações de interesses divergentes, da mesma maneira que a Administração Pública não encerra sua obrigação com a outorga da licença, devendo exercer a sua função de fiscalizar os atos *aposteriori*, havendo uma assiduidade de seu papel.

E para concluir, mais um ensinamento precioso de ÉdisMilaré:

Em síntese, a AIA encontra-se na esfera do Licenciamento Ambiental, ao passo que a AAE está na seara do Planejamento Ambiental (MILARÉ, 2015, p. 752).

O licenciamento ambiental encontra-se relacionado com a AIA, que possui em seu gênero os vários modelos de estudos utilizados no procedimento de licenciamento, enquanto a AAE é o planejamento ambiental que busca ampara-lo, podendo-se concluir que um completa o outro.

Por conseguinte, será manifesto no próximo capítulo o licenciamento ambiental de forma pormenorizado, em razão de se tratar do instrumento da PNMA mais divulgado e sobreeminente na proteção e preservação do meio ambiente.

## CAPÍTULO ILICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

### 2. Licenciamento Ambiental

Certas atividades por utilizarem recursos ambientais, por alterarem suas características e, outras ainda, por oferecerem risco para o equilíbrio ambiental, encontram-se submetidas à prévia aprovação do Poder Público. O licenciamento ambiental objetiva o controle de atividades potencialmente poluentes, buscando conferir-lhes um padrão de atuação sustentável, de modo a prevenir danos ambientais.

É através do licenciamento ambiental, que é um instrumento administrativo, que o Poder Público determina o nível de poluição ambiental que merece ser aceite pelo Estado social e que autorizará, em particular, o uso dos bens naturais.

Testificam neste sentido Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

O licenciamento ambiental apresenta-se pluriformal. Em perspectiva mais imediata sobre este instrumento, pode-se afirmar que o licenciamento ambiental objetiva o controle de atividades potencialmente poluentes, procurando imprimir-lhes um padrão de atuação sustentável, de sorte a prevenir danos ambientais (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 92).

Eduardo Fortunado Bim:

O licenciamento ambiental é o processo decisório, decorrente do poder de polícia, exclusivo do Executivo, no qual se permite que uma atividade ou empreendimento seja realizada (BIM, 2015, p. 139).

Tem-se por recursos ambientais 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 (art. 3º, inc. V, da Lei Federal nº 6.938/91), logo, toda e qualquer atividade ou empreendimento que deles se utilize ou os impacte, estará sujeito ao licenciamento ambiental.

Vale anunciar que o licenciamento ambiental é uma forma de controle ambiental exercida exclusivamente pelo Poder Executivo, consistindo um instrumento de gestão ambiental, não se confundindo com o próprio controle, que é um poder-dever da Administração Pública de reivindicar que as distintas atividades desenvolvidas por aqueles que empreendem sejam praticadas com estreita reverência e acatamento às normas que

regulam a proteção ambiental, independente de sua regularidade perante o órgão licenciador. Visando o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

Assim leciona ÉdisMilaré:

Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui instrumento de gestão ambiental, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2015, p. 789).

O artigo 10, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foi quem primeiro fez previsão de que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes sobre qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Todas as atividades ou empreendimentos arrolados no Anexo I, da Resolução CONAMA nº 237/97, estão sujeitas ao licenciamento ambiental. Porém, é conveniente informar que não se tratar de um rol taxativo, considerando-se que cada ente federativo poderá exigir licenciamento ambiental de outras atividades que não estejam arroladas no anexo da Resolução, de acordo com as especificidades ambientais de sua região, o porte e potencial poluidor, etc, previsões estas feitas no art. 2, da mesma Resolução:

Art. 2º A localização, construção, instalação, ampliação, 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.

§ 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.

Outra situação extremamente comum é a exigência de licença ambiental por instituições financeiras que viabilizam linha de crédito para obras, atividades ou empreendimentos que a resolução não previu, isto é, não impôs obrigatoriedade ao empreendedor de licenciar, cabendo ao órgão licenciador criar uma solução, sendo a emissão de um documento que noticia a ausência desta obrigação a mais utilizada, cujo teor versa sobre a dispensa da obrigação de licenciar. No Estado de Goiás foi disponibilizada uma

plataforma de Sistema de Licenciamento Online que emite de forma declaratória este documento.<sup>12</sup>

É válido expor também que o atual Código Florestal desobrigou a exigência de licença ambiental em dois casos:

Art. 23. O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos; e

Art. 7º Omissis...

(...)

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

Percebe-se claramente se tratar de uma excepcionalidade prevista em lei, ou seja, o legislador declarou quais os casos cuja obrigatoriedade da licença ambiental não se exige. Dessa maneira, pode-se deduzir que as obras, atividades ou empreendimentos que o legislador compreender dispensável o licenciamento ambiental, fará previsão normativa específica.

## **2.1.Licenciamento Ambiental e sua definição**

O licenciamento ambiental funda-se como um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e foi definido no art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97, bem como, no art. 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 140/11, que não inovou, veja-se, respectivamente:

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 (art. 1º, 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 (art.2º, I).

---

<sup>12</sup>Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos – SECIMA. Disponível em: Acesso em maio de 2016.

Nota-se, que tanto a resolução quanto a lei complementar informam tratar-se de procedimento administrativo e não de um processo: “[...] cujo fundamento reside na possibilidade, constitucionalmente outorgada, de o Poder Público impor condições ao exercício do direito de propriedade e do direito ao livre empreendimento, a fim de que a função social da propriedade e a empresa sejam observadas (arts. 5º, XXIII, 170, III, e VI, e parágrafo único, 182, §2º, e 186, II, todos da Constituição Federal de 1988)”(MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 91).

Por se tratar de um procedimento perante a Administração, com a ocorrência de uma sucessão de atos ligados que visam chegar numa conclusão definitiva pela emissão ou não da licença ambiental, estará sujeito aos princípios constitucionais previstos na Carta Magna, igualmente, sua tramitação deverá observar os princípios basilares que regem a Administração Pública.

Já a licença ambiental é um 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 (art. 1º, inciso II, da Res. CONAMA nº 237/97).

Por ser a licença de um ato administrativo “que constitui, assim, um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade”<sup>13</sup>, deverá atender a todos os elementos do ato administrativo para produzir efeitos jurídicos válidos.

É no corpo da licença ambiental, ato administrativo emitido pelo órgão licenciador, que as condicionantes para o exercício da atividade ou empreendimento constarão. São as condicionantes que estabelecem as regras, obrigações e/ou condições impostas aos empreendedores e que o mesmo encontra-se obrigado a cumprir e observar durante a sua vigência, incorrendo na possibilidade de tê-la suspensa ou cassada nos termos do artigo 19<sup>14</sup>, da Resolução CONAMA nº 237/97, se assim não proceder.

---

<sup>13</sup> MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 143.

<sup>14</sup> 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.

Além disto, o descumprimento das condicionantes enseja na violação do inciso II, do artigo 66, do Decreto Federal nº 6.514/2008<sup>15</sup>.

As regras, obrigações e/ou condições estabelecidas na licença prévia condicionam a emissão da licença de instalação e conseqüentemente a de operação, há uma imposição para observância e cumprimento das mesmas para a emissão das ulteriores licenças, deste modo, sem o atendimento das condicionantes da licença prévia não há licença de instalação, bem assim sem o atendimento das condicionantes da licença de instalação não há licença de operação. As condicionantes são as obrigações impostas pelo órgão ambiental ao empreendedor que assume o encargo de observá-las e cumpri-las.

Este é o ensinamento de ÉdisMilaré:

As condicionantes são exigências e/ou obrigações lançadas pelo órgão ambiental competente nas licenças ambientais emitidas. Como o próprio nome já diz, elas condicionam as próximas etapas do processo de licenciamento, ou seja, vinculam a emissão das próximas licenças ao efetivo cumprimento das exigências e/ou obrigações postas. Assim, para a emissão da Licença de Instalação e/ou da Licença de Operação, as condicionantes da Licença Prévia devem ter sido cumpridas, e assim por diante. Em última instância, as condicionantes da Licença de Operação condicionam a própria licitude do empreendimento (MILARÉ, 2015, p. 795).

As condicionantes fazem previsão das medidas compensatórias, das medidas de prevenção e das compensações ambientais em razão do projeto apresentado e do impacto ambiental detectado. As medidas preventivas e mitigadoras atendem a especificidade técnica que sustenta a emissão da licença, são medidas de controle ambiental, enquanto a compensação ambiental é uma imposição adicionada pelo órgão como forma de impor ao empreendedor uma obrigação às vezes pecuniária – realização de algum serviço ou doação de determinado equipamento ao órgão, e às vezes na forma de doação de bem ambiental – mudas de árvores nativas, aumento da reserva legal, reflorestamento de alguma unidade de conservação. Tem-se, contudo, de se observar a legalidade destas medidas, expondo-se às conseqüências de nulidade.

---

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

<sup>15</sup> 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 – (...)

II - deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

Leciona nesta direção Eduardo Fortunato Bim:

Como as condicionantes têm função de mitigar ou compensar os impactos ambientais do projeto, incorporando-se à dinâmica que caracteriza o processo administrativo de licenciamento ambiental, elas são cumpridas de acordo com os impactos adversos que elas visam mitigar (BIM, 2015, p. 224).

Igualmente ÉdisMilaré:

As condicionantes do licenciamento ambiental, tomadas no sentido *lato*, abrangem três espécies de medidas que se inter-relacionam. Com efeito, tudo o que limita ou direciona uma licença ambiental, por exemplo, pode ser tomado como condicionante. Nisso se incluiriam as medidas de prevenção, as mitigações e as compensações (MILARÉ, 2015, p. 796).

É comum os empreendedores discordarem de alguma condicionante imposta pelo órgão ambiental licenciador, e como a Constituição Federal de 1988 assegura a todos em seu artigo 5º o direito de petição aos Poderes Públicos, cabe aos mesmos peticionarem em consonância ao princípio da solenidade, requerendo a sua revisão, devendo, entretanto, comprovar o seu direito e não apenas alega-lo.

Outrossim, o art. 19, da Resolução CONAMA nº 237/97, antevê que as condicionantes poderão mediante decisão motivada do órgão ambiental licenciador serem revistas e modificadas no caso de superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, isso em virtude do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Nesta perspectiva ÉdisMilaré:

Em outro falar, 'enquanto as condições fixadas pela licença ambiental atenderem ao fim maior que é a preservação do meio ambiente saudável, será mantida; caso deixe de atendê-lo, a licença deverá ser revista. Infere-se, portanto, que a licença ambiental é dotada, implicitamente, de uma verdadeira cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, se as condições originais que deram ensejo à concessão da licença mudarem, esta também pode ser alterada ou até retirada'. Sim, porque o Direito Ambiental, para cumprir a sua missão de tutela ao interesse público, poderá, a todo tempo, impor medidas antipoluição a instalações em operação, sob pena de se violarem os princípios da precaução e do poluidor-pagador e, *inpejus*, perpetuar o direito de poluir (MILARÉ, 2015, p. 836).

Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

No entanto, diante da superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, decorrentes da atividade licenciada, o órgão ambiental competente poderá impor restrições e novas condicionantes à atividade. Isso se justifica porque, diante da iminência de um dano ambiental, a atividade fiscalizatória do poder público demanda a adoção de medidas preventivas e precaucionais urgentes, sendo que o particular não pode se furtar a tais exigências, já que a responsabilidade pelos danos ambientais é objetiva. Seria a hipótese de um

determinado empreendimento ter sido licenciado conforme a melhor tecnologia disponível e, posteriormente, se descobre que os padrões de emissão adotados, em abstrato, no licenciamento, são insuficientes para conter a degradação ambiental. É evidente que o Poder Público deverá intervir para corrigir essas distorções ((MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 114).

E Talden Farias:

No entanto, diante da superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, decorrentes da atividade licenciada, o órgão ambiental competente poderá impor restrições e novas condicionantes à atividade. Isso se justifica porque, diante da iminência de um dano ambiental, a atividade fiscalizatória do Poder Público demanda a adoção de medidas preventivas e precaucionais urgentes, sendo que o particular não pode se furtar a tais exigências, já que a responsabilidade pelos danos ambientais é subjetiva (FARIAS, 2013, p. 155).

A despeito das possibilidades de suspender ou cancelar uma licença ambiental nos termos do art. 19, da Resolução CONAMA nº 237/97, a Administração Pública só poderá fazê-la mediante decisão motivada, sem se descuidar do direito do administrado, uma vez que a licença trata-se de ato vinculado. Na ocorrência de circunstâncias que o empreendedor não deu causa, há uma corrente doutrinária que defende que o mesmo faz jus ao ressarcimento de seu investimento, cabendo inclusive em alguns casos, perdas e danos e lucros cessantes.

Assim defendem:

Édis Milaré:

A despeito de todas estas considerações – somadas ao status do meio ambiente com direito fundamental do homem e às circunstâncias de que a liberdade de empreender se condiciona à sua integral proteção –, parece difícil sustentar possa a Administração aniquilar um direito do administrado, privando-o da correspondente indenização. Mesmo suspensa ou cassada a licença, é importante assinalar, remanesce o direito do administrado de algum modo vinculado ao empreendimento: se não sob a forma de atividade efetiva, ao menos sob a forma de ressarcimento dos danos (materiais e morais) que vier a sofrer por perda dos investimentos que antes foram legítimos e legalmente autorizados. Não se pode esquecer de que, por vezes, os danos morais são mais graves e onerosos do que os danos materiais (MILARÉ, 2015, p. 841).

Marcelo Abelha Rodrigues:

O que se pode dizer é que, a rigor, a licença ambiental é realmente uma licença administrativa, especialmente por seu caráter definitivo, cujo cancelamento pode gerar direito do particular a receber uma indenização.

[...]

Para isso, é claro, a alteração deve ser devidamente fundamentada com as razões que as justifiquem, tais como o surgimento de uma nova e acessível



tecnologia que possa ser utilizada para neutralizar ou mitigar impactos ambientais, ou ainda alterações de ordem ambiental (tempo e espaço) que justifiquem a alteração, suspensão ou revogação da licença concedida.

[...]

Contudo, ainda que não tenha acontecido nenhum erro de informação, mas com base em fatos e provas novas obteve-se informações de que a licença ambiental não mais atende às exigências ambientais, será possível adequá-la à nova realidade ou simplesmente revogar o referido ato.

Nesta última hipótese, deve ser discutida, de acordo com o caso concreto, a possibilidade de indenização ao empreendedor, que se vê prejudicado pela frustração dos investimentos que fizera (RODRIGUES, 2015, p. 660).

Frederico Amado:

Pensa-se que o empreendedor tem plena noção dos riscos da sua atividade, especialmente as mais impactantes, sendo descabida, em regra, a indenização pela revogação da licença ambiental, salvo quando a sua causa determinante puder ser imputada diretamente à Administração Pública ambiental ao, por exemplo, equivocar-se ao licenciar uma atividade que sabidamente, naquele momento, não deveria sê-lo, pois incompatível com o interesse público.

[...]

Aqui se segue a mesma lógica acima declinada. Se o vício da licença ambiental causador da anulação se deu por ato omissivo ou comissivo do órgão ambiental que a expediu, este deverá indenizar o outorgado. (AMADO, 2015, pp. 147 e 148).

Talden Farias:

Em qualquer caso, contudo, é importante que se considerem os aspectos econômicos envolvidos, bem como os direitos subjetivos, em especial aqueles que dizem respeito ao empreendedor. Em se tratando de ato vinculado, e havendo novas circunstâncias que recomendem a suspensão ou a retirada da licença ambiental, sem que o empreendedor tenha dado causa a elas, certamente ele faz jus ao ressarcimento de seu investimento, bem como aos lucros cessantes e perdas e danos. Caso contrário, a hipótese representaria verdadeiro confisco, o que é repugnado por nosso sistema jurídico (FARIAS, 2013, p. 170).

Portanto, resta evidenciado que quando o administrado não der causa a revogação ou anulação de sua licença ambiental fará jus a uma indenização condicionada à prova de efetivo prejuízo, porquanto a licença ambiental não gera direito adquirido, pois inexistente direito adquirido de poluir, podendo a administração pública mediante ato motivado cancelar ou revogar a licença.

É substancial trazer à tona que o licenciamento ambiental por ser um procedimento administrativo e a licença um ato administrativo, encontra-se sujeito a ampla revisão judicial. O artigo 5º, da CF/88, vaticina em seu inciso XXXV, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Assim, em razão da existência

dilatada de legislação ambiental no país, a mesma não tolerará ser desobedecida, não cabendo distanciamento da sindicância judicial.

Eduardo Fortunato Bim sobre o assunto assim comunica:

O controle jurisdicional do licenciamento ambiental abrange o processo administrativo e o ato administrativo de licença ambiental (BIM, 2015, p. 401).

Igualmente Auro de Quadros Machado:

Enquanto serviço público realizado pelo Estado, o licenciamento ambiental está submetido ao crivo do Poder Judiciário, em caso de ilegalidade, abuso ou desvio de poder. Além disso, pode também ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público. Importante esclarecer que não se trata de interferência do Poder Judiciário na atividades *internacorporis* do Administrador Público. Em absoluto. Trata-se, na realidade, de controle que detém o Poder Judiciário calcado no texto constitucional, art. 5º, inciso XXXV. Os princípios aplicáveis ao serviço público, dentre eles o da obrigatoriedade, continuidade e eficiência também devem ser atendidos pela Administração Pública (MACHADO, 2012, p. 69).

Desta forma, por força da Constituição Federal de 1988 o controle jurisdicional do licenciamento ambiental é cabível, tanto para o procedimento quanto para o ato administrativo. Sendo a intervenção judicial utilizada somente nos casos em que ocorra a indiferença, a falha e o atentado às normas que orientam o licenciamento ambiental e aos princípios basilares da Administração Pública, não podendo o Poder Judiciário licenciar, mas tão somente exercer o controle judicial.

## 2.2 Licenciamento Ambiental e o poder de polícia

O licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Público/Poder Executivo, que visa assegurar a preservação do meio ambiente, portanto, encontrando-se inserido no poder de polícia administrativa explicado no Código Tributário Nacional em seu art. 78<sup>16</sup>, reverberando os princípios da supremacia do interesse público e da preservação do meio ambiente em relação aos interesses particulares.

---

<sup>16</sup>Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

O Poder de Polícia conferido aos órgãos ambientais nada mais é do que o poder de regulamentação de que está acometido o Estado. Apesar de ser discricionário, tem por limite a lei – princípio constitucional da legalidade.

Paulo Bessa Antunes ensina que:

A utilização dos recursos ambientais é atividade submetida ao poder de polícia do Estado. É o exercício do poder de polícia que servirá de parâmetro para os limites de utilização legítimos, segundo a ordem jurídica vigente (ANTUNES, 2015, p. 157).

Erika Bechara que:

O licenciamento ambiental é uma manifestação clara do poder de polícia do Estado sobre as atividades que possam perturbar e/ou comprometer a vida, a segurança e o bem-estar da coletividade (BECHARA, 2009, p. 89).

O poder de polícia no licenciamento ambiental busca conciliar o direito individual que todos têm ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (garantia constitucional) e às atividades, obras e empreendimentos utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou sob qualquer forma possam causar degradação ambiental. É função do Estado regular o comportamento individual para a vida em coletividade, bem assim, encontra-se ligado a deveres e obrigações com vistas a atingir o bem comum e reprimir danos sociais.

Frederico Amado favorece o ensinamento:

Inicialmente, vale relembrar que todas as entidades políticas, diretamente ou por meio de seus entes integrantes da Administração Pública Indireta, possuem o dever constitucional de exercer o poder de polícia ambiental, por se tratarem de competências materiais comuns a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, ex vi do artigo 23, VI, da CRFB.

[...]

Assim sendo, considerando que é vasta a legislação que rege o poder de polícia ambiental, é indene de dúvidas a sua natureza vinculada, em regra, normalmente inexistindo conveniência e oportunidade na sua exteriorização, mesmo porque é dever do Poder Público promover a conservação do meio ambiente, à luz do Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental (AMADO, 2015, pp. 135 e 136).

Outrossim, este Poder pode motivar o aparecimento de custos que serão suportados pelo empreendedor, via pagamento de taxa. Esta taxa poderá ser de conteúdo fiscal quando resultar da prática de um serviço – análise do procedimento de licenciamento ambiental, bem como de conteúdo extrafiscal quando decorrer do exercício do poder de polícia – que também deverá observar o princípio da legalidade e do devido processo legal.

Professora Frederico Amado:

Registre-se que o efetivo exercício do poder de polícia ambiental poderá ser considerado como hipótese de incidência da taxa, tributo vinculado a uma atuação estatal, que poderá ser instituído por todos os entes políticos, porquanto se trata de competência material comum o controle da poluição e a proteção ao meio ambiente (AMADO, 2015, p. 141).

O artigo 13, da Resolução CONAMA nº 237/97 prevê:

Art. 13. O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.  
Parágrafo único. Facultar-se-á ao empreendedor acesso à planilha de custos realizados pelo órgão ambiental para análise da licença.

Igualmente o § 3º, do artigo 13, da Lei Complementar nº 140/11 disciplina que:

Art. 13. Omissis

(...)

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

Sabe-se, que as taxas cobradas nos requerimentos de licenciamento ambiental deverão ter previsão legal segundo estas normas, porém, o que se verifica na maioria dos órgãos licenciadores é o seu total descumprimento, quase todo o poder de polícia executado pelos órgãos licenciadores que gera alguma cobrança, seja ela de conteúdo fiscal ou extrafiscal, não decorre de previsão legal.

Portanto, na maioria das vezes o empreendedor não sabe o custo de análise para a obtenção da licença ambiental, assim como não tem acesso à planilha de custos, desse modo não há como saber se os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins, mantem relação justa e adequada com a despesa e a dificuldade do serviço realizado.

### **2.3 Licenciamento Ambiental e os estudos ambientais**

O licenciamento segue a preceitos legais, a normas administrativas e a um conjunto de regras e procedimentos que devem ser executados em ato formal. Acontece por um desencadeamento de atos administrativos praticados nos autos do processo de licenciamento que culminam todos numa resposta positiva ou negativa no que diz respeito a emissão ou não da licença ambiental, dando-se a devida publicidade.

Por se tratar de ato administrativo complexo, no qual são analisados os estudos ambientais exigidos, que são um pressuposto da licença ambiental -que alicerçam a concessão ou a denegação do pedido de licença, necessário apresentar a luz da Resolução nº 237/97 a definição de estudos ambientais:

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

(...)

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.

Assim, todo procedimento de licenciamento ambiental só poderá ser instaurado mediante a exibição prévia de estudos ambientais que serão avaliados pelo órgão licenciador nos termos da legislação brasileira. São os estudos ambientais que representam um meio de controle prévio, que contém um corolário de esclarecimentos, dados, projetos, dentre outras informações que subsidiam, além é claro do aspecto legal, a decisão tomada pela Administração Pública na liberação ou não da licença.

Frederico Amado sobre estudos ambientais ensina que:

A avaliação de impactos ambientais ou estudos ambientais constitui um gênero, que engloba desde o famoso e complexo Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) às modalidades mais simples, tais como o relatório ambiental, o plano e projeto de controle ambiental, o relatório ambiental preliminar, o diagnóstico ambiental, o plano de manejo, o plano de recuperação de área degradada e a análise preliminar de risco (AMADO, 2015, p. 183).

Enquanto Eduardo Fortunato Bim:

Estudos ambientais ou avaliações ambientais de impacto ambiental (AIA) são instrumentos para mensurar o impacto ambiental, servindo de subsídio ao processo decisório ambiental, seja em qual espécie for (BIM, 2015, p. 137).

É imprescindível noticiar que o estudo tem que ser apresentado de forma prévia, em tempo anterior a execução, instalação ou mesmo antes de atos preparatórios do projeto, como forma de antecipar e precaver o dano ambiental e de perseguir o interesse da prevenção e precaução do Direito Ambiental.

A Lei Federal nº 6.938/81 previu em seu artigo 8º, incisos I e II, que compete ao CONAMA:

Art. 8º Omissis

I – estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionados pelo Ibama;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

Cabe aqui o professoramento de Paulo Affonso Leme Machado:

A Lei 6.938, de 31.8.1981, estabeleceu em seu art. 8º, I, entre as competências do CONAMA, a de estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. As “normas e critérios para o licenciamento” podem ser específicas, se destinadas aos órgãos federais, e gerais, se destinadas aos órgãos estaduais municipais (MACHADO, 2015, p. 267).

Percebe-se que antes mesmo da atual Constituição Federal a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente já fazia previsão da exigência dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA e Respectivo Relatório- RIMA, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental. Contudo, tais estudos tornaram-se mais comentados após a edição da Constituição Federal de 1988, que disciplinou em seu inciso IV, do artigo 225, o seguinte:

Art. 225. Omissis

(...)

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.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou e consagrou a exigência de EIA/RIMA para, obras, empreendimentos e atividades de significativo impacto, este é o ensinamento de ÉdisMilaré:

Desde o dia 05.01.1998 o País vive sob novo regime constitucional, no qual, entre outras inovações, somente é exigível EIA/RIMA “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV, da CF).

[...]

Assim é que, dessa aplicação da lei no tempo, alcança-se a conclusão de que os casos exemplificativamente listados na Res. Conama 1/1986 só são passíveis de apresentação de EIA/Rima se e quando houver significativa degradação ambiental (MILARÉ, 2015, p. 762).

E de Andreas Joachim Krell:

Essa exigência dos estudos ambientais foi recepcionada e consagrada pela Constituição Federal de 1988, não havendo, entre doutrinadores ou decisões judiciais, nenhuma manifestação discordante quanto à sua exigibilidade para a autorização da implantação das atividades relacionadas (KRELL apud TRENNEPHOL, 2013, p. 45).

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA, difere do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, o primeiro além dos objetivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, terá que obedecer às diretrizes gerais contidas no artigo 5º, da Resolução CONAMA nº 01/86, igualmente desenvolver, no mínimo, as atividades previstas no artigo 6º, da mesma resolução, enquanto o segundo refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conerá, no mínimo, o exigido no artigo 9º, da mesma resolução.

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA, é o mais completo e complexo, é um diagnóstico profundo que será analisado pela equipe técnica do órgão ambiental para verificar se a obra, atividade ou empreendimento tem viabilidade ou não, enquanto o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, é mais simples e objetivo, contém de forma resumida os dados do EIA, e é utilizado para ser apresentado à população nas audiências públicas, nos termos do artigo 11, da Resolução CONAMA nº 01/86.

Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli explicam EIA/RIMA da seguinte forma:

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório (RIMA) é um profundo diagnóstico do empreendimento que está em vias de ser licenciado pelo órgão ambiental, confrontando-o com as prováveis modificações das diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente. Visa a evitar que um projeto, justificável sob o prisma econômico, ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele posteriormente nefasto para o meio ambiente, pelo que possui incontroversa vocação preventiva e precaucional. Trata-se, sem dúvida, do mais completo instrumento de avaliação de impactos ambientais (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 118).

Paulo Affonso Leme Machado:

O Estudo de Impacto Ambiental (EPIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentam algumas diferenças. O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EPIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. Por isso, diz o art. 9º da Resolução 1/1986-CONAMA que o “Relatório de Impacto Ambiental-RIMA refletirá as condições do Estudo de Impacto Ambiental”, ficando patenteado que o EPIA precede o RIMA e é seu alicerce de natureza imprescindível. O relatório transmite – por escrito – as atividades totais do EPIA, importando se acentuar que não se pode criar uma parte transparente das atividades (o RIMA) e uma parte não transparente das atividades (o

EPIA). Dissociado do EPIA, o RIMA perde a validade (MACHADO, 2015, p. 273).

Paulo de Bessa Antunes:

Empreendimentos de grande porte causadores de potencial ou significativo impacto ambiental, segundo a Constituição brasileira, devem ser submetidos a Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Cabe ao Poder Executivo, por meio de seus órgãos e controle ambiental, decidir em quais hipóteses é cabível a exigência da realização do EIA. Uma vez definidas as hipóteses nas quais existem a possibilidade ou a real ocorrência de significativa degradação ambiental, o EIA deverá ser apresentado (ANTUNES, 2013, p. 77).

Tem-se, portanto, que um não está dissociado do outro, são instrumentos interligados, enquanto o EIA contém o fundamentado nos livros científicos e normas legais pertinentes, o RIMA é uma síntese acessível do EIA, sendo necessários para empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Apesar da apresentação e ulterior análise dos estudos ambientais no procedimento de licenciamento ambiental, danos ao meio ambiente poderão ocorrer após a outorga da licença, visto há possibilidade de ocorrência de fatos supervenientes, destarte os estudos ambientais não têm o condão de garantir os impactos ambientais futuros que porventura possam acontecer, ou mesmo a comprovação que determinada técnica de proteção ambiental não se mostrará falha e que alguma medida mitigadora ou compensatória se revelará inócua.

Assim leciona Eduardo Fortunado Bim sobre o tema:

Sendo meras previsões dos impactos que ocorrerão, os estudos ambientais não têm o poder de garantir a concretização dessas previsões, e nem é esse o seu papel.

A própria Resolução do Conama 1/86 reconhece o caráter probabilístico do EIA ao dizer que ele deve analisar os impactos ambientais através da “interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes” (art. 6º, II). [...]

O licenciamento ambiental não é um salvo-conduto de que algo não acontecerá, como também não tem a capacidade de prever, evitar, mitigar ou minorar todos os danos possíveis (BIM, 2015, p. 33).

A análise dos estudos ambientais e a emissão da licença não possuem um efeito onisciente, pois mesmo diante de uma análise criteriosa que busca levar em consideração toda a norma disponível e todos os dados apresentados pelo empreendedor, existe a probabilidade de ocorrerem danos ambientais não previstos após a instalação e operação da obra, atividade ou empreendimento. O licenciamento ambiental fundamenta-se nos estudos ambientais e leva



em consideração a realidade apresentada, não tendo como prever situações futuras de caráter catastrófico ao meio ambiente.

Outro aspecto importante que merece ser comentado é que a apresentação dos estudos e projetos não vincula o julgamento de mérito da Administração Pública na emissão da licença, o exame da exequibilidade da obra, empreendimento ou atividade considera inúmeras variáveis e fundamentos técnicos, o papel dos estudos é assistir o órgão licenciador na sua tomada de decisão, não desfrutando de caráter vinculante e, por conseguinte o processamento decisório do licenciamento ambiental.

Precioso o ensinamento de Paulo de Bessa Antunes sobre o assunto:

As conclusões do EIA não obrigam à Administração, até mesmo porque seria sem sentido que a administração ficasse tolhida em sua ação administrativa por força de um documento que, embora constante do processo de licenciamento, é na maioria das vezes, de produção privada. Elas são um importantíssimo instrumento de auxílio na tomada de decisão e não mais que isso. Caso o EIA fosse vinculante para a Administração, *data vênia*, não haveria sentido na própria existência do licenciamento, pois, uma vez que o EIA tivesse concluído que uma licença deveria ser dada, a Administração não poderia negá-la, por exemplo. O EIA não é um instrumento capaz de impor ao administrador uma determinada conduta – positiva ou negativa – com relação à concessão de uma licença ambiental (ANTUNES, 2015, p. 618).

Do mesmo modo o de Eduardo Fortunato Bim:

A ausência de compreensão do processo decisório do licenciamento ambiental leva a concepção equivocadas sobre o papel dos estudos ambientais ou mesmo dos pareceres técnicos do próprio órgão licenciador. É que sendo apenas um subsídio possível para o processo decisório de licenciamento ambiental, os estudos ambientais e pareceres técnicos não se confundem com a própria decisão. Uma coisa são os aportes técnicos, que se faz por estudos ambientais ou pareceres técnicos conclusivos no licenciamento ambiental, outra, bem diferente, é o julgamento sobre a viabilidade ambiental da atividade que pondera todos os elementos em jogo (BIM, 2015, p. 148).

Os estudos ambientais são caros e não é rara a baixíssima qualidade desses estudos, sendo suportados pelo empreendedor será conduzido de forma a apresentar uma concepção e cenário favorável, ninguém gastará recursos para obter um parecer ou mesmo uma resposta desfavorável do profissional contratado, assim, restará a Administração Pública realizar de forma bem criteriosa o seu exame, não se esquecendo dos efeitos cumulativos e sinérgicos, não detendo sua decisão sobre o que foi apresentado, mas tão somente na viabilidade ambiental.

Na mesma linha é comum os empreendedores tentarem viabilizar determinada obra, atividade ou empreendimento por meio dos estudos, buscando converter o licenciamento ambiental em algo viável através de forçoso convencimento e de extrema pressão política e econômica, e é por isso que a lição de Curt e Terence Trennephol é tão valiosa:

Antes de adentrar na análise do Estudo de Impacto Ambiental torna-se necessário evidenciar um conceito que deve estar sempre presente quando se fala do assunto: o EIA/Rima não se destina a tornar possível o licenciamento ambiental, isto é, sua finalidade não é justificar o empreendimento em face da legislação ou das exigências dos órgãos ambientais.

Iniciar a elaboração de um estudo ambiental com a finalidade de “tornar possível” um empreendimento, obra ou atividade significa corromper no nascedouro ou seu objetivo (TRENNEPOHL, 2013, p. 47).

O estudo não deve ser utilizado para defender a viabilidade do empreendimento perante o órgão licenciador, deve provar a sua possibilidade. Não deve ser utilizado para forçar um convencimento, mas tão somente para comprovar o seu direito.

Os sujeitos envolvidos no processo de EIA/RIMA serão os órgãos ambientais, a equipe multidisciplinar contratada pelo empreendedor, o empreendedor, outros órgãos setoriais da Administração Pública, empresas públicas e privadas instaladas na área de influência do empreendimento proposto, comunidade técnica e científica, entidades civis e Ministério Público (OLIVEIRA, 2014, pp. 96 a 101).

Paulo de Bessa Antunes testifica os sujeitos do licenciamento ambiental:

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou implicitamente determinado que o licenciamento ambiental fosse realizado mediante a adoção de um procedimento complexo, no qual intervêm diversos atores, que são: a administração pública (muitas vezes por órgãos diversos), a equipe técnica multidisciplinar, o postulante ao licenciamento ou empreendedor e a população, através da participação na audiência pública (BESSA, 2015, p. 619).

O art. 11<sup>17</sup> da Res. CONAMA nº 01/1986, estabelece que o Rima, respeitado o sigilo industrial, será acessível ao público e que suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, igualmente em seu § 2º que os órgãos ambientais determinarão o prazo para

---

<sup>17</sup>Artigo 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 estadual de controle ambiental correspondente, inclusive 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 estadual competente ou o IBAMA 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.

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.

É a Resolução CONAMA nº 09/1987 que normatiza o conteúdo e a forma da audiência pública, informando em seu art. 2º que o órgão licenciador a promoverá sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos, bem assim em seu § 2º que no caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade. Na prática o que se vê é a realização de audiência pública para todos os procedimentos de EIA/Rima, independente da existência dos critérios previstos no artigo.<sup>18</sup>

O objetivo central do Estudo de Impacto Ambiental é conferir efetividade aos princípios da prevenção e precaução do Direito Ambiental, e para que seu objetivo seja alcançado tem que ser realizado antes da instalação e operação de qualquer atividade ou empreendimento, sob pena de prejuízos ambientais incalculáveis e inimagináveis.

Igualmente, municiar a Administração Pública de informações, para que esta possa avaliar os interesses em questão, meio ambiente x desenvolvimento, e assim quando da tomada de decisão considerar os interesses envolvidos sem se esquecer do bem tutelado no art. 225, da Constituição Federal de 1988.

Colabora a ministração de J.F. Chambault sob o objetivo do licenciamento:

A função do procedimento de avaliação não é influenciar as decisões administrativas sistematicamente a favor das considerações ambientais, em detrimento das vantagens econômicas e sociais suscetíveis de advirem de um projeto. O objetivo é dar “às Administrações Públicas uma base séria de informações, de modo a poder pesar os interesses em jogo, quando da tomada de decisão, inclusive aqueles do ambiente, tendo em vista uma finalidade superior” (CHAMBAULT *apud* MACHADO, 2015, p. 266).

Portanto “sua natureza jurídica é pré-procedimento administrativo, vinculado a licenciamento ambiental, de natureza constitucional, destinado a avaliar impactos e definir medidas mitigadoras e/ou compensatórias pela introdução de atividade significativamente degradante” (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 119).

Aureo de Quadros Machado também ensina:

[...] Portanto, a realização do estudo de impacto ambiental deve ser efetuada antes da autorização e instalação da própria atividade, no qual serão

---

<sup>18</sup> No Estado de Goiás o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMAm por meio da Resolução nº 022/2002 tornou a audiência pública em instrumento de caráter não deliberativo, devendo ser realizada nos casos previstos no art. 2º, da Res. CONAMA nº 01/86, bem como a Constituição Estadual em seu art. 132, § 3º.

analisados os riscos de implantação do projeto, bem como as soluções aos danos ao meio ambiente (MACHADO, 2012, p. 116).

As atividades que atualmente são submetidas a este estudo são as previstas no artigo 2º, da Resolução CONAMA 01/86, cuja origem é o Decreto Federal nº 88.351/83, que fez previsão em seu artigo 18, §1º, que caberia ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento.

Esta resolução foi editada antes da atual Constituição Federal e sob a égide do regime de exceção, quando a proteção ao meio ambiente ainda não era previsto constitucionalmente, contudo, subsuma-se tenha sido editada como forma de efetivar os objetivos previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, tendo sido recepcionada pela CF/88.

Assim leciona Auro de Quadros Machado:

A resolução nº 1/86 do CONAMA, em que pese anterior à Constituição Federal de 1988 está em vigor, portanto foi recepcionada pela Carta Política, deu tratamento legal ao EIA, elevando à categoria de modalidade de avaliação de impacto ambiental e explicitou um rol exemplificativo das situações em que é necessário o EIA. Portanto, cabe lembrar que o artigo 2º é meramente exemplificativo, o que quer dizer que aquela atividade não contemplada ali não necessariamente estará dispensada de apresentar o estudo de impacto ambiental. [...] (MACHADO, 2012, p. 110).

Tem preponderado na doutrina que o rol do artigo 2º, da Resolução CONAMA nº 01/86 é obrigatório, ou seja, encontra-se a Administração Pública vinculada a sua observância, devendo exigir de obras, atividades e empreendimentos que ali se enquadrem o EIA/RIMA.

Neste sentido Curt Trennepohl e Terence Trennepohl defendem que o Conama estabeleceu por meio da Resolução nº 001/81, a obrigatoriedade da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA para uma série de empreendimentos modificadores do meio ambiente, citando expressamente o rol do artigo 2º da Resolução Conama nº 01/86 (TRENNEPOHL, 2013, p. 46).

Reforçando esta opinião os doutrinadores abaixo instruem que:

Paulo Affonso Leme Machado:

A Resolução 237/1997 – CONAMA continua a sujeitar todas as atividades especificadas na Lei 6.938/1980 e nas Resoluções 1/1986, 11/1986 e 5/1987 à elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Não seria razoável qualquer interpretação que entendesse que o CONAMA passou a navegar na contramão do caminho do Direito Comparado Ambiental moderno, deixando

ao arbítrio dos órgãos públicos determinar ou não esse estudo.[...] (MACHADO, 2015, p. 271)

ÉdisMilaré:

Na doutrina tem prevalecido o entendimento de que as hipóteses de atividades estabelecidas pela Res. 1/1986 estão regidas pelo *princípio da obrigatoriedade*, segundo o qual a Administração *deve*, e não simplesmente *pode*, determinar a elaboração do EIA. Ou seja, o elenco constante do art. 2.º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de atividades, sendo, porém, obrigatório quanto àquelas relacionadas. Há nesses casos, por assim dizer, uma presunção absoluta de necessidade, que retira o EIA do âmbito do poder discricionário da Administração (MILARÉ, 2015, p. 765).

Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

Questão relevante é saber se a Resolução 237/97 revogou a obrigatoriedade do EIA/RIMA. Como se viu, o art. 2º da Resolução 1/86 elenca as atividades que, presumidamente, são capazes de causar significativa degradação ambiental, para os quais o estudo de impacto é obrigatório. Ocorre que a Resolução 237/97, no parágrafo único do art. 3º, dispõe que “o órgão ambiental competente, verificando 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”.

Entende-se que a Resolução 237/97 não revogou a Resolução 1/86, ambas do CONAMA, pelos seguintes motivos:

- a) a Res. 237/97 versa sobre licenciamento e não sobre estudo de impacto ambiental;
- b) a Res. 237/97 optou pela revogação explícita dos arts. 3º e 7º, em seu art. 21. Sabe-se que uma lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior, de acordo com o art. 2º, parágrafo 1º, da LICC;
- c) a Res. 237/97 não regula inteiramente a matéria do EIA/RIMA. Ao contrário, a única referência feita a esse instrumento da política nacional do meio ambiente, de forma implícita, é a do art. 3º e seu parágrafo único, além da revogação expressa antes mencionada;
- d) a Resolução posterior (237/97) não dispõe contrariamente à Resolução 1/86 porque a dispensa do EIA/RIMA, diante da ausência de impacto ambiental significativo sempre existiu, não foi invenção da Resolução 237. É que, não estando incluída no art. 2º da Resolução 1/86 compete ao órgão licenciador examinar a presença da significativa degradação ambiental que é um conceito jurídico indeterminado, podendo haver revisão pelo Judiciário. O que se fez, então, a Resolução 237/97 foi explicitar que, diante da inexistência de significativa degradação ambiental, serão exigidos estudos ambientais, substitutivos do EIA/RIMA, pelo órgão licenciador (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, pp. 121 e 122).

Destarte, resta evidenciado que não poderá a Administração Pública dispensar do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e conseqüentemente o Relatório de Impacto Ambiental -

RIMA as obras, atividades e empreendimentos disposto nos rol do artigo 2º, da Resolução CONAMA nº 01/87, podendo incluir, mas não excluir tipologias.

A Administração Pública ao entender pela apresentação do EIA/RIMA, deverá fornecer ao empreendedor o Termo de Referência, que balizará as exigências para o licenciamento. É nele que o órgão licenciador apresenta ao empreendedor quais são os fundamentos necessários para a análise dos técnicos.

E para as obras, atividades e empreendimentos que não se encontrem no rol do artigo 2º, da Resolução CONAMA nº 01/86, e desde que não sejam consideradas capazes de provocar significativo impacto ambiental, a legislação permite a concepção de estudos ambientais mais simples e mais baratos, pois não há que se desconsiderar o elevado custo do EIA/RIMA, e nem as dificuldade e a complexidade nestes exigidos.

Estas condições estão previstas no art. 3º, da Resolução CONAMA nº 237/97:

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.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando 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.

Considera-se para efeito da apresentação dos estudos ambientais a definição de impacto ambiental contida no art. 1º, da Resolução CONAMA nº 01/86:

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

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Conveniente destacar que não existe norma que defina “significativo impacto ambiental”, mas apenas de impacto ambiental, ou seja, existe uma dificuldade na exegese do conceito jurídico indeterminado de seu significado, havendo definição tão somente do que se considera impacto ambiental. Sendo que o licenciamento ambiental utilizando EIA/RIMA só faz sentido para obras, atividades ou empreendimentos de significativo impacto ambiental,

não podendo nestes casos ser realizado de forma fracionada, assim, para as atividades arroladas no art. 2º, da Resolução CONAMA nº 01/86 a exigência do EIA/RIMA é evidente, restando ao empreendedor provar ao órgão licenciador que a atividade que pretende instalar e funcionar não é de significativo impacto ambiental.

Instrui sobre este tema Paulo de Bessa Antunes:

Uma outra questão crucial é a seguinte: a Constituição Federal estabelece que o Estudo de Impacto Ambiental deve ser exigido quando se tratar de licenciar obra ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. O conceito, no entanto, é aberto e somente pode ser preenchido através da edição de atos normativos, sejam legais ou regulamentares. [...] O Poder Executivo é o único autorizado a, a mediante critérios fixados legalmente, definir se uma atividade é ou não causadora de significativo impacto ambiental (BESSA, 2015, p. 607).

Este também é o ensinamento de Paulo Affonso Leme Machado:

“Quando o parágrafo único desse artigo 3º diz que “o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente...”, temos que perguntar quando e através de que meio é feita e por quem se faz essa “verificação”. É conhecida a dificuldade de recursos dos órgãos ambientais brasileiros; eles não têm o número de funcionários para fazer essa verificação prévia em cada pedido de licenciamento (por isso mesmo que já há a lista das atividades). Quem tem o ônus de provar que a atividade que pretende exercer não tem a potencialidade de causar dano significativo é o próprio empreendedor, e não os órgãos públicos ambientais. Ao empreendedor ou proponente do projeto cabem as despesas com a elaboração de EPIA/RIMA (art. 17, § 2º, do Decreto 99.274, de 6.6.1990).(MACHADO, 2015, pp. 271 e 272).

Portanto, não existe discricionariedade para a Administração Pública no que diz respeito a exigir ou não o EIA/RIMA, nos casos previstos o mesmo deverá ser apresentado, ou quando o administrador vir-se diante de uma obra, atividade ou empreendimento com características de significativo impacto ambiental.

Importante informar que o Novo Código Florestal previu em seu artigo 11-A, § 3º, a exigência de EIA/RIMA para atividades de carcinicultura e salinas em apicuns e salgados, por entender tratar-se de atividades causadoras de significativo impacto ambiental.

E por derradeiro, vale comunicar de forma sucinta com escora no ensinamento de Paulo de Bessa Antunes a importância internacional dos estudos de impacto ambiental.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1974 sugeriu aos seus membros o acolhimento em suas normas internas à obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental. Em 1981 o Conselho da Europa igualmente adotou a mesma

postura. A Rio+20, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), adotou em seu princípio 17 a avaliação de impacto ambiental. O Banco Mundial em 1989 precisou os critérios para avaliação de impactos ambientais. Os Estados Unidos da América no século XX introduziu de maneira límpida o tema da avaliação de impacto ambiental, tendo através da National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) tornado obrigatória tal avaliação. A França em 1976 também adotou a obrigatoriedade da avaliação de impacto ambiental, tendo a regulamentação da norma ocorrida em 1977. No Japão em 1984 foi emitido um documento sobre a implementação dos estudos de impacto ambiental, entretanto não existe lei que o exija. O Canadá logo após o NEPA americano, em 1973, adotou a obrigatoriedade da avaliação de impacto ambiental. A Holanda também possui legislação referente ao estudo de impacto ambiental (BESSA, 2015, pp.585 a 596).

#### **2.4 Licenciamento Ambiental e a natureza jurídica da licença ambiental**

Quanto à natureza jurídica da licença ambiental não há consenso na doutrina. Apesar da Resolução CONAMA nº 237/97 definir em seu art. 1º, inciso II, o que seja licença ambiental, a celeuma reside entre os que a definem como licença e os que a definem como autorização administrativa.

Odete Medauar leciona as definições de licença e autorização sob o enfoque do Direito Administrativo:

A *licença* é ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividades ou fatos materiais, vedados sem tal apreciação. A licença supõe apreciação do poder público no tocante ao exercício de direito que o ordenamento reconhece ao interessado; por isso não pode ser negada quando o requerente atende a todos os requisitos legais para sua obtenção. Uma vez expedida, traz o pressuposto da definitividade, embora possa estar sujeita a prazo de validade e possa ser anulada ante ilegalidade superveniente. A licença se desfaz, ainda, por cassação, quando o particular descumprir requisitos para o exercício da atividade, e por revogação, se advier motivo de interesse público que exija a não realização da atividade licenciada, cabendo, neste caso, indenização ao particular. A licença se exterioriza em documento denominado “alvará”. Exemplos de licença: licença de construir, licença ambiental, licença de localização e funcionamento.

A *autorização* apresenta-se como ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade; portanto, inexistente direito subjetivo à atividade. No âmbito do poder de polícia, diz respeito ao exercício de atividades cujo livre exercício pode, em muitos casos, constituir perigo ou dano para a coletividade, mas que não é



oportuno impedir de modo absoluto; por isso, a autoridade administrativa tem a faculdade de examinar, caso a caso, as circunstâncias de fato em que o exercício pode se desenvolver, a fim de apreciar a conveniência e oportunidade da outorga. Exemplos mais comuns: porte de arma, comércio de fogos (MEDAUAR, 2011, p. 359).

Para uma melhor compreensão da controvérsia é necessário colacionar as considerações sobre o tema sob a ótica dos seguintes autores:

Paulo Affonso Leme Machado:

[...]Não há no termo “licença”, o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental” (MACHADO, 2015, p. 320).

Curt e TerenceTrennepohl:

Portanto, a maior parte das manifestações de concordância do Poder Público, em matéria ambiental, representa uma autorização, não uma licença, na concepção consagrada pelo Direito Administrativo. (TRENNEPOHL, 2013, p. 35).

José Afonso da Silva concorda que há distinção entre licença e autorização, entretanto, sustenta que em matéria de meio ambiente pode existir tanto uma como outra, lecionando que “as licenças ambientais, em geral, são atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos” (SILVA, 2011, p. 290).

ÉdisMilaré entende que:

Não há falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo *licença*, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quamvoluit*). O equívoco está em se pretender identificar na *licença ambiental*, regida pelos princípios informadores do Direito do Ambiente, os mesmos traços que caracterizam a *licença tradicional*, modelada segundo o cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próximo não induz, portanto, considera-las irmãs gêmeas (MILARÉ, 2015, p. 801).

Paulo Bessa Antunes explica que:

O licenciamento ambiental se materializa nos *Alvarás ambientais*, que podem ser de vários tipos diferentes. A Administração pode conceder *licenças ou autorizações* para que pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, exerçam as atividades que utilizam os recursos ambientais. Muito embora a Lei nº 6.938/81 não se refira expressamente à concessão de autorizações ambientais, não me parece que a concessão de autorizações para atividades pontuais e localizadas seja contrária à lei. Ao contrário, em muitas vezes a autorização é até mais recomendável do que a licença, pois esta última não pode ser cancelada discricionariamente, o que não sucede com as autorizações (ANTUNES, 2015, p. 188).

Andreas J. Krell defende que “por coerência, o correto seria considerar a licença ambiental como uma nova espécie de ato administrativo, que reúne características das duas categorias tradicionais” (KRELL *apud* MILARÉ, 2015, p. 801).

Desse modo, fica evidenciado que não há consenso sobre a natureza jurídica da licença ambiental, pois há os que defendem tratar-se de uma licença e os que entendem tratar-se de uma autorização.

A posição de Auro de Quadros Machado por fim parece a mais apropriada:

Estamos diante de um instrumento jurídico que transita no direito administrativo e no direito ambiental. O licenciamento ambiental possui regras próprias sem, contudo excluir as normas de direito administrativo (MACHADO, 2012, p. 103).

Portanto, diante das posições defendidas sem um fechamento conclusivo, a posição de Auro de Quadros Machado que defende que pela ótica do Direito Administrativo pode-se depreender que a licença ambiental trafega entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo, encerrando normas próprias não obstante as normas do Direito Administrativo é a mais congruente.

A licença ambiental pode ser considerada uma licença administrativa no que diz respeito ao seu caráter conclusivo, não podendo a administração cancelá-la, revogá-la ou suspender-la por mera discricionariedade, oportunidade ou conveniência, mas tão somente nos casos previstos em normas, assim como, tem o empreendedor direito a sua licença ambiental quando realizada todas as etapas e atendido todos os requisitos legais e técnicos, isto é, atendida todas as exigências pelo administrado, não pode a administração se recusar a outorgar a licença ambiental, no entanto, goza de grande responsabilidade discricionária, basta ver a obrigação imprescindível do órgão licenciador em meditar profundamente sobre o direito ao desenvolvimento e a proteção ambiental.

Ao Poder Público compete deliberar de forma a conjugar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, não se deslembrando dos princípios do poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável, precaução e prevenção.

## 2.5 Licenciamento Ambiental - tipos de licença ambiental e prazos

O Decreto Federal nº 99.274/90, que regulamenta a Lei Federal nº 6.938/81, orienta em seu art. 19 que 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;
- 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.

O art. 8º, da Resolução CONAMA nº 237/97, denomina e torna inteligível, assim como o artigo acima, as três espécies de licença ambiental, anunciando que 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.

As definições das licenças da Resolução CONAMA observam a nomenclatura dada pelo Decreto, sendo seus conteúdos muito similares, não restando dúvida quanto à ausência de conflito entre ambos. Do mesmo modo, as licenças previstas não carecem de maiores explicações, tendo em vista que a redação conferida às mesmas é límpida, entretanto, há que se considerar que é a análise técnica que decidirá em cada caso, se as condições ambientais estudadas e avaliadas permitirá que sejam emitidas.

A emissão da licença prévia não garante ao empreendedor que o mesmo obterá a licença de instalação e que com a emissão da licença de instalação será emitida a de operação. O licenciamento é ato contínuo, realizado em fases, devendo o mesmo apresentar em cada nova fase a documentação informada e indispensável, bem como, comprovar o

cumprimento das condicionantes da licença anterior, como já dito anteriormente, sendo que as condicionantes da licença de operação serão fiscalizadas no decorrer de sua validade.

Cheila da Silva dos Passos Carneiro orienta neste sentido:

O procedimento de licenciamento ambiental é dividido em três fases, sendo necessária a obtenção de três licenças, uma em cada etapa, sendo que a Licença da fase anterior sempre condiciona à concessão da Licença da fase posterior (CANEIRO, 2014, p. 96).

Assim sendo, impõe ao Poder Público o encargo de atender o rogo do empreendedor quando o mesmo observar e atender a todos os critérios da tipologia licenciada, obedecer todas as especificações fixadas nas normas vigentes, pois que não assiste ao empreendedor o direito da certeza da liberação da licença, sendo que somente após a análise acurada do pedido de licenciamento ambiental que inclui desde pagamento de taxa a critérios estabelecidos, concluir a Administração Pública que algum elemento não se encontra compatível com determinada norma, bem assim, não demonstra viabilidade técnica e ambiental, em suma, não atende a pressupostos legais e técnicos relacionados com a preservação do meio ambiente, indeferindo motivadamente o pedido.

Curt Trennepohl e TerrenceTrennepohl lecionam neste sentido:

O licenciamento ambiental é um processo, em alguns casos compostos de várias etapas que não são estanques entre si. A emissão da Licença Prévia não garante a emissão da Licença de Instalação, e nenhuma das duas é garantia da Licença de Operação. O pedido de licenciamento apresentado em um órgão ambiental não significa, obrigatoriamente, que este o conduzirá até o final. Nem a emissão de das licenças torna o emitente prevenuto para a concessão das demais (TRENNEPOHL, 2013, p. 60).

A Licença Prévia pode ser emitida com pendências que deverão ser cumpridas na Licença de Instalação, da mesma maneira a Licença de Instalação pode ser emitida com pendências que deverão ser cumpridas na Licença de Operação, entretanto, o não cumprimento das pendências e sua comprovação, impedem a emissão da Licença de Operação.

As licenças podem ser emitidas por etapas, como bem prevê a Resolução CONAMA nº 237/87, porém como dito acima, a emissão de uma licença não gera a obrigação para o órgão licenciador de emitir a subsequente, e não poderá ocorrer o fracionamento da licença.

NovamenteTalden Farias merece ser citado:

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 de operação, e em não sendo concedida a de instalação a de operação também não pode ser concedida. Dessa forma, a concessão de uma licença em uma etapa não é garantia de que as seguintes serão necessariamente concedidas.

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 nº 99.274/90 dispõe que o processo em regra se desdobra em três etapas, devendo cada uma dessas três etapas culminar com a concessão da licença ambiental compatível com o andamento processual (FARIAS, 2013, p. 66).

Bem assim Luís Paulo Sirvinskaskas:

A licença prévia e de instalação são concedidas preliminarmente, enquanto a licença de operação é concedida em caráter final. A licença de operação só será concedida depois do cumprimento das exigências previstas nas licenças anteriores (SIRVINSKASKAS, 2015, p. 236).

As etapas do procedimento de licenciamento ambiental estão previstas no art. 10, da Resolução CONAMA nº 237/97.

Já os prazos de validade de cada licença encontram-se no art. 18 da mesma resolução:

Art. 18 Omissis

(...)

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.

Toda licença ambiental deverá conter a data de sua emissão e a data de sua validade com estreita observância ao artigo citado acima.

É permitida a prorrogação da Licença Prévia e Licença de Instalação desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos, previsão contida no artigo 18, § 1º, da Resolução nº 237/97.

Para a Licença de Operação cabe renovação, desde que requerida com 120 (cento e vinte) dias de antecedência da expiração de seu prazo de validade, ficando este automaticamente prorrogado até manifestação definitiva do órgão licenciador (art. 18, § 4º, Res. CONAMA nº 237/97 e art. 14, § 4º, da Lei Complementar nº 140/11).

Osempreendedores que não observarem o prazo de solicitação do pedido de renovação não fazem jus a prerrogativa da prorrogação da licença, deverão requerer um novo licenciamento ambiental, ficando, portanto, desagasalhados de licença ambiental até manifestação definitiva do órgão, ou seja, estarão incorrendo no crime de funcionar sem a devida licença ambiental.

Os órgãos licenciadores possuem por força do *caput*, do art. 14, da Resolução nº 237/97 o prazo de 6 (seis) meses para analisarem os procedimentos de licenciamentos de obras, atividades e empreendimentos quando o estudo ambiental não foro EIA/RIMA, e o prazo de 12 (doze) meses para aqueles que foremo EIA/RIMA:

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 EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

É comum, para não dizer a regra, o não cumprimento desses prazos pelos órgãos licenciadores por uma série de fatores e razões, não restando, entretanto, ao empreendedor o direito de se fazer instalar e operar sem a devida licença ambiental, situação disciplinada no § 3º, do art. 14, da Lei Complementar nº 140/97:

Art. 14. Omissis

(...)

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

Aos empreendedores é fixado o prazo de 4 (quatro) meses para que os mesmos atendam a solicitação de esclarecimento e complementação - notificações de pendências, podendo o mesmo ser prorrogado desde que justificado e com a concordância do órgão ambiental. O não cumprimento deste prazo enseja o indeferimento do procedimento de licenciamento e seu posterior arquivamento, podendo o empreendedor fazer novo requerimento de licenciamento mediante nova apresentação dos estudos e pagamento de custo de análise (artigos 15,16 e 17 da Resolução nº 237/97).

Os prazos estabelecidos na Resolução CONAMA nº 237/97 se destacam uma vez que não é imputada a Administração Pública nenhuma sanção quando a mesma descumprir os prazos de análise, todavia, ao empreendedor é imposto o indeferimento de seu

requerimento quando o mesmo não atender as notificações de pendência dentro de 4 (quatro) meses.

A princípio parece que a balança possui pesos diferentes, mas não há que se desconsiderar a precariedade e o sucateamento dos órgãos licenciadores, há uma indiferença do Poder Executivo com esta área, a quantidade de procedimentos supera e muito o número de servidores disponíveis, sendo a estrutura geralmente bem deficiente, sem detença, pode-se também imputar ao empreendedor um descaso no atendimento da solicitação de esclarecimentos e complementações, talvez por não respeitar o órgão licenciador e o meio ambiente, ou por ter feito uma má escolha do profissional responsável pelo seu licenciamento.

Talden Farias reconhece a intenção positiva do legislador, porém pondera sobre a precariedade dos órgãos ambientais que de alguma forma corroboram para que estes não atendam aos prazos da resolução:

A despeito da intenção positiva do legislador, esses dispositivos podem trazer muitos problemas à gestão pública do meio ambiente. Em todo o país, a realidade dos órgãos ambientais é de precariedade, no sentido de falta de recursos humanos e de recursos materiais, o que faz com que os mesmos não consigam cumprir os prazos legais (FARIAS, 2013, p. 83).

A Resolução CONAMA nº 237/97 prevê em seu art. 16 a possibilidade do empreendedor ter seu licenciamento submetido à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente, hipótese também prevista na Lei Complementar nº 140/11, § 3º, do art. 14, quando o órgão ambiental não cumprir os prazos de análise.

As atividades de pequeno potencial poluidor poderão ser licenciadas de forma simplificada a critério de cada órgão ligado ao Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, mas desde que a norma de simplificação seja submetida e aprovada pelo respectivo Conselho de Meio Ambiente por força do § 1º, do art. 12, da Resolução nº 237/97.

A responsabilidade do órgão licenciador com a preservação ambiental não cessa com a emissão da licença, seja ela qual for, cabendo-lhe o monitoramento e eventual ação de repreensão.

## **2.6 Licenciamento Ambiental e seu objetivo**

O objetivo principal do licenciamento ambiental é efetivar o princípio da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável, procurando

evitar que obras, atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou capazes de degradar o meio ambiente sejam instalados sem prévia análise.

Doutrinam neste sentido:

Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

O licenciamento ambiental apresenta-se plurifuncional. Em perspectiva mais imediata sobre este instrumento, pode-se afirmar que o licenciamento ambiental objetiva o controle de atividades potencialmente poluentes, procurando imprimir-lhes um padrão de atuação sustentável, de sorte a prevenir danos ambientais.

Neste sentido, o licenciamento operacionaliza os princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador, pois cuida de identificar os riscos inerentes à determinada atividade empresarial, com vistas a informar o processo decisório sobre a implementação ou não da atividade, e sobre a eleição das medidas preventivas mais adequadas para mitigar a degradação ambiental (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, pp. 92 e 93).

Andreas JoachinKrell:

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 (KRELL *apud* FARIAS, 2013, p. 27).

Paulo Affonso Leme Machado:

No licenciamento ambiental, o Poder Público intervém com a finalidade de que o meio ambiente seja minimamente lesado ou até mesmo não sofra nenhuma lesão. Para que o licenciamento tenha chance de ser eficiente, precisa ser não preconceituoso e imparcial (MACHADO, 2015, p. 331).

E Maria Luiza Machado Granziera:

A finalidade do licenciamento ambiental é, assim, estabelecer um padrão de comparações entre o que é – características do empreendimento ou atividade – e o que deve ser – compatibilidade com a legislação ambiental em vigor, normas, critérios e padrões ambientais -, de modo a verificar se o empreendimento ou a atividade em exame está em consonância com as normas ambientais ou se sua implementação e funcionamento não causarão danos ao meio ambiente (GRANZIERA *apud* NASCIMENTO, 2015, p. 34).

O licenciamento ambiental é o instrumento que o Poder Público utiliza para avaliar o uso que o empreendedor vai fazer dos recursos naturais e de sua fonte de poluição e impor o controle prévio, simultâneo e contínuo de suas atividades.

O pedido quanto à localização, instalação e funcionamento é analisado de forma a garantir que as decisões tomadas observem previamente as normas que resultarão numa efetiva preservação ambiental.



É no licenciamento ambiental que o órgão licenciador averigua o potencial poluidor do empreendimento e exige medidas mitigadoras, compensatórias e estabelece as condicionantes que o empreendedor estará obrigado a cumprir durante a validade de sua licença.

Novamente Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

Outra função importante do licenciamento ambiental é a imposição de medidas mitigadoras e compensatórias para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada. Sim, determinado impacto ambiental será autorizado pelas autoridades competentes, mas não será considerado um dano juridicamente reparável porque o licenciamento cuidará de impor ao empreendedor as medidas compensatórias. Dessa forma, o licenciamento funciona, em parte, como um filtro da definição do dano jurídico, pois a degradação – aqui entendida como perda das características essenciais do sistema ecológico – não será reparada pela via da responsabilidade civil. O impacto será mitigado e compensado por intermédio de outras obrigações (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, pp. 93 e 94).

É nessa fase que o órgão licenciador analisa a harmonia entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, buscando conciliar desenvolvimento econômico com o ambiental, preservando os direitos e deveres de ambos, dedica-se a analisar o pedido de exploração dos recursos naturais em conformidade com normas de licenciamento assegurando que não cause dano ao meio ambiente e a vida, buscando a efetivação do desenvolvimento sustentável.

Como já dito alhures, é o licenciamento ambiental o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente na preservação ambiental, mecanismo que fomenta a intercomunicação entre o empreendedor e o Estado.

## **2.7 Licenciamento Ambiental e competência para licenciar**

Primordial começar trazendo a definição doutrinária do que vem a ser competência.

Talden Farias a define como:

Sendo assim, competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade e junto aos outros entes ou órgãos públicos, inclusive na esfera internacional. A organização administrativa do Estado brasileiro está diretamente relacionada à distribuição dessas competências. O Brasil adotou o federalismo, que é a forma de Estado que atribui a cada ente federativo uma determinada autonomia política (FARIAS, 2013, p. 96).

Já Odete Medauar:

Em virtude da divisão das atividades, cada órgão é dotado de atribuições específicas que não se confundem com as atribuições de outros órgãos e que, em princípio, somente por ele podem ser exercidas. No direito público, as atribuições de cada órgão ou autoridade recebem o nome de competência. Competência significa a aptidão legal conferida a um órgão ou autoridade para realizar determinadas atividades (MEDAUAR, 2011, p. 59).

Deste modo, competência é a atribuição que cada ente da federação brasileira vai exercer a luz da Constituição Federal.

Quanto ao princípio da predominância do interesse, importante a abordagem de Alexandre de Moraes:

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (MORAES, 2005, p. 270).

Marcelo Abelha Rodrigues também leciona sobre o princípio da predominância do interesse:

Diante da necessidade de editar uma dada norma ambiental, deve-se perguntar: qual a amplitude dos interesses que se pretende contemplar? A norma interessa apenas a um dado Município, a todo um Estado da federação, ou, mais ainda, a todo o país? De acordo com a resposta, será competente:

- . a União caso o interesse seja de todo o país, ou, ainda que não seja, importe a mais de um estado (interesse nacional);
- . o Estado: se o interesse for de todo o Estado, ou de mais de um de seus Municípios (interesse regional);
- . o Município: se o interesse não transbordar os limites de um único Município (interesse local) (RODRIGUES, 2015, p. 132).

Assim, uma vez que não existe conceito definido sobre interesse local, regional e nacional e sendo uma das características do bem ambiental a ubiquidade, o princípio da predominância do interesse se faz inevitável para um melhor entendimento sobre as competências ambientais no licenciamento ambiental.

### **2.7.1 Competência legislativa e administrativa**

No trato da matéria ambiental a competência encontra-se tanto no campo legislativo como administrativo, isto em decorrência de que a Constituição Federal dispõe essencialmente sobre estes dois tipos de competência. A competência administrativa está

ligada ao Poder Executivo, enquanto a competência legislativa ao Poder Legislativo, a quem compete à prerrogativa de legislar sobre temas de utilidade coletiva, dentre eles, ambientais.

Segundo Frederico Amado:

Hoje, no Brasil, toda a base do Direito Ambiental se encontra cristalizada na Lei Maior: competências legislativas (artigos 22, IV, XII E XXVI, 24, VI, VII, VIII, e 30, I e II); competências administrativas (artigo 23, III, IV, VI, VII e XI) [...] (AMADO, 2015, p. 23).

O art. 24, da Constituição Federal disciplina o que compete de forma concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, veja-se:

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

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

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

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A União possui a precedência de legislar sobre normas gerais, restando aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência suplementar, que constitui em complementar princípios e normas gerais, ou de preencher lacunas em relação a omissão, previsão dos § 2º e 3º, do artigo acima, e do inciso II, do art. 30, também da CF/88.

Importante sublinhar que aos Municípios só cabe legislar sobre assuntos ambientais de impacto e interesse local, não obstante a obrigação de considerar as normas gerais editadas pela União e pelos Estados. Quanto às normas gerais editadas pela União, as mesmas deverão ser suplementadas ou especificadas pelos Estados ou Distrito Federal, não podendo se imiscuir em particularidades e pormenores, sob pena de ser declarada inconstitucional por invadir a competência dos mesmos.

Sobre norma geral, assim leciona Talden Farias:

Na verdade, as normas gerais devem ser compreendidas como aquelas que dizem respeito a interesses gerais, independentemente da especificidade a que podem chegar. Poucos interesses podem ser tão gerais quanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista o caráter difuso desse

direito e a sua indispensabilidade à manutenção da vida e da qualidade de vida (FARIAS, 2013, p. 99).

Isto posto, por norma geral se deve entender todas as disposições da lei aplicáveis indistintamente a todos os entes federativos, cujo conteúdo versa sobre conveniência coletiva, restando aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios o precedente de editar normas suplementares ou específicas de acordo com a sua particularidade ambiental.

Ressalta-se que a própria Constituição não conceitua norma geral, ficando a encargo da doutrina e da jurisprudência esta ocupação, assim como está obrigada a conter os acordos, tratados, ou convenções internacionais ambientais já ratificados, depositados e promulgados no país.

Considera-se que o sistema de repartição de competências não admite superposição, pertencendo a União à competência para expedir norma geral, e aos Estados e Municípios competência para complementá-la.

Assim ensinam Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

Se a norma geral já tiver sido editada, os Estados poderão apenas suplementar a legislação federal existente, pormenorizando as normas gerais para atender suas peculiaridades regionais (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 80).

Do mesmo modo Talden Farias:

Os Municípios podem legislar sobre os temas ambientais de interesse predominante local, desde que respeitando as normas gerais que tiverem sido editadas pela União ou pelo Estado (FARIAS, 2013, p. 98).

Igualmente, não se suplementa norma geral que não subsisti, desse modo, na ausência de norma geral ambiental editada pela União, não poderão os Estados, Distrito Federal e Municípios suplementar legislação inexistente, este é o ensinamento de Paulo Affonso Leme Machado:

Assim, não se suplementa a legislação que não exista. Portanto, quando a competência da pessoa de Direito Público interno for somente suplementar a legislação de outro ente, se inexistirem normas, não existirá o poder supletório. Não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade suplementária está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas ou de imperfeições da norma geral federal (MACHADO, 2015, p. 143).

Tem-se também, que nenhuma norma suplementar poderá ser editada com o intuito de desobedecer ou deformar a norma geral, *mens legis* ambiental federal, assim como os Estados, Distrito Federal e Municípios restarão desobrigados a obedecer à norma geral quando esta for inconstitucional.

A legislação ambiental tem como objetivo garantir a defesa e proteção ambiental, sendo permitida a União editar normas que tratem de forma minuciosa determinada matéria como se fosse norma geral, tendo como escora os princípios da prevenção e da precaução, uma vez que o seu intuito seja o de preservar o interesse geral, pois não há que se esquecer a correlação dos inumeráveis elementos que formam o meio ambiente. De igual modo é uma maneira de se esforçar-se para impedir que os Estados, Distrito Federal e Municípios legislem de forma mais benevolente, permitindo com isso a degradação ambiental.

Neste sentido testemunha o ensinamento de Talden Farias:

Dentro de uma interpretação teleológica da Ciência Jurídica, e em especial do Direito Ambiental, o objetivo maior de proteção à vida e à qualidade de vida estará melhor resguardado se a legislação ambiental for mais restritiva, tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Ao ressaltar o interesse coletivo independentemente do grau de especificidade de uma norma ambiental, o legislador diferencia norma geral de norma genérica com o objetivo de impedir que a legislação ambiental possa permitir ou legitimar uma degradação (FARIAS, 2013, p. 101).

Subsumi-se, portanto, que em matéria ambiental legislativa a norma mais restritiva deverá prevalecer para resolução de controvérsia quando ocorrer conflito ou lacuna de norma geral e especial entre os entes federativos.

Em suma, em se tratando de competência legislativa tem-se que a União deve estabelecer as normas gerais sem entrar nas particularidades ambientais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a estes cabe instaurar normas de caráter suplementar de acordo com as suas peculiaridades sem afrontar a norma geral, uma mesma temática ambiental poderá ser deliberada por mais de um ente federativo, e caso a União se quede inerte no seu papel de erigir norma de caráter geral, poderão os Estados instituir uma até a emissão de uma norma federal, que suspenderá a eficácia do que lhe for contrária.

Neste sentido testifica Marcelo Abelha Rodrigues:

Há, sem dúvida, uma nítida estrutura vertical na distribuição das competências legislativas concorrentes: partindo-se da União para os Estados, e destes para os Municípios, há uma decrescente abstração no princípios e normas reguladores da proteção ambiental.

Explicamos melhor: as normas federais serão sempre mais genéricas e abstratas que as normas estaduais, e estas por sua vez, mais que as municipais.

Importante frisar, ainda, que as normas de caráter específico ou complementar deverão, como é óbvio, obedecer às diretrizes traçadas pelas normas gerais (RODRIGUES, 2015, p. 130).

Quanto à competência administrativa ou material, tem-se que o artigo 21, da Constituição Federal, em seus incisos XIX, XX e XXIII, define as matérias de competência exclusiva da União:

Art. 21. Compete à União:

Omissis

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; (Regulamento)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

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:

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Já o artigo 23, da Constituição Federal, em seus incisos III, IV, VI, VII, IX e XI define as matérias de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

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

(...)

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

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

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

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

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.

Tem-se, assim, que a competência administrativa em matéria ambiental poderá ser de competência exclusiva ou de competência comum conforme determinou a Constituição Federal, este é o ensinamento de Talden Farias:

A competência administrativa em matéria ambiental se subdivide em competência administrativa exclusiva e competência administrativa comum. A competência exclusiva diz respeito à União e é aquela reservada

unicamente a uma entidade, sendo prevista nos incisos XIX, XX e XXIII do art. 21 da Constituição Federal.

[...]

A competência comum diz respeito à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios porque é atribuída indistinta e cumulativamente a todos os entes federados, sendo prevista nos incisos III, IV, VI, VII, IX e XI do art. 23 da Constituição Federal (FARIAS, 2013, p. 104).

A competência comum é aquela que todos os entes da federação podem atuar de igual para igual sobre determinado assunto, sem que a competência de um exclua a do outro.

Para uma maior compreensão do assunto conveio a Marcelo Dwalibi diferenciar a competência legislativa da material/administrativa, veja-se:

A competência comum, é bom que se lembre, difere da competência concorrente. Na primeira hipótese, a competência de um dos entes federativos não afasta a competência dos demais. Já na competência concorrente ocorre o fenômeno contrário: a competência de um dos entes federativos exclui a dos demais. Na competência comum, há harmonia e complementação de atuações; na competência concorrente, há exclusão dos demais entes em favor do único competente (DWALIBI *apud* RODRIGUES, 2015, p. 134).

O licenciamento ambiental nos termos do art. 23, da CF/88, é tido como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não havendo assim a exclusão de nenhum ente federativo no exercício do poder de polícia. Outrossim, só foi previsto no art. 23, que rege a competência comum, por ser um instrumento de proteção ao meio ambiente, não sendo previsto no art. 21 por não haver uma ligação direta com esta atividade.

Para a validade de qualquer ato administrativo praticado num procedimento de licenciamento ambiental é essencial que o órgão seja o competente para tal, devendo assim todos os elementos dos atos administrativos estarem presentes: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Este é o ensinamento de Talden Farias;

É importante destacar que um dos requisitos para a validade do ato administrativo é a competência do agente público que o praticou, pois a correta observância da competência administrativa em matéria ambiental é pressuposto da validade dos próprios atos administrativos. Por esse motivo a discussão é tão importante, já que o licenciamento ambiental será considerado nulo, bem como a concessão ou a negação da concessão da licença ambiental que decorrer dele, caso o mesmo tenha tramitado junto ao ente administrativo que não seja competente (FARIAS, 2013, p. 105).

O princípio da predominância do interesse já apresentado é relevante na análise da competência comum, pois o ente que tiver o interesse predominante em relação à determinada matéria poderá sobre ela legislar, levando em consideração o seu interesse sem, contudo, desrespeitar e transbordar o limite e a conveniência dos outros entes federativos.

A regulamentação da competência comum foi prevista no parágrafo único, do artigo 23, da Constituição Federal, que disciplinou que Leis complementares fixariam normas para a cooperação entre os entes, visando o equilíbrio do desenvolvimento sustentável e o bem-estar em âmbito nacional, consagrando desta forma a cooperação entre os entes, tendo a Lei Complementar nº 140/11 sido promulgada com este intento.

### **2.7.2 Lei Complementar nº 140/2011**

Com a edição da Lei Complementar nº 140/11 que passou a vigorar desde 9 de dezembro de 2001, enfim o parágrafo único do art. 23, da CF/88, passou a ser regulamentado, tendo o art. 1º da referida Lei definido o seu interesse:

Art. 1º Esta Lei Complementar 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.

Esta prescrição busca regulamentar a competência administrativa ou material, instaurando um padrão de cooperação entre os entes federados destinado à proteção e manutenção do meio ambiente, propondo conciliar as ações políticas e administrativas e evitar conflitos e sobreposições de atuação, principalmente no licenciamento ambiental.

Sílvia Helena Nogueira Nascimento atesta que:

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, decorre da citada norma constitucional. O objetivo dessa Lei é regulamentar as ações administrativas a serem executadas pelos entes federativos, visando à proteção e à conservação do meio ambiente, bem como à elaboração entre eles para o desenvolvimento das referidas competências comuns, relacionadas nos incisos III, VI e VII do art. 23, como destaca sua ementa [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 115).

O art. 3º da lei em exame definiu os seus objetivos fundamentais em quatro incisos que podem ser brevemente resumidos (i) na consagração da proteção, defesa e conservação do meio ambiente, (ii) garantido equilíbrio do desenvolvimento



socioeconômico, (iii) harmonização das políticas e ações administrativas e (iiii) garantia da uniformidade da política ambiental no país.

Por se tratar a Lei Complementar de caráter nacional, a sua observância se torna obrigatória por todos os entes da federação, semelhantemente pretende sistematizar e regularizar a ação de proteção ambiental entre os órgãos integrantes do SISNAMA.

Antes de se adentrar as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinadas pela LC 140/11, necessário fazer uma breve síntese sobre competência para licenciar a luz das resoluções expedidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

O art. 6, inciso II, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente confere ao Conselho Nacional do Meio Ambiente a possibilidade de deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, isto significa dizer que pode fixar normas para o licenciamento ambiental.

Por isso o CONAMA se valendo da atribuição normativa que a lei lhe conferiu fez previsão na Resolução nº 01/86, art. 4º, menção expressa da compatibilização dos processos de licenciamento pelos órgãos competentes e setoriais do SISNAMA:

Art. 4º - Os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio Ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza o porte e as peculiaridades de cada atividade.

Esta resolução foi importante na proteção do meio ambiental ao considerar em seu art. 1º o que é impacto ambiental e em seu art. 2º exigir a elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental para as atividades modificadoras do meio ambiente arroladas em seus incisos.

Entretanto, o art. 2º previu que os estudos fossem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da SEMA em caráter supletivo (IBAMA). Percebe-se que não há menção aos órgãos municipais, entretanto por força do art. 6º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que prevê a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental para os órgãos locais e do art. 10 da mesma lei, que prediz a obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental nos termos ali previstos, infere-se que os mesmos estão aptos a realizar este tipo de licenciamento, tendo ocorrido apenas uma omissão na Lei.

Sílvia Helena Nogueira Nascimento orienta neste sentido:

Quanto à condução do processo de licenciamento ambiental pelos Municípios, o art. 2º da Resolução CONAMA nº 1/86 foi silente exatamente como o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, embora referidos entes fizessem parte integrante do SISNAMA, na qualidade de Órgãos Locais, com competência material e legislativa.

[...]

Ora, por esses dispositivos, apesar da redação original do art. 10 da Lei nº 6.938/81, a competência do Município para proceder ao licenciamento ambiental encontra-se reconhecida (NASCIMENTO, 2014, p. 83).

A Resolução CONAMA nº 237/97 igualmente merece destaque, pois foi quem primeiro normatizou a repartição de competência para o licenciamento ambiental entre os entes federativos, definindo em seu art. 4º as competências do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, no art. 5º as competências dos Estados e do Distrito Federal e no 6º as competências dos Municípios, como definiu no art. 7º que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência.

É importante fazer aqui um parêntese sobre o licenciamento só poder ser realizado por um único ente da federação, tal imposição visa valorizar o princípio da segurança jurídica, da eficiência e da economicidade, todos previstos na CF/88, além de buscar a verdadeira proteção ambiental e de se evitar conflitos entre os entes federativos e desgastes desnecessários para o empreendedor.

Eduardo Fortunato Bim instrui sobre o tema;

O licenciamento ambiental único, efetuado por um só órgão licenciador não é capricho legal, mas se funda na eficiência e na melhor proteção do meio ambiente. Não faria sentido que se duplicassem ou triplicassem os esforços para licenciar o mesmo empreendimento, com comprometimento dos escassos recursos humanos e materiais estatais, se o licenciamento por um só ente é suficiente para proteger o meio ambiente.

Ademais, esse desperdício de recursos humanos e materiais significa que o meio ambiente, em outras frentes, ficará desprotegido pela ausência de Estado para fiscalizar e/ou operar os diversos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. (BIM, 2015, p. 89).

Nos artigos que definiram as competências para licenciar na Res. COONAMA nº 237/97 o critério do interesse público na defesa do meio ambiente ficou evidente, de modo igual levaram em consideração os impactos ambientais diretos, que de forma singela podese explicada da seguinte forma: outorgou a União os de significativo impacto de esfera nacional ou regional, aos Estados os de impactos que atinjam mais de um Município e aos Municípios os de impacto local.

A Lei Complementar nº 140/11 que fixa as normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas, nos termos dos incisos III, VI, e VII do caput e do parágrafo único do art. 23, da CF/88, também define as competências dos entes federativos na promoção do licenciamento ambiental, definindo em seu art. 7º as ações administrativas da União (inciso XIV), em seu art. 8º as ações administrativas dos Estados (inciso XIV), no art. 9º as ações administrativas dos Municípios (inciso XIV) e em seu art. 10 as ações administrativas do Distrito Federal.

A lei em análise semelhante a resolução levou em consideração a abrangência dos impactos direto que tem sua gênese no princípio da autonomia dos entes federativos, porém, a tipologia e localização se justapuseram, igualmente confirmou no caput do art. 13 o licenciamento em um único nível de competência.

Contudo, não existe nas doutrinas entendimento pacífico sobre a prevalência da abrangência do impacto no licenciamento ambiental com o advento da LC nº 140/11, existem doutrinadores que entendem que a mesma eliminou este critério.

Defendem este posicionamento:

Eduardo Fortunado Bim:

Em segundo lugar, a LC 140/11 eliminou o critério de abrangência de impacto para delimitar a competência da União. O objetivo da tipologia prescrita no art. 7º, XIV, h, da LC 140/11, é o de substituir a abrangência do impacto, eliminando-a como um critério para aferição da competência do órgão licenciador. Para evitar as intermináveis discussões e divergências constadas sob a égide da Resolução Conama 237/97, a LC 140/11 estabelece a tipologia, que é editada por ato do Executivo, considerando o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade ou empreendimento. Por isso, o § 4º do artigo 10 da Lei 6.938/81 foi revogado expressamente pelo artigo 20. [...]

A LC 140/11 deixou claro que o importante é o empreendimento ou atividade estarem localizados na área descrita, sendo abolido o critério dos eventuais impactos sobre essas áreas. (BIM, 2015, pp.95 e 97).

Curt e Terence Trennepohl:

A lei complementar proposta altera substancialmente alguns princípios antes utilizados no licenciamento ambiental, principalmente no que respeita ao elemento determinante da sua competência. Com a nova ordem, o que define o órgão ambiental competente é a localização do empreendimento, não a abrangência do seu impacto. [...]

Pode-se observar que o âmbito do impacto ambiental da obra ou atividade deixou de ser determinante para a definição da competência para o licenciamento. (TRENNEPOHL, 2013, pp.286 e 289).

Em sentido contrário encontram-se:

ÉdisMilaré:

Não se olvide, a propósito, que o critério da abrangência do impacto tem sua origem no princípio da autonomia dos entes federados. Na Lei Complementar 140/11 está referido, expressamente, no art. 9º, XIV, a (licenciamento, pelo Município, de atividades ou empreendimentos que causem ou passam causar impacto ambiental de âmbito local) e, implicitamente, no termo “desenvolvidos”, também utilizado para definição do ente licenciador (art. 7º, XIV, a, b, c, d e e), o qual, segundo os léxicos, tem o sentido de aumentar; acrescer; adiantar ou aumentar a área de atuação; evoluir; propagar-se, expandir etc. Ora, se a intenção do legislador fosse a de afastar o critério da abrangência do impacto, teria se limitado a fazer referências ao termo “localizados”, a isso se recusando e adjuntando outro – “desenvolvidos” -, justamente para não afrontar o princípio da autonomia dos Poderes (MILARÉ, 2015, p. 808).

Frederico Amado:

De início, cumpre observar que dois são os principais critérios definidores da competência material para promover o licenciamento ambiental que predominam em nosso ordenamento jurídico, a saber: o critério da dimensão do impacto ou dano material, que decorre do Princípio Constitucional da Preponderância do Interesse, e o critério da dominialidade do bem público afetável (AMADO, 2015, p. 156).

Apesar dos distintos ensinamentos, opta-se no presente estudo pela opinião dos doutrinadores que acreditam que o critério da abrangência do impacto direto não foi revogado pela LC nº 140/11, assim além da localização e da tipologia legal, o mesmo deve ser considerado no licenciamento ambiental.

Não obstante a LC nº 140/11 não ter invalidado o critério do impacto direto previsto na Res. CONAMA nº 237/97, prevaleceu o âmbito local conforme a tipologia, que deverá ser editado por ato do Poder Executivo, e ponderar o porte, o potencial poluidor e a natureza jurídica da atividade, obra ou empreendimento, sendo este o determinante na definição da competência para o licenciamento. Prova disto foi à alteração do art. 10, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente pelo art. 20, da LC nº 140/11.

Quanto à edição pelo Poder Executivo e dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente das tipologias do licenciamento ambiental, Paulo Affonso Leme Machado não concorda por entender que afronta o art. 170, da CF/88:

O estabelecimento da tipologia pelo Poder Executivo para o licenciamento ambiental (art. 7º, XIV, “h”) e a tipologia definida pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente (art. 9º, XIV, “a”) violam o art. 170, parágrafo único, da Constituição, que diz: ‘É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgão públicos, salvo nos casos previstos em lei’” (MACHADO, 2015, p. 186).

A União editou o Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015, que regulamentou o disposto no art. 7º, caput, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140/2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Com isso, além do que se encontra previsto nos outros incisos irá tão somente licenciar:

Art. 3º Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas “a” a “g”, da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades:

I - rodovias federais:

(...)

II - ferrovias federais:

(...)

III - hidrovias federais:

(...)

IV - portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

V - terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

VI - exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas seguintes hipóteses:

(...)

VII - sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam:

(...)

§ 1º O disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do caput, em qualquer extensão, não se aplica nos casos de contornos e acessos rodoviários, anéis viários e travessias urbanas.

§ 2º O disposto no inciso II do caput não se aplica nos casos de implantação e ampliação de pátios ferroviários, melhoramentos de ferrovias, implantação e ampliação de estruturas de apoio de ferrovias, ramais e contornos ferroviários.

§ 3º A competência para o licenciamento será da União quando caracterizadas situações que comprometam a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, reconhecidas pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE, ou a necessidade de sistemas de transmissão de energia elétrica associados a empreendimentos estratégicos, indicada pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

Aos Estados sobejou licenciar o que a LC nº 140 e o Decreto nº 8.437/15 não regulamentaram como sendo de competência da União e dos Municípios, e aos Municípios, observadas às atribuições da União e dos Estados previstos em lei, as tipologias definidas pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Os órgãos ambientais Estaduais foram inexoravelmente afetados com a distribuição das ações administrativas previstas na LC nº 140/11 e com a edição do Decreto nº

8.437/15. As tipologias sob a responsabilidade da União/IBAMA são de significativo impacto ambiental, obras, atividades ou empreendimentos grandiosas e elas não ocorrem todos os dias, até por questões de mercado, enquanto aos Estados restou licenciar o que a União não vai licenciar. Licenciando empreendimentos, obras e atividades com impacto microrregional, do mesmo modo, por força do II, do art. 2º, atuar de modo supletivo assumindo o licenciamento ambiental de Municípios que não possuam órgão municipal licenciador, sem se olvidar que ainda cabe aos seus Conselhos definir as tipologias dos Municípios nos termos do inciso XIV, do art. 9º, da LC nº 140/11.

Ademais, pela determinação contida no art. 5º, Parágrafo único, da LC nº 140/11, que considera órgão ambiental capacitado aquele que possua técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas, os Municípios em sua grande maioria não conseguem atender essa exigência, cabendo aos Estados, além de executarem suas ações administrativas de licenciamento ambiental, exercerem as dos municípios que não possuem órgão local.

Não há por parte dos Municípios muita disposição na implantação de órgãos municipais, em razão da dificuldade de manejar as normas, da falta de servidores e infraestrutura, e das exigências do comentado artigo, sendo os que instituem normalmente os que possuem uma economia mais pujante.

Pelas razões expostas, fica evidente a ocorrência do estrangulamento do licenciamento ambiental dos Estados pela sistemática da permanência da competência administrativa residual nas ações administrativas do licenciamento ambiental.

Neste sentido vale citar a consideração de Édis Milaré que testifica o explanado:

A respeito, vale notar que a Lei Complementar 140/11, ao regulamentar o art. 23 da CF/88, não alterou substancialmente a competência prioritária dos Estados da federação para a condução do licenciamento ambiental bastando, para assim concluir, verificar que apenas em situações específicas nela definidas é que a competência se desloca para o ente federal ou para os municípios.

Destarte, a competência para a emissão da licença ambiental rege-se por normas federais básicas em todo o território nacional, mas é concedida prioritariamente pelas autoridades competentes dos Estados, apesar do frustrado intento do legislador de pretender criar um sistema de licenciamento elitizado: um, de 1ª classe, de responsabilidade da União (para empreendimentos de maior vulto e importância, geradores de expressivas compensações ambientais) e outro, de 2ª classe, de responsabilidade dos Estados e Municípios (para empreendimentos de menor vulto e visibilidade econômica) (MILARÉ, 2015, pp. 815 e 816).

A lição de Talden Farias também é importe:

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. 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 com da falta de delimitação expressa da competência dos Municípios para licenciar, o que será explicado no tópico a seguir.

[...]

De qualquer forma, para o Município pode fazer o 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 um 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. (FARIAS, 2013, pp. 115 e 118).

De natureza igual Eduardo Fortunato Bim:

Importante destacar que deve ser atribuída exegese restritiva para delimitar a competência da União e dos Municípios, uma vez que elas estão em rol taxativo (LC 140/11, arts. 7º e 9º). No sistema da LC 140 cabe aos Estados-membros “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” (LC 140/11, art. 8º, XIV) (BIM, 2015, p. 101).

Tema importante, que semelhantemente merece destaque e que na prática já ocorria e foi normatizado pela LC nº 140/11, foram a possibilidade da atuação supletiva e subsidiária entre os entes federativos, definição contida no art. 2º, e as hipóteses de atuação em caráter supletivo nas ações administrativas previstas nos arts. 15 e 16.

Frederico Amado sobre este assunto leciona que:

Considera-se atuação supletiva a ação do ente que se substitui ao ente federativo originalmente detentor das atribuições previstas na LC 140/11.

Já a atuação subsidiária é a ação do ente federativo que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições previstas na citada Lei Complementar, operando-se através de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação (AMADO, 2015, p. 157).

A atuação supletiva encaixa-se no que foi dito acima sobre o afogamento do licenciamento ambiental dos órgãos estaduais, na ausência de licenciamento ambiental nos municípios cabe ao estado executá-lo de forma supletiva. Quanto à atuação subsidiária a mesma se dá quando um ente colabora com o outro, é o caso de não tendo o órgão estadual um especialista em espeleologia para atuar em processo de EIA/RIMA faz a requisição de auxílio ao IBAMA na análise dos estudos.

Valoroso mencionar *ocaput*, do art.17, da LC nº 140/11 que estabeleceu:

Art. Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

O empreendimento ou atividade por força deste artigo deverá ser prioritariamente fiscalizado pelo ente que emitiu a licença, é o monitoramento pós-licenciamento, não restando impedimento aos outros entes em razão da atribuição comum de fiscalização e do art. 225, da CF/88, que consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porém irá prevalecer o auto de infração lavrado pelo órgão que conserva o encargo de licenciar em respeito a sua autonomia. Isto também evita conflito de interesses entre os órgãos licenciadores, pois não é incomum que os grandes empreendimentos, em virtude da sua magnitude, sejam cobiçados por todos, por vezes por motivações nada republicanas.

Desta forma, em razão da competência comum para fiscalizar, constatada a infração ambiental o auto de infração pode ser lavrado por qualquer ente federativo, contudo a prevalência do ente competente para licenciar deverá imperar.

Sobre o assunto Ana Maria M. Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder e Sílvia Cappelli:

Nos termos do art. 17, o órgão responsável pelo licenciamento ou autorização será o competente para lavrar auto de infração e instaurar o processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental. Porém, o parágrafo 2º determina que, na iminência ou ocorrência de degradação, o ente que tiver conhecimento deve determinar as medidas para evita-la, fazer cessá-la ou mitiga-la, comunicando o órgão competente para as providências cabíveis, incluindo-se aqui não só as medidas acautelatórias propriamente ditas como a própria atuação. Isso porque, o art. 70, parágrafo 3º, da Lei 9605/98, que não foi revogado, determina a obrigatoriedade de agir da administração. Deve o regulamento prever que tais medidas ou sanções importam em suspensão da prescrição (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 84).



Eduardo Fortunado Bim:

Para evitar a sobreposição de atribuições, desperdício de recursos públicos, perda de eficiência e, conseqüentemente, de irracionalidade na atuação estatal, o artigo 17 da LC 140/11 preceituou que todos podem fiscalizar, embora prevaleça o auto de infração lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou atribuição (art. 17, § 3º).

[...]

Poder-se-ia chamar essa competência de fiscalização primária e a do ente federativo não competente para autorizar ou licenciar de fiscalização colaborativa (art. 17, § 3º), ou acautelatória (art. 17, § 2º). Importante notar que na delegação de competência, que quem a recebeu se sub-roga no lugar do delegante (BIM, 2015, p. 61).

Essencial mencionar do mesmo modo o § 3º, do art. 14, da LC nº 140/11, que disciplina 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. Em decorrência do não cumprimento pelos órgãos licenciadores dos prazos estabelecidos para análise dos procedimentos de licenciamento ambiental no art. 14, da Res. CONAMA nº 237/97, muitos empreendedores iniciavam suas atividades alegando dificuldades na emissão da licença, entretanto, como é de conhecimento público que se fazer instalar sem licença ambiental é crime e o que licenciamento deve ocorrer de forma prévia, aludido artigo encerra o assunto.

Eduardo Fortunato Bim sobre a matéria:

A legislação é expressa em reconhecer que não existe licenciamento ambiental por decurso de prazo e que o silêncio ou a mora administrativa não produzem nenhum efeito que não seja o de instaurar a competência supletiva do art. 15 da LC 140/11 (art. 14, § 3º) (BIM, 2015, p. 103).

Apesar do intento assertivo do legislador, não há que se deixar de considerar que os empreendedores quedam-se prejudicados, pois a precariedade dos órgãos ambientais de recursos humanos e materiais faz com os processos raramente sejam analisados no tempo previsto, travando o desenvolvimento social e econômico, empurrando o empreendedor à margem da legislação.

Por fim, pertinente comentar sobre as comissões tripartites previstas no art. 4º, da LC nº 140/11, que como instrumentos de cooperação destinam-se a percepção e consumação das leis ambientais na eficácia da gestão ambiental. Parte significativa das doutrinas é silente sobre este tema, e as que o abordam, o fazem de forma acanhada e sem grandes considerações e observações.

As Comissões Tripartites foram estabelecidas com o fito de fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente, possibilitando uma interação entre os órgãos e entidades ambientais ligados ao mesmo.

Paulo de Bessa Antunes considera as comissões tripartites um dos instrumentos mais relevante da LC nº 140/11:

O instrumento mais importante, certamente, é a Comissão Tripartite, tanto ao nível nacional, como no dos Estados. A comissão nacional é constituída 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. A comissão, portanto, deve estabelecer normas e diretrizes capazes de descentralizar a gestão ambiental, de forma a torná-la mais eficiente, barata e, sobretudo, simples. A comissão tripartite nacional deve fomentar diretrizes a serem observadas nacionalmente e que, por meio das comissões tripartites estaduais, “formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos”. As comissões estaduais deverão estabelecer normas para cada Estado, de forma concreta, celebrando convênios, definindo ações e mecanismos de colaboração e cooperação (ANTUNES, 2015, p. 115).

Raisa Lustosa de Oliveira igualmente considera as comissões tripartites significativas:

Ainda, a instalação de comissões tripartites para a compreensão e aplicação das normas ambientais foi um passo à frente ante a eficiência da gestão ambiental, tendo sido implementadas com amplitude desde a gestão do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Tais comissões visam fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e vão ao encontro do que reza a norma extraída do art. 23 da Constituição Federal, que estabelece competência comum entre União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (OLIVEIRA, 2014, p. 111).

Uma vez que o art. 23, da CF/88, estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, as comissões tripartites são essenciais para o progresso da gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federados.

São compostas a Comissão Tripartite Nacional, as Comissões Tripartites Estaduais e a Comissão Bipartite do Distrito Federal por representações que tem número igual de representantes para cada parte, conforme disciplina o art. 4º, §§ 2º ao 5º, da LC nº 140/11, e tem como o objetivo fomentar a gestão ambiental compartilhada e desconcentrada

entresesses entes federativos, os quais buscam desenrolarem os seus encargos em harmonia com uma coerência de entendimento.

Assim orienta Paulo Affonso Leme Machado:

A Comissão Tripartite Nacional e a Comissão Tripartite Estadual – organismos instituídos pela Lei Complementar 140/2011, têm o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada e serão constituídas paritariamente por representantes dos Poderes Executivos da Federação, conforme os §§ 2º a 5º, do art. 4º, da Lei Complementar 140 referida. A participação da sociedade civil não está prevista expressamente no texto legal. Destarte, o Poder Legislativo não integra as Comissões Tripartites (MACHADO, 2015, p. 187).

As comissões tripartites dentro da Lei Complementar 140/11 foram seguramente um dos instrumentos mais renovadores, apesar disso, o legislador ao reduzir as atividades dos entes federativos apenas no favorecimento da gestão ambiental compartilhada e descentralizada, sem, contudo, elucidar em que proporção o desempenho destes influirá as políticas ambientais específicas, principalmente no licenciamento ambiental, deixou a desejar. Ademais, os regimentos internos das comissões tripartites serão fundamentais na sua factual serventia.

Outra análise pertinente é quanto ao desempenho dos entes federativos implicados, visto que até o presente momento nada expressivo foi desenvolvido para se efetivar o objetivo das comissões tripartites, que é fomentar uma gestão ambiental compartilhada e desconcentrada.

Raisa Lustosa de Oliveira sobre esta análise tese a seguinte nota:

As comissões tripartites estão normatizadas na LC 140/11, em seu art. 4º, III, dentre os instrumentos de cooperação institucional previstos para os entes federativos. Visam promover a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federados, mas, até o momento, ainda não provocaram grandes mudanças no que tange à gestão ambiental pública, necessitando de maior empenho dos seus envolvidos para que cumpram sua razão de existir (OLIVEIRA, 2014, p. 111).

Por fim, pode-se concluir que o objetivo dos instrumentos de cooperação previstos no art. 4º, da LC nº 140/11, é regular a competência administrativa do licenciamento ambiental entre os entes federativos e reprimir ações paralelas, buscando-se assim efetivar uma atuação integrada e eficiente.

Não há também que se deixar de comentar que atualmente encontra-se em tramite no Congresso Nacional a PLP 404/2014<sup>19</sup> - Projeto de Lei Complementar, de autoria do Deputado Arnaldo Jordy - PPS/PA, cuja Ementa é: Altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para assegurar a participação do ente federativo impactado no licenciamento ambiental de competência da União.

O que se pretende com esta PLP é uma anuência, antes da emissão da licença prévia, do ente federativo em cujo território ocorrerãoos efeitos do licenciamento ambiental de obra, empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental.

Há também o PLP 183/2015<sup>20</sup> - Projeto de Lei Complementar, apensado ao PLP 404/2014, de autoria do Deputado Toninho Pinheiro - PP/MG, cuja Ementa é: Altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para atribuir aos Municípios a competência para promover o licenciamento ambiental de reservatórios artificiais de pequeno porte em zonas urbanas e rurais.

Nesta PLP há a pretensão de se acrescentar a alínea 'c', ao art. 9º, da LC 140/11, que visa autorizar os municípios a licenciarem áreas de inundação inferior a 5 (cinco) hectares, no caso de reservatórios artificiais em zonas urbanas e rurais.

Tais projetos devem conduzir a sociedade a uma reflexão da efetividade e eficiência das normas brasileiras, pois a mutação das mesmas para atenderem interesses específicos em um curto espaço de tempo soa estranho, bem assim, sobre o que pretendem os municípios, pois a grande maioria não possui interesse e capacidade em licenciar, asfixiando os órgãos estaduais como já explanado em páginas anteriores, e quando se utilizam de parlamentares para proporem leis municipalistasou alteração legislativa que os favoreça, ao que tudo parece é para angariar poderes cuja finalidade não resta clara, pois uma vez que o município é obrigado a emitir a certidão de uso do solo, documento previsto no § 1º, do art. 10, da Res. CONAMA nº 237/97, e a audiência pública é realizada no que sofrerá o impacto ambiental, tem-se que houve ciência e concessão do licenciamento.

Findo este capítulo, que perscrutou o licenciamento ambiental - instrumento da PNMA,de modo a aclarar os pontos mais relevantes e impactantes da sua rotina e como isso afeta os direitos e deveres dos cidadãos e da administração na preservação e proteção ambiental, no próximo capítulo emerge como significativo apresentar a atuação das partes e

---

<sup>19</sup>Portal da Câmara. Disponível em: [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/). Acesso em maio de 2016.

<sup>20</sup> Portal da Câmara. Disponível em: [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop). Acesso maio de 2016.

suas reponsabilizações, os crimes contra a administração ambiental, e por derradeiro o licenciamento corretivo, que apesar de não previsto na PNMA, bem como em alguma resolução específica do Conselho Nacional do Meio Ambiente é uma realidade que merece ser discutida, fazendo *jus* as considerações e ponderações como forma de amadurecimento do debate e aperfeiçoamento do licenciamento ambiental como instrumento valioso para o alcance da efetividade preconizada no *caput*, do art. 225, da CF/88.

## **CAPÍTULO III TEMÁTICAS CONTROVERSAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

### **3. A Responsabilização do Profissional e do Agente Público nos Crimes contra a Administração Ambiental**

É cediço que o licenciamento ambiental é tema que se encontra cercado de polêmicas e críticas, neste item pretende-se tratar da responsabilidade dos agentes públicos que realizam a análise dos procedimentos de autorização, permissão e licenciamento ambiental e dos profissionais que atuam nesta área. Tema relevante, pois quando algum tipo de acidente ou dano ocorre ao meio ambiente, ou no momento em que alguma licença ambiental, autorização ou permissão é emitida em desacordo com as normas ambientais ou evidada de vícios, busca-se identificar um culpado, ou até mesmo vários, para se responsabilizar.

Não há como discorrer sobre licenciamento ambiental e desprezar a responsabilização dos profissionais e agentes públicos envolvidos nos procedimentos administrativos ambientais, pois são estas as duas principais figuras que atuam sem intermediários, e sem as quais a produção de qualquer ato dentro dos autos do processo não acontece de forma efetiva e legal.

Pois como dito no capítulo segundo, não existe licenciamento ambiental sem a apresentação de estudos ambientais, esses elaborados e apresentados por profissionais habilitados, da mesma forma que não existe resposta sobre o requerimento de licenciamento sem o exame dos estudos e projetos pelos agentes públicos.

Paulo de Bessa Antunes dedica em sua obra Manual de Direito Ambiental um capítulo para tratar da Responsabilidade Ambiental, colocando que:

A responsabilidade é um dos mais fundamentais institutos jurídicos e, de alguma forma, é a própria finalidade do Direito. Ser responsável juridicamente é responder por algum dano causado a terceiros. A ordem jurídica, desde os seus primórdios, tem como um de seus principais objetivos racionalizar a reparação de danos causados a terceiros, fazendo com que a mera vingança e a desproporção entre dano e reparação não sejam aceitas socialmente. A ideia de proporção é inerente à ideia de responsabilidade, conforme já constava do Código de Hamurabi na antiga Babilônia (ANTUNES, 2013, p. 125).

A responsabilidade poderá ser tanto subjetiva quanto objetiva. A primeira funda-se na culpa, já a segunda é a que prescinde da culpa para se verificar, sendo necessário o fato, o nexo de causalidade e o dano (ANTUNES, 2013, pp. 125 e 126).

Talden Farias também dispensa um capítulo sobre a Responsabilidade Jurídica e Licenciamento Ambiental em sua obra *Licenciamento Ambiental*:

No licenciamento também ocorre a tríplex responsabilização jurídica da responsabilidade dos envolvidos, sejam os titulares da atividade de potencial ou efetivamente poluidoras, os técnicos do órgão ambiental, os membros dos conselhos públicos de meio ambiente, os responsáveis pela avaliação de impactos ambientais, os financiadores do empreendimento ou qualquer terceiro que tenha trazido prejuízo a esse processo administrativo. Na hipótese de ausência de licença, de desrespeito à licença concedida ou da concessão indevida de licença essas pessoas poderão ser responsabilizadas de forma tríplex, o que enfatiza a importância do licenciamento (FARIAS, 2013, p. 174).

O acidente da barragem de Fundão em Mariana/MG, que ocorreu em 05 de novembro de 2015, da mineradora Samarco, que é controlada pela Vale S.A e pela BHP Billiton Brasil LTDA, e que lançou mais de 50 (cinquenta) milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos de mineração no meio ambiente é o exemplo que melhor representa o tema proposto. Buscou-se identificar os culpados, restando críticas para as empresas, para o órgão responsável pelo licenciamento, DNPM e para os profissionais que desenvolveram, executaram e acompanharam o projeto. A Polícia Federal indiciou os responsáveis técnicos da consultoria VogBR que atestaram a estabilidade da barragem que se rompeu e investiga a responsabilização de agentes públicos do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e do órgão licenciador, pessoas ligadas as empresas também foram indiciadas, essas porém não merecem destaque por não serem o objeto do presente estudo.

Em casos de acidentes ambientais desta magnitude, os aspectos legais que envolvem as partes são lembrados, porém, de forma a dar uma resposta imediata à opinião pública e a sociedade, as multas milionárias são as primeiras a se apresentarem, sem, contudo discutir-se de forma profícua e efetiva as responsabilizações nas esferas administrativa, penal e civil e seu respectivo desdobramento.

O tema merecer ser enfrentado, propondo-se este capítulo a investigar a questão da responsabilidade penal dos profissionais e dos agentes públicos por dano ambiental nos procedimentos de licenciamento ambiental com escora na Lei de Crimes Ambientais.

Utilizar-se-á nesta ocasião a definição que Gina Copoladeu para crime ambiental:

O crime ambiental, portanto, pode ser conceituado como um fato típico e antijurídico que cause danos ao meio ambiente. Ou, em outros termos, crime ambiental é toda conduta prevista como ato ilícito, e que provoca resultado danoso previsto na lei de crimes ambientais ou outra norma esparsa. Sim, porque para a existência do crime, o ato típico deve ser, também, antijurídico.

Diante de tais considerações, e tendo em vista a cláusula pétrea que reza que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (art. 5º, inc. XXXIX, da CF/88, e também art. 1º do Código Penal), para uma conduta ser enquadrada como crime ambiental, deve estar expressamente prevista na Lei nº 9.605/98, ou, ainda, em outra norma esparsa (COPOLA, 2012, pg. 25).

Isto posto, pode-se concluir que somente será considerado crime ambiental as atividades, obras ou empreendimentos que causarem danos ao meio ambiente, e haja previsão legal para o seu enquadramento, devendo a conduta ser típica e antijurídica, cabendo esta definição para a ação ou omissão dos profissionais e agentes públicos que acarretarem prejuízos aos recursos naturais em virtude de suas condutas no procedimento de licenciamento ambiental.

Este tópico aprofundará seus estudos apenas nas sanções penais derivadas da responsabilização dos profissionais e agentes públicos nos crimes contra a Administração Ambiental com base na Lei Federal nº 9.605/98, contudo, proveitoso trazer o ensinamento de Rogério Greco sobre ilícito penal e ilícito civil, como forma de diferencia-los:

Quando falamos em ilicitude, estamos nos referindo àquela relação de contrariedade entre a conduta do agente e o ordenamento jurídico. Temos ilícitos de natureza penal, civil e administrativa, etc. Será que existe alguma diferença entre eles? Ou, numa divisão somente entre ilícitos penais e ilícitos não penais, podemos vislumbrar alguma diferença? Na verdade, não há diferença alguma. Ocorre que o ilícito penal, justamente pelo fato de o Direito Penal proteger os bens mais importantes e necessários à vida em sociedade, é mais grave. Também aqui o critério de distinção é político. O que hoje é um ilícito civil amanhã poderá vir a ser um ilícito penal. O legislador, sempre observando os princípios que norteiam o Direito Penal, fará a seleção dos bens que a este interessam mais de perto, deixando a proteção dos demais a cargo dos outros ramos do Direito.

A diferença entre o ilícito penal e o civil, obviamente observada a gravidade de um e de outro, encontra-se também na sua consequência. Ao ilícito penal o legislador reservou uma pena, que pode até chegar ao extremo de privar o agente de sua liberdade, tendo destinado ao ilícito civil, contudo, como sua consequência, a obrigação de reparar o dano, ou outras sanções de natureza civil (GRECO, 2007, p. 139).

Revela estalção que ao se falar em ilicitude não há diferença prática entre ilícitos de natureza penal, civil e administrativa, pois ilicitude é a conexão entre a conduta do agente e a afronta ao algum ordenamento jurídico, residindo à distinção na gravidade do ilícito e no resultado.



Aparte do tema central, que são os crimes previstos na Lei de Crimes Ambientais, a responsabilização civil por danos ambientais merece breve apreciação, assim, segue abaixo a ministração de dois doutrinadores sobre o tema.

Talden Farias:

No que diz respeito à Administração Pública, a responsabilidade civil em sede de licenciamento ambiental pode ocorrer em vista da omissão administrativa em licenciar ou em fiscalizar determinada atividade, bem como na concessão irregular de licenças ambientais. O Poder Público deve limitar o direito de propriedade, principalmente em relação aos meios de produção, com o intuito de evitar a degradação ambiental (FARIAS, 2013, p. 177).

Paulo Affonso Leme Machado:

A licença ambiental não libera o empreendedor licenciado de seu dever de reparar o dano ambiental. Essa licença, se integralmente regular, retira o caráter de ilicitude administrativa do ato, mas não afasta a responsabilidade civil de reparar. A ausência de ilicitude administrativa irá impedir a própria Administração Pública de sancionar o prejuízo ambiental; mas nem por isso haverá irresponsabilidade civil.

[...]

A irresponsabilidade administrativa ou penal não acarreta a irresponsabilidade civil (MACHADO, 2015, p. 422).

Dos ensinamentos pode-se dizer que a responsabilidade civil poderá recair tanto sobre a administração pública quanto sobre o empreendedor, no primeiro por omissão em licenciar, fiscalizar ou emitir licença indevida, no segundo por danos causados ao meio ambiente cabendo à obrigação de reparação, na esfera civil a ação civil pública é o instrumento utilizado para defender o meio ambiente e será proposta em face de quem causou o dano ambiental, podendo impor a obrigação de fazer, a obrigação de não fazer e a indenização em dinheiro pelos danos gerados e irremediáveis, a responsabilidade civil foca na reparação de danos causados ao meio ambiente.

Quanto à responsabilidade daqueles que se envolvem na obrigação civil de reparar o dano causado ao meio ambiente no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, é com habilidade que Talden Farias explica a questão:

É preciso destacar que o servidor do órgão administrativo de meio ambiente, o membro de conselho público de meio ambiente ou o técnico responsável pela avaliação de impactos ambientais que tiver contribuído para a concessão irregular de licença ambiental também é considerado degradador e deve responder civilmente na medida das suas responsabilidades, já que o inciso IV, do art. 3º da Lei nº 6.938/81 determina que entende-se por “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Na realidade, em consonância com a regra mencionada, até as instituições públicas de financiamento estão sujeitas à responsabilização na esfera civil caso financiem ou fomentem sem seguir os critérios legais as atividades que possam causar danos ao meio ambiente (FARIAS, 2013, p. 179).

À vista disso, tanto o agente público quanto o profissional que atuam no procedimento de licenciamento ambiental poderão responder civilmente pelos danos que causarem ao meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 reza em seu artigo 225, § 3º que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O artigo não deixa margem para dúvida, o seu objetivo é proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, não tendo a Administração Pública a faculdade de se desviar dessa obrigação no licenciamento ambiental por serem valores indisponíveis, do mesmo modo que as condutas e atividades consideradas prejudiciais ao ambiente sujeitarão os infratores, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, a sanções nas três esferas de responsabilização: penal, civil e administrativa.

As condutas consideradas lesivas ao meio ambiente serão punidas nas três esferas de responsabilização e sujeitarão os infratores a responsabilização pelos atos praticados, assim, independente do empreendedor possuir uma licença válida ou não, o mesmo será obrigado a reparar os danos que a sua obra, atividade, serviço ou empreendimento causar ao meio ambiente, bem assim o profissional e o agente público em decorrência de seus atos praticados nos procedimentos de licenciamento ambiental.

Dessarte, tanto os profissionais como os agentes públicos que atuam nos procedimentos de licenciamento ambiental, além das penalidades previstas nos artigos 69-A e 66, 67 da Lei de Crimes Ambientais, também responderão civilmente, bem assim, deverão reparar o dano ambiental decorrente de suas ações ou omissões.

O art. 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/81 também prevê a responsabilidade objetiva:

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, 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. O Ministério

Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Talden Farias considera indispensável realçar este tema:

É preciso destacar que com o advento da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a responsabilidade objetiva foi amplamente adotada.

[...]

É por isso que em matéria ambiental vigora a responsabilidade objetiva, já que nem sempre a obediência aos padrões de qualidade ambiental estabelecidos pelos órgãos ambientais competentes garante a incolumidade do meio ambiente.

Ao contrário da regra geral, em que a responsabilidade civil decorre da culpa, quando há que se provar que houve uma conduta ilícita que deu origem ao prejuízo, em matéria ambiental é necessário apenas o nexo de causalidade entre o ato e o dano, independente de decorrer ele de ato lícito ou de risco. Assim, basta o nexo de causal entre a atividade do agente e o dano dela decorrido para que haja a obrigação de repará-lo (FARIAS, 2013, págs. 176 e 177).

Sendo assim, quem cometer danos ao meio ambiente fica obrigado a repará-lo, responsabilidade civil, independente de sua regularidade administrativa e conformidade às leis ambientais, visto que com a reparação do dano ambiental pretende-se a restauração do meio ambiente, ao passo que as sanções penais e administrativas possuem natureza de punição.

Outra lição importante sobre licenciamento e responsabilidade civil é novamente trazida por Talden Farias, que informa que o empreendedor não poderá sofrer sanções administrativas se a licença ambiental estiver regular, e que a Administração Pública será responsável civilmente por omissão no seu dever de licenciar ou na concessão irregular de licenças ambientais:

[...] Por isso, a Administração Pública não poderá impor sanções administrativas se a licença ambiental estiver regular e os seus condicionantes estiverem sendo devidamente cumpridos, pois seria uma incongruência punir alguém por ter seguido as determinações do órgão ambiental.

No que diz respeito à Administração Pública, a responsabilidade civil em sede do licenciamento ambiental pode ocorrer em vista da omissão administrativa em licenciar ou em fiscalizar determinada atividade, bem como na concessão irregular de licenças ambientais. O Poder Público deve limitar o direito de propriedade, principalmente em relação aos meios de produção, com o intuito de evitar a degradação ambiental (FARIAS, 2013, p. 177).

Quanto à responsabilidade administrativa prevista nos artigos 70 a 76 da Lei de Crimes Ambientais, vale conferir o ensinamento de Luíz Paulo Sirvinskas:

Na esfera administrativa, a legislação visa à aplicação de multa a fim de evitar o efetivo dano ao meio ambiente. Nos arts. 70 a 76 da Lei nº 9.605/98, encontramos as penalidades cabíveis em caso de transgressão ao meio ambiente. Tais dispositivos foram regulamentados pelo Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, o qual, por sua vez revogou o Decreto n. 3.179, de 21 de setembro de 1999, que regulamentava referida norma. Essa lei revogou os incisos I, II e IV, §§ 2º, 3º e 4º, do art. 14 da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que disciplinavam sanções administrativas, bem como o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, na parte que regulamentava aquelas sanções. É importante ressaltar que a multa mínima é de R\$ 50,00

(cinquenta reais) e a máxima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), podendo triplicar se o agente for reincidente. Essa área do direito atua de maneira preventiva (SIRVINSKAS, 2015, p. 175).

Em relação à responsabilidade administrativa as infrações são punidas com as sanções previstas no art. 72, da Lei nº 9.605/98; sendo considerada infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção e recuperação do meio ambiente, definição certificada pelo art. 70 da mesma lei. O que caracteriza a infração ambiental é uma conduta ilícita, independente da ocorrência ou não de um dano ambiental.

Assim como na responsabilidade civil, é possível haver responsabilidade administrativa na ausência de responsabilidade civil.

Adentremos agora na Lei dos Crimes Ambientais que dispõe sobre as sanções penais derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, tendo previsto o legislador regras específicas sobre a conduta dos agentes públicos e de pessoas físicas ou jurídicas nos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental.

O artigo 2º da referida lei prevê que:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

A primeira parte do artigo consiste na prática delituosa de concurso de pessoas nos crimes ambientais, norma penal já prevista no *caput*, do art. 29, do Código Penal, onde cada partícipe ou coautor arca na medida de sua culpabilidade pelo mesmo delito.

Gina Copola elucida que:

A expressão “concorre para a prática” significa que todos os agentes do crime convergem para o mesmo objetivo, cooperam, auxiliam na prática do crime ambiental. Com todo efeito, esse art. 2º, inspirado no art. 29 do Código Penal, prevê o concurso de agentes ou de pessoas, na medida em que determina a punição de todo aquele que, de qualquer forma, concorrer para a prática dos crimes previstos na Lei (COPOLA, 2012, p. 34).

Já a segunda parte do artigo, que é a que mais interessa para o tema proposto, discorre sobre as pessoas envolvidas na prática do crime, que responderão tanto por ação quanto por omissão.

Como o sujeito ativo ou agente do crime é quem efetua, ou ordena a execução de prática tipificada pela lei, tanto o profissional quanto o agente público que atuam no licenciamento ambiental podem concorrer para o uso do crime.

Neste sentido esclarecem:

Carlos Ernani Constantino:

Autoria; autor e partícipe: Autoria significa a condição ou qualidade de quem é autor. E, no Direito Penal, autor é o protagonista da conduta descrita na norma incriminadora, ou seja, é ele quem pratica o verbo – elemento precípua do tipo penal-, de tal modo que se pode apontá-lo como o ator que desempenha a atuação principal dentro do cenário da tipicidade; [...]. Já o partícipe é o ator coadjuvante, isto é, tem uma atuação acessória, em relação à conduta principal do autor: o partícipe colabora com o autor, para a produção do ilícito penal, porém, não praticando o verbo ou os elementos do fato jurídico, em companhia dele, e sim prestando-lhe uma cooperação extra-típica; é ele que induz ou instiga o autor à prática do crime ou, ainda, o auxilia materialmente para a consecução de tal propósito; [...]. É lícito dizer que o autor atua dentro do campo da tipicidade, ao passo que o partícipe atua ao lado da tipicidade, mas fora dela, dando uma ajuda ao autor do delito (CONSTANTINO, 2002, p. 22).

Gina Copola:

O sujeito ativo ou agente do crime, conforme é cediço em direito, é quem executa, ou determina a execução, de ato tipificado pela lei como crime, e, no caso dos crimes ambientais, conforme se depreende da simples leitura do texto legal, pode ser qualquer pessoa física ou jurídica que, de qualquer forma, concorrer para a prática dos crimes.

O conceito da expressão “de qualquer forma” contido no dispositivo abrange toda e qualquer modalidade de conduta que enseje a prática do crime, sendo que a expressão é empregada em seu sentido mais amplo. O caráter aberto e genérico da norma é indiscutível (COPOLA, 2012, p. 33).

A responsabilidade pela contratação do responsável técnico é do empreendedor, que escolhe qual profissional ou qual consultoria irá confeccionar e assinar os estudos, e também acompanhar o andamento do processo de licenciamento. Cabendo aos agentes públicos a responsabilidade pela análise dos estudos e elaboração de documentos essenciais ao licenciamento, autorização e permissão, investidos em suas funções mediante concurso público nos termos da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Quando fraude ou incorreção na liberação de autorizações, permissões e licenças ambientais são examinadas, a mídia, a sociedade e os usuários do serviço público imputam ordinariamente ao Poder Público essa culpa, restando comumente o empreendedor e conseqüentemente o seu consultor a desoneração pela conduta lesiva ao meio ambiente.

A Lei Federal nº 9.605/98 em sua Seção V – Dos crimes contra a administração ambiental prevê pena tanto para o responsável técnico quanto para o agente público que não atuam com lisura nos procedimentos administrativos de licenciamento.

Já a Resolução CONAMA nº 237/97 em seu art. 11<sup>21</sup>, prevê a tríplice responsabilização jurídica do profissional e do empreendedor. O presente trabalho não entrará na responsabilidade da empresa, mas tão somente do profissional, visto que é ele quem elabora, assina e comumente apresenta os trabalhos literários e instruções necessárias nos procedimentos de licenciamento ambiental, autorização e permissão, isto é, quem de fato atua no procedimento de licenciamento ambiental.

Uma vez que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida é um direito constitucional por força do artigo 225, o qual o licenciamento ambiental não pode abandonar, a imposição de medidas jurídicas com o fim colimado de se evitar dano ao conjunto das condições biológicas, físicas e químicas nas quais os seres vivos se desenvolvem é, portanto plausível nos procedimentos de licenciamento ambiental.

### 3.1.1 A Responsabilização do Profissional

Pressupõe-se que aquele que se dispõe a realizar estudos, laudos ou relatórios, bem como assiná-los e executa-los, julga-se capaz para isso. Cada conselho profissional regula e fiscaliza o exercício profissional de seus inscritos, normatizando através de lei o que estão habilitados a exercer.

Tem-se por profissional, de acordo com o dicionário jurídico, aquele que:

Profissional. De *profissão*, além do sentido vulgar, para distinguir tudo o que se refere à profissão, é empregado para designar o *perito* ou *mestre na arte ou ofício*.

É, assim, quando nos referimos a um *profissional*, aludimos a quem *entenda* ou seja conhecedor da arte ou do ofício. É o *entendido* ou *versado* na arte.

Mas, em amplo sentido, *profissional* entende-se todo aquele que exerce uma profissão e que dela faz seu *meio de vida*. Não será, pois, um *amador*, um *curioso* acerca de certa arte ou ofício, mas o que vive dela ou dela tira seu sustento (SILVA, 2005, g. 1108).

Logo, o profissional que se habilita nos procedimentos administrativos perante o órgão ambiental julga-se um “perito” ou “mestre na arte ou ofício” que realiza, assumindo tacitamente as responsabilidades pelos seus atos.

---

<sup>21</sup>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.

O empreendedor ao contratar o responsável técnico assume a responsabilidade pelo resultado do seu procedimento administrativo, o vínculo profissional estabelecido entre ambos é consequência da confiança que o contratante deposita no contratado, acreditando que o mesmo encontra-se habilitado legalmente e possui os conhecimentos técnicos necessários.

Assim, o profissional contratado que irá juntar no processo administrativo de licenciamento anotação de responsabilidade técnica – ART, que é um instrumento indispensável para assegurar ao órgão licenciador que as atividades técnicas realizadas são exercidas por um profissional apto, uma vez que registra a responsabilidade técnica pela obra ou serviço.

Assim, o profissional que se dispõe a elaborar os estudos indispensáveis para o procedimento de licenciamento ambiental, concessão florestal, autorização ou permissão percebendo remuneração do empreendedor para isso, consente na assunção do encargo de sujeitar-se às sanções administrativa, civil e penal pelo que elaborar, entregar e executar. Não podendo alegar por força do que normatiza o artigo art. 3º, da Lei Federal nº 4.657/42, que se escusa de cumprir a lei alegando que não a conhece<sup>22</sup>.

A Resolução CONAMA nº 237/97 disciplina em seu artigo 11 que:

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.

Percebe-se que o referido artigo deixa bem claro a obrigatoriedade da contratação de um responsável técnico pelo empreendedor para atuar nos processos de licenciamento ambiental, e que o mesmo será responsável pelas informações prestadas, assim, não existe a menor possibilidade de um licenciamento ambiental ou qualquer outro procedimento administrativo ser protocolado no órgão licenciador sem este especialista, por se tratar de requisito indispensável por força do que normatiza o comentado artigo.

A responsabilidade do subscritor dos estudos ocorrerá nas três esferas de responsabilidade jurídica, isto, como já dito anteriormente, decorre do § 3º, art. 225, da CF/88, independente de culpa ou dolo.

---

<sup>22</sup>Art. 3º. Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece. Lei Federal nº 4.657/42.

Sem detença, a Lei Federal nº 9.605/98 objeto deste capítulo, em seu art. 69-A, prediz que:

Art. 69-A Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos.

§ 2º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa.

Este artigo foi introduzido por força do art. 82, da Lei Federal nº 11.284, de 2 de março de 2006, com o propósito de prever o crime de elaborar ou apresentar estudo, laudo, ou relatório total ou parcialmente falso ou enganoso, em qualquer procedimento administrativo, licenciamento ambiental ou concessão florestal.

Neste sentido educa Talden Farias:

[...] Este dispositivo foi acrescentado pela Lei nº 11.284/06, que procurou combater a adaptação inadequada e a comercialização irresponsável de estudos ambientais, práticas que geram lesões ao meio ambiente e que reduzem o licenciamento ambiental a uma mera burocracia (FARIAS, 2013, p. 184).

Ressalta-se a sua imprescindibilidade tendo em conta a desarrazoada quantidade de documentos e estudos inexatos apresentados nos procedimentos de licenciamento e concessões florestais, como certidão de uso do solo falsa, guia de utilização do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral – DNPM adulterada, Relatório Ambiental Simplificado – RAS com informações dissonantes e plagiadas, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA com dados viciados e insuficientes, croqui de acesso cuja localização não existe, coordenadas geográficas erradas, etc.

Indispensável destacar que o crime consiste tanto em elaborar quanto apresentar estudo, laudo ou relatório ambiental falso ou parcialmente falso ou enganoso, portanto se a pessoa que elabora é distinta da que apresenta, ambas responderão pelo crime, do mesmo modo só será previsto se ocorrer em sede de procedimento administrativo nas hipóteses previstas no artigo.

Sabe-se que documento é:

DOCUMENTO. Do latim documentum, de docere (mostrar, indicar, instruir), na técnica jurídica entende-se o papel escrito, em que se mostra ou se indica a existência de um ato, de um fato ou de um negócio. Dessa maneira numa acepção geral de papel escrito, em que se demonstra a existência de alguma coisa, o documento toma, na terminologia jurídica, uma infinidade de denominações, segundo a forma por que se apresenta, ou relativa à espécie, em que se constitui (SILVA, 2005, p. 493).



Assim, quando o artigo entrevê que apresentar estudo, laudo ou relatório ambiental falso ou enganoso, entende-se qualquer documento apresentado no licenciamento ou concessão, independente do nome a ele conferido.

Contudo, conveio a Frederico Amado em sua obra de Direito Ambiental Esquemático, explicitar o que vem a ser estudo ambiental, laudo ambiental e relatório ambiental:

Estudo ambiental é uma expressão de ampla acepção, que significa avaliação de impactos ambientais, a exemplo do EIA/RIMA, plano de recuperação de área degradada, diagnóstico ambiental etc.

O laudo ambiental é uma peça escrita na qual os técnicos expõem seus fundamentos e conclusões de uma situação ligada ao meio ambiente.

Já o relatório ambiental é uma descrição fática sem a emissão de juízo de valor (AMADO, 2015, p. 745).

Observa-se que o legislador buscando a eficácia punitiva das condutas lesivas ao meio ambiente considerou crime elaborar ou apresentar ao órgão licenciador qualquer documento que seja falso ou enganoso, independente de dolo ou culpa. Sendo que ocorrerá aumento de pena se ocorrer dano significativo ao meio ambiente conforme pressupõe a hipótese do § 2º, do art. 69-A. Assim, o tipo subjetivo será o dolo, podendo ocorrer punição na forma culposa.

No que diz respeito ao §, 2º, do art. 69-A, Gina Copola tese o seguinte comentário:

O § 2º prevê a hipótese de aumento de pena, se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa, o que deverá ser constatado através de laudo pericial (COPOLA, 2012, p. 178).

Antes da vigência da Lei nº 9.605/98 a maioria dos crimes ambientais era de dano, a forma culposa era pouco prevista, desse modo o crime por meio de imprudência, negligência ou imperícia geralmente não era punido, e sendo senso que o bem jurídico protegido nos crimes ambientais é o meio ambiente, a referida lei busca punir de forma eficaz o sujeito ativo.

O sujeito ativo tem nuances diversas, no presente evento será crime comum para aquele que apresentar algum dos documentos previstos na lei e na forma da mesma, bem assim será crime próprio para aquele que elaborar os estudos, laudos ou relatórios ambientais. Há a possibilidade de concurso com outras pessoas não aptas que cooperem para a sua consumação.

O objeto jurídico é o meio ambiente, bem como a regularidade do licenciamento ambiental, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo.

Proveio a Luís Flávio Gomes e Silvio Maciel esclarecer o que vem a ser “qualquer outro procedimento administrativo”:

A elaboração ou apresentação do documento falso ou enganoso deve ocorrer em licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo. Entendemos que a expressão “qualquer outro procedimento administrativo” refere-se às florestas públicas, já que o presente tipo penal, conforme colocado acima, foi inserido pela Lei 11.284/2006 que cuida da gestão de florestas públicas para a produção sustentável (GOMES e SILVIO, 2015, p. 281).

Como a prática pode ser por ação ou omissão, é crime comissivo (inclusão de informações falsas ou enganosas) e omissivo (carência de dados verdadeiros) assim a falsidade ou engano poder ser tanto material como ideológica.

Paulo Affonso Leme Machado esclarece a questão:

Quem elabora esses documentos – isto é, os que integram a equipe multidisciplinar ou os que façam parte de consultorias – que informarem falsamente ou enganosamente, de forma comissiva ou por omissão, por dolo ou por culpa, cometem o crime do art. 69-A. A culpa por imperícia, para a qual não é preciso intenção do agente, fica manifestada, também, quando o especialista não levanta criteriosamente os dados e não anexa os existentes em órgãos oficiais de pesquisa ou de informação. O engano parcial é muitas vezes utilizado, pois não se mente totalmente, mas se afirma o que se chama de “meias-verdades”, que conduzem a falsas conclusões. É a falsidade cometida por aquele que sabe, mas não diz; por aquele que deveria aprofundar-se, mas fica na superficialidade da informação (MACHADO, 2015, p. 290).

É também crime formal, pois a simples intenção do sujeito em enodar o licenciamento, a concessão ou qualquer outro procedimento administrativo é suficiente para a sua tipificação, a simples ação de elaborar ou apresentar é suficiente para a sua configuração. Por isso, independe do resultado naturalístico.

Neste sentido mais uma vez Luís Flávio Gomes e Silvio Maciel:

A consumação ocorre com a mera elaboração ou apresentação do documento falso, ainda que não ocorra nenhum prejuízo ao procedimento administrativo. Trata-se, portanto, de crime formal que independe do resultado naturalístico. A tentativa, em tese, é possível, exceto na forma culposa da infração (GOMES e MACIEL, 2015, p. 281).

A síntese do crime segundo Frederico Amadoé:

É um crime doloso ou culposo, comissivo ou omissivo puro, próprio, formal, de perigo, não transeunte, unissubjetivo, plurissubsistente, instantâneo e de ação múltipla que objetiva tutelar a Administração Pública ambiental e o próprio meio ambiente (AMADO, 2015, p. 744).

O autor resume em breves linhas o que já foi abordado, não havendo necessidade de mais comentários.

Forçoso destacar que só existirá crime se o estudo, laudo ou relatório ambiental for total ou parcialmente falso ou enganoso de forma comissiva ou omissiva, e for apresentado no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo. De modo igual não haverá crime se o documento apresentado ou elaborado esposar ideias de convicção pessoal.

A respeito, assim se posiciona ÉdisMilaré:

De regra, a variedade de conceitos e de interpretações é resultado do irrefreável desenvolvimento científico, que a cada dia coloca à disposição do homem novos instrumentos, novas técnicas e conhecimentos, diferentes metodologias e formas de abordagem de fenômenos naturais. Em função disso, tirantes situações em que haja comprovada má-fé e propósito de ludibriar o órgão ambiental, não se pode afirmar, de plano, que toda discrepância de cunho científicotrazida à baila no âmbito de um procedimento administrativo ambiental se origine de má-fé ou falta de capacitação técnica de alguma parte (MILARÉ, 2015, p. 849).

Frederico Amado também defende esta posição:

Contudo não haverá crime quando o documento técnico emitido apenas refletir o convencimento pessoal do profissional habilitado, pois é certo que em Direito Ambiental há temas que são altamente controversos, muitas vezes inexistindo certeza científica sobre a ocorrência, natureza e extensão de vários males ambientais (AMADO, 2015, p. 745)

Este ensinamento é precioso, pois às vezes a visão do responsável técnico poderá ser distinta daquela do órgão ambiental, que não poderá considerar o estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, pois para que haja o delito é necessário que o documento apresentado seja falso ou parcialmente enganoso visando induzir o procedimento administrativo e consequentemente a emissão do ato administrativo/licença com erro e fraude, a mera divergência de opiniões não poder ser suficiente para enquadrar o responsável técnico no crime previsto no art. 69-A, da Lei nº 9.605/98.

Trabalhos técnico-científicos que respeitam as normas ambientais apresentados por profissionais sérios e tarimbados, não podem ser considerados fraudulentos e por conseguinte gerar penalização aos mesmos quando o enfoque sobre determinado assunto foi díspar da opinião do órgão ambiental. A simples divergência de ponto de vista não é suficiente para imputar responsabilidade ao responsável técnico, pois no que diz respeito ao meio ambiente não há açambarcação da verdade ambiental.

Nesse sentido o Tribunal Regional da 4ª Região confirmou sentença proferida pelo Juiz da Vara Ambiental de Florianópolis, a qual concluiu que eventual divergência entre

laudos técnicos não é prova suficiente para caracterizar a infração descrita no art. 69-A, da Lei de Crimes Ambientais, mira-se:

EMENTA:ADMINSITRATIVO. NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INFORMAÇÕES PRESTADAS EM ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. INCOMPLETUDE. ENGANOS E OMISSÕES. QUESTÕES COMPLEXAS. INFRAÇÃO NÃO COMPROVADA MERA DIVERGÊNCIA ENTRE CONCLUSÕES DE TÉCNICOS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. SENTENÇA MANTIDA. 1. A possível divergência entre o Estudo realizado pela autora e aquele de autoria do Professor PAULO CÉSAR SIMÕES LOPES é, a meu ver, irrelevante neste aspecto. Ela poderia ser um ponto de partida para o início de uma investigação mais aprofundada, mas não é prova de qualquer conduta dolosa. A não ser que ele detivesse o monopólio da verdade ambiental. Assim, a sua opinião científica seria correta e infrator qualquer um que simplesmente discordasse ou divergisse. 2. Se o dolo dos agentes da autora já estivesse provado pela alegada divergência entre o relatório da autora e o do Professor PAULO CÉSAR SIMÕES LOPES ou a opinião dos servidores do ICMBio, nada impediria que a denúncia criminal pelos mesmos fatos fosse oferecida de imediato. Porém, como expressamente consta daquela peça, a própria acusação requisitou a instauração de Inquérito Policial (IPF n. 0001548-93.2010.404.7200), que ainda se encontra em tramitação. Porém, trata-se de questões extremamente complexas e a infração não se prova pela simples comparação entre a opinião de um e de outro ou entre a opinião dos técnicos da autora e os do ICMBio. 3. Em suma, '[a] mera divergência entre conclusões de técnicos não pode aprioristicamente fazer considerar falso ou enganoso o laudo particular, exigindo-se já para recebimento da denúncia outros indícios probatórios' (TRF4, RSE 0013150-18.2009.404.7200, Sétima Turma, Relator p/ Acórdão Néfi Cordeiro, D.E. 12-4-2012)." 4. Sopesando os fundamentos da lei, a natureza da demanda, o trabalho desenvolvido pelo procurador, o tempo despendido pelo mesmo, tenho como adequado o quantum fixado pelo Magistrado a quo (10% do valor da causa, posicionada em R\$ 200.000,00 em jan/2011), eis que pautado em uma apreciação equitativa dos critérios contidos nos §§ 3.º e 4.º do art. 20 do CPC. 5. Apelações improvidas. (TRF4, AC 5000094-56.2011.404.7200, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 17/01/2013).

Outro aspecto importante que merece ser suscitado é o que diz respeito do comprometimento do profissional, que não poderá alegar em sua defesa que as informações contidas nos estudos e outros documentos foram prestadas pelo empreendedor ou que foi coagido pelo mesmo, pois a assinatura e a anotação de responsabilidade técnica que constam são suas, igualmente terá que provar que foi coagido.

Ademais, no decurso de sua penalização a Administração Pública poderá apurar a tríplice responsabilidade da pessoa física ou jurídica e indiciá-la também, podendo o empreendedor que o contratou responder nos mesmos termos se a infração praticada se deu por sua decisão e no seu interesse ou benefício, não lhe sendo facultado alegar que desconhecia os atos praticados pelo seu responsável técnico.

Veja-se o artigo 3º, da Lei nº 9.605/98:

Art. 3º As pessoas físicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por

decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

Esse é o entendimento de Luis Flávio Gomes e Silvio Maciel:

O parágrafo único do art. 3º dispõe que a responsabilidade penal das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato (são responsabilidades independentes). Em outras palavras, é possível, pelo mesmo crime, punir simultaneamente a pessoa física e a pessoa jurídica. Trata-se do sistema ou teoria da dupla imputação ou sistema das imputações paralelas.

[...]

Independente de ser ou não “penal” a natureza específica da responsabilidade da pessoa jurídica prevista na lei ambiental, é absolutamente inevitável a incidência da teoria da dupla imputação (ou das imputações paralelas), para que ela seja responsabilizada. Leia-se: jamais pode a pessoa jurídica isoladamente aparecer no polo passivo da ação penal (sempre será necessário descobrir quem dentro da empresa praticou o ato criminoso em seu nome e em seu benefício). Desse modo, devem ser processadas (obrigatoriamente) a pessoa que praticou o crime e a pessoa jurídica (quando esta tenha sido beneficiada com o ato) (GOMES e MACIEL, 2015, p. 38).

O profissional que atua na área de licenciamento ambiental é indispensável por força do art. 11, da Resolução CONAMA nº 237/97, bem como uma figura importante no papel da proteção e defesa ambiental como elemento que concorre na efetivação ao direito que todos têm ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo assim pautar sua conduta de forma que evite a prática de excessos e falseamento que afetem a sustentabilidade e resuma o licenciamento ambiental em um amontoado de papel resultante da comercialização leviana e descomprometida de estudos ambientais.

### 3.1.2 A Responsabilização do Agente Público

Encontra-se na Constituição Federal Brasileira de 1988 as normas gerais sobre agente público, sendo que os Estados e os Municípios respectivamente por meio de suas Constituições e Leis Orgânicas também encerram normas sobre os mesmos.

Em razão do tema proposto, relevante se faz expressar o ensinamento de alguns doutrinadores sobre o que vem a ser agente público.

Para Odete Medauar:

a) agentes público – abrange todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho com os entes estatais, de qualquer poder. A partir da Constituição de 1988, tende-se a utilizar a expressão “servidores públicos” com essa amplitude (MEDAUAR, 2011, p. 280).

Para José dos Santos Carvalho Filho:

A expressão agentes públicos tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos (FILHO, 2007, p. 525).

Para Hely Lopes Meirelles:

Agentes públicos – São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal (MEIRELLES, 1995, p. 71).

O Código Penal Brasileiro também qualifica agente público:

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem embora transitoriamente ou em remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e que trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

À vista disso, agente público/servidor público são todas as pessoas encarregadas do exercício de qualquer função pública, podendo exercê-la transitória ou definitivamente, de forma remunerada ou não, na Administração Pública direta e indireta.

Tem-se, que para exercer a análise processual ambiental o Poder Público valer-se-á de agentes públicos investidos no cargo nos termos da Constituição Federal de 1988:

Art. 37 omissis

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A Lei de Crimes Ambientais prevê em seus artigos 66 e 67 a responsabilização e penalização dos agentes públicos que fraudam os procedimentos de autorização, permissão ou de licenciamento ambiental, ou emanam um ato administrativo em desarmonia com as normas ambientais vigentes, avistemo-los:

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental.

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público.

Pena – detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Os atos praticados pelos agentes públicos gozam de fé pública, assim a licença, autorização ou permissão ao ser emitida guarda presunção de legalidade, denotando reputação de verídica, da mesma maneira que os dados incluídos e a forma que os apurou são legítimos, que não houve afirmação falsa ou enganosa, omissão e sonegação de informações ou dados técnico-científicos, e estão em consonância com as normas ambientais vigentes.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental.

[...]

A eficácia é a idoneidade que se reconhece ao ato administrativo para produzir seus efeitos específicos. Pressupõe, portanto, a realização de todas as fases e operações necessárias à formação do ato final, segundo o Direito Positivo vigente (MEIRELLES, 1995, p. 141).

Isto posto, o agente público ao exercer uma conduta irrefletida na análise do procedimento de autorização, permissão ou licenciamento ambiental que acarrete na emissão de um ato administrativo com indícios de defraudamento ou sem a observância devida às normas ambientais, fragiliza a confiabilidade que a sociedade deposita nas ações praticadas pela Administração Pública e infringe o objeto jurídico tutelado pela norma, que é a proteção do meio ambiente, bem assim o princípio constitucional da moralidade, eficiência e legalidade.

O sujeito ativo dos crimes 66 e 67 da lei em comento é o agente público que atua de forma pessoal no procedimento de autorização, permissão ou licenciamento ambiental, ocupa-se, em vista disso, de crime próprio ou funcional. É possível que ocorra concurso de particular de acordo com o art. 30, do Código Penal, que subsidiariamente se emprega a esta Lei.

Carlos Ernani Constantino fornece um exemplo de concurso de particular que vale ser transcrito:

Levando em conta que a expressão funcionário público é elementar dos crimes definidos nos arts. 66 e 67 da presente Lei, esta condição de caráter

pessoal comunica-se entre os concorrentes do delitos. Exemplo: ‘A, funcionário público, e B, cidadão comum, agindo em conluio, inserem um documento, contendo afirmação falsa, em um procedimento de licenciamento ambiental; a condição pessoal de funcionário público de “A” comunica-se com “B” e ambos respondem pelos mesmo crime (art.66) (CONSTANTINO, 2002, p. 219).

Diante deste ensinamento tem-se que o servidor público poderá se aliar a um cidadão comum para em conluio fraudarem o procedimento de licenciamento ambiental, respondendo ambos pelo crime praticado.

Sobre o sujeito passivo do crime o mesmo será primeiramente o titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida - a coletividade, e secundariamente o Poder Público, seja ele Federal, Estadual ou Municipal, a depender do vínculo e lotação do agente público.

Em relação ao sujeito passivo asseveraGina Copola:

A Lei nº 9.605/98 nada dispõe sobre quem é o sujeito passivo dos crimes ambientais, que conforme construção doutrinária e interpretação constitucional é toda a coletividade, conforme se depreende do texto do art. 225, da Constituição Federal, ao rezar que o meio ambiente é bem de uso comum do povo. Sim, porque o meio ambiente é direito difuso, de toda a coletividade, de todos nós, e diante disso, todos nós podemos ser sujeitos passivos do crime ambiental. Com efeito, a coletividade é o sujeito passivo material do crime ambiental (COPOLA, 2012, p. 34).

Érika Bechara:

Frise-se que, enquanto o meio ambiente é o objeto sobre o qual recai a conduta lesiva, a vítima (leia-se: sujeito passivo) dos danos ambientais é a coletividade, porque é ela a titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com o art. 225, *caput*, da CF. Quando o meio ambiente é agredido, com alteração de sua qualidade, a coletividade deixa de usufruir de um ambiente sadio, necessário para a realização de vários outros direitos, como o direito à saúde, ao bem-estar físico e psíquico, à identidade e memória histórico-cultural etc (BECHARA, 2009, p. 51).

Assente que o sujeito passivo será toda a coletividade, todos nós somos titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois a Constituição Federal Brasileiraem seu art. 225 disciplina que o meio ambiente é de uso comum do povo, é direito difuso.

Quanto ao sujeito ativo o mesmo será o servidor público que praticar o ilícito previsto na norma.



Portanto, os sujeitos do crime são o servidor público – sujeito ativo e a coletividade e administração pública – sujeitos passivos, cabendo aqui à lição de Luiz Flávio Gomes e Silvio Maciel:

Sujeito ativo é o funcionário público (crime próprio e funcional). É possível ainda o concurso de particular, nos termos do art. 30 do CP, que se aplica subsidiariamente a esta Lei. Sujeito passivo são a administração ambiental (federal, estadual, municipal ou distrital) e a coletividade (GOMES e MACIEL, 2015, p. 273).

Quanto ao primeiro dispositivo legal em estudo - art. 66, da Lei de Crimes Ambientais, o mesmo disciplina que o crime consiste em fazer o agente público afirmação falsa (inautêntica) ou enganosa (dissimulada), omitir (encobrir) a verdade, sonegar (subtrair) informações ou dados técnicos científicos, em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental, que em outras palavras significa ser infiel o agente público em relação ao relatório/parecer elaborado que subsidiará a emissão do ato administrativo, contendo o mesmo dados incorretos sobre as reais condições do procedimento administrativo que analisa, não agindo para dar forma ao que é verídico e correto.

Para Paulo Affonso Leme Machado:

O crime do art. 66 tem como centro o procedimento de autorização ou de licenciamento ambiental. Para proteger a lisura e a veracidade desse procedimento é incriminado o funcionário público que dolosamente faz afirmação falsa ou enganosa, omite a verdade, sonega informações ou dados técnico-científicos (MACHADO, 2015, p. 341).

Uma vez considerados vitais para a proteção ambiental, em sua totalidade, nos procedimentos de autorização ou licenciamento ambiental, informes, estudos, projetos, laudos, tal como a matéria, decorre a gravidade da ação praticada pelo agente público mal-intencionado que viola de forma vil o princípio do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como direito fundamental, ao fraudar acintosa e descaradamente os procedimentos de licenciamento ambiental.

Ao manter-se inativo com o dever de agir de forma proba, permitirá a emissão de autorização ou de licença ambiental que não poderiam ou se quer deveriam existir, causando desta forma prejuízo ao meio ambiente, assim incorre o agente que ao enganar, omitir, sonegar informações ou dados técnico-científicos, confecciona e anexa nos aludidos procedimentos documentos que, por exemplo, possibilitem a permissão de supressão vegetal em área de reserva legal ou de preservação permanente e a instalação de loteamento em solo hidromórfico.

As expressões autorização ou licenciamento ambiental, funcionário público, falsa ou enganosa, verdade e técnico-científicos, são elementos normativos do tipo, sendo que para a tipificação da conduta praticada pelo agente público a mesma deve ocorrer em procedimento de autorização ou licenciamento ambiental tão somente, esta é a instrução de Carlos Ernani Constantino:

Elementos normativos: estão contidos nas seguintes expressões: funcionário público; falsa ou enganosa; verdade; técnico-científicos; autorização ou licenciamento ambiental (CONSTANTINO, 2002, p. 220).

Uma vez que o delito pode ser cometido por ação (fazer) e por omissão (omitir, sonegar), será comissivo e omissivo, sendo também crime formal, porquanto não se é exigido o resultado naturalístico, posto que o crime se consuma com a ação ou omissão.

Nesta direção Édis Milaré:

O crime consuma-se ‘com a mera ação ou omissão, independente do resultado. Basta o perigo de dano ao ambiente, para aperfeiçoar-se o crime. Não será concebível a tentativa (MILARÉ, 2015, p. 846).

Luis Flávio Gomes e Silvio Maciel;

A consumação ocorre com prática de uma das três condutas vistas acima, ainda que não o interessado não consiga a vantagem pretendida (crime formal ou de consumação antecipada). Se o funcionário público presta falsa informação para auxiliar alguém a obter determinada licença ambiental, o crime já estará consumado, mesmo que essa informação não seja levada em conta no licenciamento ambiental e o terceiro favorecido não consiga a licença. A tentativa será possível apenas nas formas comissivas do delito, uma vez que não há tentativa de crime omissivo próprio (GOMES e MACIEL, 2015, p. 274).

Assim, qualquer atitude no sentido de enodar o licenciamento é suficiente para se configurar o crime, inobstante o desfecho sobre o meio ambiente.

Não será admissível a tentativa, não havendo a previsão de culpabilidade, visto que o elemento subjetivo do tipo é o dolo. Igualmente, o delito será efetivo de modo independente da emissão de qualquer licença ou autorização, pois mesmo que isso não ocorra, o agente público infringiu os princípios previstos no *caput*, do art. 37, da Constituição Federal, promovendo o desvirtuamento da Administração Pública.

Gina Copola orienta neste sentido:

A tentativa, nesse caso, é inadmissível, assim como não existe a hipótese culposa para esse crime, porque o elemento subjetivo do tipo é o dolo, e apenas o dolo consistente na vontade consciente (COPOLA, 2012, p. 172).

Por força do artigo 79, da Lei de Crimes Ambientais, sujeita-se igualmente o agente público em crime de falsidade ideológica, conforme normatiza o Código Penal em seu artigo 299, textualmente:

Art. 299 – Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

Parágrafo único – Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.

Novamente a síntese do crime pela ótica de Frederico Amado:

É um crime doloso, próprio, formal, de dano não trausente, unissubjetivo, plurissubsistente, instantâneo ou permanente e de ação múltipla que objetiva tutelar a Administração Pública ambiental (AMADO, 2015, p. 738).

Como o autor noticia tratar-se de um crime doloso, tem-se que o crime é doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo (art. 18 do Código Penal), logo o agente público que frustra o procedimento de autorização e de licenciamento ambiental assume o risco de ser penalizado nos termos da lei.

Haverá concurso de crimes se o agente público receber ou admitir vantagem indevida para fazer afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos, nos termos do artigo 317, do Código Penal, enquanto o particular responderá por corrupção ativa, art. 333, também do Código Penal, neste sentido novamente ministração de Luis Flávio Gomes e Silvio Maciel:

Se o funcionário receber ou aceitar vantagem indevida para praticar o falso, haverá concurso entre corrupção passiva (art. 317 do CP) e o delito em estudo. O particular responderá por corrupção ativa (art. 333 do CP). Não há falar em absorção do delito de falsidade tendo em vista a diversidade de bens jurídicos protegidos (GOMES e MACIEL, 2015, p. 274).

Ao adotar uma postura contrária à lisura do procedimento de autorização ou de licenciamento ambiental o agente público que assim age não prejudica apenas o meio ambiente, ele mácula toda uma categoria que exerce a mesma função e consequentemente a Administração Pública, acirrando ainda mais os ânimos entre órgãos públicos, empreendedores e Ministério Público, elevando a descredibilidade e exacerbando as críticas sobre os procedimentos de licenciamento e autorização executados pelos órgãos ambientais.

Quanto ao segundo dispositivo – art. 67, da Lei de Crimes Ambientais, o crime

consiste na concessão de licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais pelo agente público. Aqui o crime não consiste na adulteração ou omissão de documentos, mas na sua emissão em desacordo com alguma norma ambiental.

A esse respeito Gina Copola coloca que:

O crime consiste em conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, que constitui elemento normativo do tipo. O dispositivo em comentário é, por isso, norma penal em branco, porque resta imprescindível a edição de outras normas ambientais, que sejam complementares, e que determinem quais são as exigências cabíveis, e que foram ignoradas pelo funcionário público (COPOLA, 2012, p. 173).

A proteção do meio ambiente e a regularidade da Administração Pública são o objeto jurídico da norma.

Trata-se de um crime comissivo, em razão que o mesmo ocorre pela ação do agente em conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com normas ambientais vigentes as quais se pressupõe deveria conhecer, e é formal a julgar por não requer resultado lesivo ao meio ambiente, basta à emissão da licença, da autorização ou da permissão para a sua configuração – resultado naturalístico. E por apresentar tipo penal único é tido como crime simples. Orienta neste sentido Carlos Ernani Constantino:

Consumação: com a concessão da licença, autorização, ou permissão, em desacordo com as normas ambientais. Trata-se de crime formal, que independe de qualquer resultado lesivo, que possa advir do uso da licença, autorização ou permissão indevidas (Constantino, 2002, p. 222).

Igualmente Gina Copola:

É crime simples, porque apresenta tipo penal único. É crime formal, porque não exige resultado naturalístico para sua configuração, porque se configura com a simples expedição do ato administrativo. É por fim, crime comisso, porque é praticado por ação (COPOLA, 2012, p. 174).

Neste crime também cabe uma síntese de Frederico Amado:

É um crime doloso ou culposo, próprio, formal, de dano, não trausente, unissubjetivo, plurissubsistente, instantâneo e de ação única que objetiva tutelar a Administração Pública ambiental e o próprio meio ambiente (AMADO, 2015, p. 739).

As expressões funcionário público, licença, autorização ou permissão, em desacordo com as normas ambientais e ato autorizativo do Poder Público são os elementos normativos do delito, outra vez lição de Carlos Ernani Constantino:

Elementos normativos: estão contidos nas seguintes expressões: funcionário público; licença, autorização ou permissão; em desacordo com as normas

ambientais; ato autorizativo do Poder Público (CONSTANTINO, 2002, p. 222).

Para uma melhor compreensão do delito, necessário elucidar os atos administrativos indicados no artigo pesquisado segundo lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

**Licença.** Licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.

**Autorização.** Pode-se, portanto, definir a autorização administrativa, em sentido amplo, como o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia).

**Permissão.** Permissão, em sentido amplo, designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público (DI PIETRO, 2005, pp. 220 e 221).

Tira-se do ensinamento que tanto a licença como a autorização e a permissão constitui um ato administrativo unilateral emanado da Administração Pública que faculta ao empreendedor o exercício de uma atividade, a execução de um serviço ou a utilização privativa de bem público.

Conforme se depreende do *caput* do artigo em discussão, o elemento subjetivo desse crime é o dolo, podendo ser direto ou eventual, porém a forma culposa é também possível, hipótese prevista no parágrafo único, assim ensina Gina Copola:

O elemento subjetivo do tipo é dolo, sendo admitida a forma culposa, conforme se lê do parágrafo único, do artigo (COPOLA, 2012, p. 174).

Segundo o Código Penal em seu artigo 18, inciso II, o crime é culposo quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Na lição de Rogério Grego o crime é culposo quando:

A conduta, nos delitos de natureza culposa, é o ato humano voluntário dirigido, em geral, à realização de um fim ilícito, mas que, por imprudência, imperícia ou negligência, isto é, por não ter o agente observado o seu dever de cuidado, dá causa a um resultado não querido, nem mesmo assumido, tipificado previamente na lei penal (GERCO, 2007, p. 198).

Da lição acima e do que o legislador previu na forma culposa, o servidor desatento com o seu dever funcional e com a Constituição Federal Brasileira na proteção ambiental, será punido por negligência, imprudência ou imperícia, devendo o caso ser

analisado para o correto enquadramento, quando emitir uma licença ambiental, autorização ou permissão deixando de observar normas ambientais.

Infere-se que o legislador ao prever a forma culposa considerou que o servidor pudesse incorrer em desatenção ou na falta de técnica ou mesmo na falta de cautela ao exercer a análise do procedimento de licenciamento, permissão ou autorização, levando-o a conceder um ato administrativo sem a observância de alguma norma relevante a proteção ambiental, por exemplo, liberar um parcelamento do solo sem verificar há existência de alguma vedação contida no art. 3º, da Lei nº 6.766/79 ou emitir um Documento de Origem Florestal – DOF sem verificar a comprovação de origem da madeira, o que deverá ser aferido casuisticamente.

Com a previsão legal da forma culposa, houve um temor coletivo por parte dos agentes públicos que atuam diretamente na concessão de licença, autorização ou permissão, visto que a punibilidade ocorrerá de forma pessoal, independente da intenção, não oferecendo a Administração Pública nenhum suporte jurídico de defesa para o envolvido.

Por esta razão, os agentes públicos que elaboram e concedem qualquer ato administrativo se tornaram extremamente rigorosos e inflexíveis nos procedimentos administrativos de licenciamento, pois receiam sofrerem algum tipo de sanção em eventuais processos nas esferas previstas.

Imperiosa a lição neste sentido de Paulo Affonso Leme Machado:

É abrangido na incriminação não só o funcionário público mais graduado ou de grau hierárquico superior que assina o ato administrativo; mas em coautoria, os que opinaram favoravelmente ao pedido contrariando dolosamente ou culposamente as normas ambientais

[...]

Diferentemente do art. 60, o art. 67 incrimina mais amplamente a desobediência às normas. No art. 60 exige-se o cumprimento das “normas legais e regulamentares pertinentes”. No art. 67 deve-se apurar o cumprimento das normas de qualquer hierarquia, e não só as legais e regulamentares. Por isso, os atos de Conselhos (resoluções, instruções emanadas da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, ou ato similares) têm incidência no procedimento autorizativo do Poder Público e, se não obedecidos pelo funcionário público, terão repercussão penal em sua conduta (MACHADO, 2015, p. 342).

A lição acima reforça o temor dos agentes públicos, indo mais além, imputando também a quem assina o ato administrativo e a quem opina a punição prevista no artigo em análise.

Entretanto, o exame de algumas questões técnicas muitas vezes é subjetivo, conferindo diversas interpretações, assim pode acontecer da norma ambiental ser observada,

interpretada e aplicada de forma distinta do costumeiro, igualmente, determinada situação demandar uma solução diferente por questões atípicas, ou seja, houve observância da norma, mas às vezes de forma que pode suscitar questionamentos e eventuais punições, por esta razão, os processos se tornem mais morosos, dificultosos e com exigências cada vez maiores de documentos, o que não contribui para a desburocratização, do mesmo modo que reforça as críticas dos setores produtivos sobre os órgãos ambientais.

Atualmente há uma egressão de agentes públicos dos órgãos licenciadores, pois além da baixa remuneração, qualquer licença, autorização ou permissão emitida que não se encontre em desacordo com as normas ambientais, mas que pode ser assim interpretada por algum órgão de controle externo acarretará ao agente público inúmeros transtornos.

O agente público que atua no procedimento de licenciamento, autorização ou permissão ambiental possui papel relevante na gestão ambiental, por isso deve pautar sua conduta de forma a observar e cumprir os princípios constitucionais contidos no *caput*, do art. 37, da CF/88.

Do mesmo modo, deve se esforçar ao máximo para não se descuidar de nenhuma norma ambiental no ato da concessão da licença, autorização ou permissão ambiental, visando assim se resguardar de eventuais punições e cumprir o mandamento constitucional de dever na proteção ao meio ambiente.

Em face do exposto sobre a responsabilização nos Crimes contra a Administração Pública, algumas reflexões tornam-se consideráveis.

Uma vez que a Constituição Federal assegura o direito de se viver em um meio ambientecologicamente equilibrado, a medida de responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal impostas a todos que causem dano ao meio ambiente é perfeitamente inteligível.

Em virtude da dimensão que o licenciamento ambiental assumiu na atualidade, tida como ferramenta eficiente e eficaz na preservação e proteção do meio ambiente, fraudar, enganar ou mesmo agir com açonamento, displicência e inaptidão tornou-se assunto de polícia e manchete de jornal, a sociedade e os órgãos de controle e fiscalização acirraram o seu ofício, isso porque qualquer ato de improbidade cometido tanto pelo agente público como pelo responsável técnico no procedimento de licenciamento ambiental, afora o prejuízo às vezes irreparável ao meio ambiente expõe a Administração Pública, maculando sua credibilidade.

Mesmo que a CF/88 indique que a responsabilidade pela defesa e preservação ambiental é da coletividade e do Poder Público, a incumbência e as críticas recaem de forma mais severas sobre a Administração Pública, uma vez que a mesma é a detentora do Poder de Polícia, responsável pelo controle das políticas ambientais e responsável pelo licenciamento ambiental, assim qualquer desacerto ou ludíbrio que ocorra em procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, o agente público será sempre o primeiro a se desgastar, restando o responsável técnico em segundo plano.

Isso porque qualquer decisão equivocada, independente de dolo ou culpa, na liberação de uma licença ambiental ou outro ato administrativo carrega o temor de acarretar ao meio ambiente um prejuízo significativo, violando o direito fundamental contido no art. 225, da CF/88.

Tornado evidente que a prática de crimes contra o meio ambiente pode ser punida a título de dolo ou culpa, e que qualquer pessoa pode ser o sujeito ativo de um crime contra a administração ambiental, sendo que o sujeito passivo será sempre a coletividade, uma vez que o meio ambiente segundo a CF/88 é bem de uso comum do povo.

As sanções previstas para os crimes ambientais são as mesmas do Direito Penal, quais sejam: penas privativas de liberdade, penas restritivas de direito e pena pecuniária (art. 32, do Código Penal).

Salutar noticiar que nos artigos 66 e 67 da Lei de Crimes Ambientais não há previsão de aumento da pena quando há dano ao meio ambiente, mas tão somente para o crime previsto no art. 69-A, do mesmo modo que o servidor público poderá incorrer em afronta aos crimes previstos nos três artigos, enquanto o responsável técnico apenas no crime previsto no art. 69-A.

Igualmente, a responsabilização irá recair em se tratando de infração contra a administração ambiental sobre o agente público que praticou o delito e não sobre a Administração Pública, assim como sobre o profissional que subscrever e apresentar os estudos.

Poderá também o agente público incorrer em improbidade administrativa ao cometer os crimes caracterizados nos artigos 66 e 67 em virtude da afronta aos princípios basilares que norteiam a Administração Pública, não se enleando com a responsabilidade civil ou criminal, pois versam sobre diferentes esferas de responsabilização, isso independentemente da obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente.



Segundo o dicionário jurídico Vocabulário Jurídico, De Plácido e Silva, responsabilidade é:

RESPONSABILIDADE. Forma-se o vocábulo de responsável, de responder, do latim *respondere*, tomado na significação de responsabilizar-se, vir garantido, assegurar, assumir o pagamento do que se obrigou ou do ato que praticou.

Em sentido geral, pois, responsabilidade exprime a obrigação de responder por alguma coisa. Quer significar, assim, a obrigação de satisfazer ou executar o ato jurídico, que se tenha convencionado, ou a obrigação de satisfazer a prestação ou de cumprir o fato atribuído á pessoa por determinação legal.

A responsabilidade, portanto, tem ampla significação, revela o dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que lhe são impostas.

Onde quer, portanto, que haja a obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade, em virtude da qual se exige a satisfação ou o cumprimento da obrigação ou da sanção.

A responsabilidade, desta maneira, tanto decorre da convenção como da norma ou regra jurídica, em face das quais a obrigação se exige ou o dever se impõe.

(...)

E daí porque, responsabilidade, exprimindo etimologicamente a qualidade de ser responsável, a condição de responder, pode ser empregado em todo pensamento ou ideia, onde se queira determinar a obrigação, o encargo, o dever, a imposição de ser feita cumprida alguma coisa.

Na linguagem jurídica, há espécies de responsabilidades, que se apresentam devidamente determinadas: responsabilidade civil, responsabilidade penal, responsabilidade contratual, responsabilidade administrativa ou funcional etc.

Todas elas, porém, não fogem ao sentido geral de obrigação, encargo, dever, compromisso, sanção, imposição (SILVA, 2005, p. 1222).

Assim, diante da prática de qualquer infração ambiental cometida pelo agente público ou pelo responsável técnico, seja ela administrativa, civil ou penal, resta evidente que serão penalizados nas três esferas jurídicas, de acordo com as apurações com o caso concreto, pois a responsabilidade além de sua ampla significação, revela o dever jurídico e moral de suportarem as sanções legais que lhe são impostas em razão dos atos praticados.

Outro aspecto valioso é que aquele que comete crimes de natureza ambiental possui um perfil diferenciado daqueles que cometem crimes tidos como comuns, normalmente são impelidos pela avidez de ganho, ignorância das normas e ausência de cautela, esta é a instrução de ÉdisMilaré:

Assinale-se, por oportuno, que o infrator da norma penal ambiental não se encaixa no perfil do criminoso comum. Em verdade, o criminoso ambiental, via de regra, não age individualmente, mas atua em nome de uma pessoa

jurídica. Por outro lado, a atividade do infrator ambiental não se volta para o crime como um fim em si mesmo; ao contrário, a conduta delitiva ocorre como resultado de um atuar em tese até positivo e benéfico para a sociedade, que é a produção de bens. O crime ecológico, pois, nasce como um excesso, como um resíduo patológico da atividade produtiva (MILARÉ, 2015, p. 470).

Tem-se que os artigos da Lei de Crimes Ambientais discutidos possuem uma enorme relevância na defesa e proteção ambiental, pois se busca evitar a impunidade daqueles que atuam de forma fraudulenta e desinteressada no licenciamento ambiental, seja ele responsável técnico ou agente público, visto que uma licença ambiental, autorização ou permissão emitida em desacordo com a legislação ou de forma enganosa é uma ameaça ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, isso pelo motivo de ser o licenciamento um dos instrumentos mais eficazes da Política Nacional do Meio Ambiente que pode se valer o Poder Executivo no resguardo do meio ambiente.

### **3.2 Licenciamento Corretivo**

O licenciamento ambiental corretivo é outro assunto necessário, pois o mesmo busca legalizar *a posteriori* a obra, a atividade e o empreendimento instalado e/ou operando, empenhando-se para abarcar as três fases do licenciamento, requerendo na formalização do processo, a apresentação conjunta de documentos, estudos e projetos previstos para as fases de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, sendo definido um prazo de adequação para a implantação dos sistemas de controle ambiental.

Todavia, tem-se consciência que o licenciamento prévio é a regra, é o instrumento previsto na norma geral sobre licenciamento, como já demonstrado no capítulo segundo, sendo realizado em três fases - licença prévia, licença de instalação e licença de operação, isso em virtude de que os impactos negativos decorrentes da instalação e operação das atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras só poderão ser evitados ou reduzidos se a precaução e prevenção forem adotadas antes, e não depois da instalação e da operação da obra, atividade ou empreendimento.

Talden Farias assim reconhece:

Para os empreendimentos a serem implantados, o modelo de licenciamento adotado 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, na medida do possível, 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 (FARIAS, 2013, p. 77).

Igualmente Eduardo Fortunato Bim:

Embora não seja uma fase do licenciamento ambiental ordinário, ou seja, aquele efetuado previamente ao empreendimento ou atividade, a licença corretiva, conhecida como licença retificadora, de regularização, tardia ou a *posteriori*, é aquela obtida depois da operação ou começo da instalação do empreendimento ou atividade (BIM, 2015, p. 277).

Contudo, a Resolução CONAMA nº 6, de 16, de setembro de 1987, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica, foi utilizada para iniciar a defesa do licenciamento corretivo, em razão do que estabelece seu art. 12. Tendo a Resolução CONAMA nº 349/04, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação, previsto em seu artigo 9º, a figura de licenciamento ambiental corretivo, bem assim o Decreto Federal nº 4.340/02, que regulamenta artigos da Lei Federal nº 9.985/00, prevê em seu artigo 34, a figura da licença de operação corretiva ou retificadora e por derradeiro, dentre poucas, a Resolução CONAMA nº 470/15 que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental dos aeroportos regionais prenuncia em seu art. 3º, o licenciamento ambiental corretivo visando à emissão da Licença de Operação para aeroportos regionais que estejam em operação na data de sua publicação.

Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli lecionam sobre a inauguração do licenciamento corretivo:

Entretanto, a Resolução CONAMA n. 6, de 16.9.87, que disciplina o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica parece ter inaugurado uma tendência administrativa no sentido de criar um “licenciamento ambiental corretivo” ao prever a expedição das licenças ambientais “considerando-se as etapas de planejamento ou de execução em que se encontra o empreendimento” (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 103).

Percebe-se, que mesmo diante do vazio da norma geral, o licenciamento corretivo foi previsto em alguns casos, de forma pontual, esclarecendo o modo de fazê-lo e seu marco temporal.

O art. 24, da CF/88, noticia a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal de legislar sobre matéria ambiental, assim, diante da ausência de uma norma

geral a nortear os Estados e os Municípios, e da possibilidade constitucional de cada Estado legislar de acordo com os seus critérios, o licenciamento ambiental corretivo poderá ter inúmeras faces pelo Brasil, coerentes ou não entre si.

Por oportuno registrar que o Supremo Tribunal Federal através do Ministro Celso Antônio de Mello deu provimento a Recurso Extraordinário (RE 673681) para declarar a constitucionalidade de lei municipal de Mogi-Mirim (SP) que dispõe sobre a preservação e defesa da integridade do meio ambiente. Para ele os municípios têm competência para formular políticas públicas destinadas a viabilizar a proteção local do meio ambiente, sendo assim, diante da possibilidade de convergência do licenciamento ambiental para os municípios, deduz-se, que os mesmos também poderão criar suas próprias normas sobre licenciamento corretivo.<sup>23</sup>

Em vista disso, em razão da ausência de norma geral sobre licenciamento corretivo editada pela União ou pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente- cuja observância de cada Estado-membro e Município é obrigatória em razão do que disciplina o art. 24, § 4º, da CF/88, e art. 6º, da Lei nº 6.938/91, a preservação ambiental encontra-se ameaçada, pois como cada um poderá legislar sobre a matéria de forma discricionária, optando ou não por fazê-la de modo a preservar o meio ambiente estabelecendo um modelo de atuação sustentável.

Tal risco gira em torno da possibilidade do licenciamento corretivo ser utilizado para legalizar obras, empreendimentos e atividades irregulares que *a priori* não possuam condições de se instalar e operar, sendo a licença de operação corretiva uma imaterialidade administrativa pela inexistência de fundamento legal, ampliando a esfera de discricionariedade do órgão ambiental licenciador na sua concessão.

Assim, como o objetivo do licenciamento ambiental é a proteção ambiental por força do que dispõe o artigo 225, da CF/88, definindo o que preservar e o que degradar, impondo para tanto medidas compensatórias e mitigadoras, a instalação e operação de empreendimento e atividade sem o correto procedimento de licenciamento implica em infração ao artigo 60, da Lei Federal nº 9.605/98.

O referido dispositivo prevê:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços

---

<sup>23</sup>MELLO, Min. Celso Antônio. Supremo Tribunal Federal STF – RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 6736821 SP. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: maio de 2016.

potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

De ver-se que constitui elemento normativo do tipo a ausência de licença ambiental por parte do empreendedor, restando evidenciado que se fazer instalar e operar sem a devida licença ambiental é crime, a mesma deve ser obtida previamente, sendo que independente do empreendedor buscar se regularizar *aposteriori* deverá ser punido nos termos deste artigo.

Assumem opinião neste sentido os seguintes autores:

Édis Milaré:

Nessa ordem de ideias, não se pode perder de vista que a operação de atividades potencialmente poluidora sem a devida licença ambiental é tipificada como crime ambiental, nos termos do art. 60 da Lei 9.605/1998. Portanto, a partir do momento em que a legislação passa a não tolerar a conduta de quem opera sem licença (a ponto de considerá-la crime), razão alguma pode justificar a sua falta (MILARÉ, 2015, p. 843).

Ana Maria M. Marchesan, Annelise M. Steigleder e Sílvia Cappelli:

De outro lado, a denominada licença corretiva não impede a caracterização do crime previsto no art. 60 da Lei 9.605/98 dentre cujos verbos típicos encontram-se os de construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 104).

E Erika Bechara:

Frise-se, por fim, que mesmo que a licença de operação seja concedida ao empreendimento irregular, o empreendimento deverá responder pela infração cometida, nos termos do art. 60 da Lei 9.605/1998 (infração penal) e do art. 44 do Decreto 3.179/1999 (infração administrativa). Queremos com isso dizer que a regularização posterior não implica o perdão da infração ambiental cometida (BECHARA, 2009, p. 89).

Tem-se que é crime comum, que pode ser cometido tanto por pessoa física como por pessoa jurídica, é também crime comissivo, uma vez que decorre da ação de se construir, reformar, ampliar ou fazer funcionar (que constituem o núcleo do tipo) sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes. É igualmente doloso, cuja definição já foi realizada neste estudo, não sendo admitida a forma culposa.

É também crime material e crime de perigo, pois se admite a tentativa e a mera expectativa de dano ao meio ambiente faz com que se consuma, independente da ocorrência

ou não de prejuízo ambiental, não havendo obrigação de provar que houve a sujeição da fauna, da flora ou da saúde humana a situação de perigo.

Assim leciona Gina Copola:

Trata-se de *crime comum*, que pode ser praticado por qualquer pessoa física ou jurídica. É *crime comissivo*, porque é praticado por ação. É crime material, sendo admitida a tentativa. É, ainda, *crime de perigo*, que se consuma com a simples possibilidade de dano ambiental, não sendo necessária, portanto, a efetiva lesão do bem ambiental (COPOLA, 2012, p. 150).

Julga-se imprescindível a submissão prévia do empreendedor ao licenciamento ambiental, o mesmo só poderá praticar atividades potencialmente poluidoras após cumprir essa etapa, pois a proteção do meio ambiente é o objeto jurídico do artigo 60, da Lei de Crimes Ambientais. O tipo prediz punição para condutas que abarquem empreendedores nesta situação.

Não obstante, fica demonstrado que ocorre a prática de delito por parte do empreendedor que se instalar e/ou operar sem a devida licença ambiental, uma vez que é considerada conduta criminosa, atuar de forma a praticar os núcleos do tipo previstos no artigo discutido. Igualmente, é inegável que em sede de direito ambiental se sujeita ao prévio licenciamento toda obra, empreendimento ou atividade utilizadora de recurso ambiental, potencialmente poluidora ou que possa causar degradação ambiental para o seu lícito funcionamento.

Da mesma maneira, o art. 70, da Lei de Crimes Ambientais, considera infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, bem assim que a autoridade que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, sob pena de co-responsabilidade, *ipsis verbis*:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

Gina Copola sobre este artigo ensina que:

Denota-se, pela leitura do dispositivo em análise, que a simples desobediência à legislação regedora da matéria, seja por ação ou seja por omissão, configura a infração administrativa ambiental, punível na forma da lei. Com todo o efeito, não é exigido qualquer resultado danoso ao meio ambiente para que a infração administrativa esteja configurada, mas apenas a afronta às regras jurídicas que cuidam do meio ambiente (COPOLA, 2012, p. 181).

À vista deste ensinamento e do que normatiza o art. 70, da Lei nº 9.605/98, funcionar sem a devida licença ambiental é também infração administrativa, cabendo ao órgão ambiental integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente a quem caberia licenciar a responsabilidade pela sua apuração imediata, por meio de processo administrativo próprio e consequente adoção de medidas necessárias, estando sujeito à autoridade que assim não agir a co-responsabilização, podendo inclusive responder pelo crime previsto no artigo 68, da Lei estudada.

Da mesma maneira, o parágrafo único, do artigo 2º, do Decreto Federal nº 6.514/08<sup>24</sup>, estabelece que as infrações arroladas no regulamento não eliminam a previsão de outras infrações vaticinadas na legislação ambiental específica.

Há que se recordar que o artigo 5º, da CF/88, disciplina que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, igualmente o já tão citado art. 3º, da Lei Federal nº 4.657/42, normatiza que ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece, deste modo, o empreendedor não poderá usar como desculpa para sua instalação e operação sem a devida licença ambiental prévia ausência de desconhecimento desta obrigatoriedade.

Como a Política Nacional do Meio Ambiente, a Constituição Federal de 1988, o Decreto Federal nº 99.274/90 e a Resolução CONAMA nº 237/97, informam da obrigatoriedade do licenciamento ambiental de forma prévia, não pode o Poder Público tratar com benevolência àqueles que insistem na impunidade e contam com a leniência do mesmo,

---

<sup>24</sup>Art. 2º Considera-se infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme o disposto na Seção III deste Capítulo.

Parágrafo único. O elenco constante da Seção III deste Capítulo não exclui a previsão de outras infrações previstas na legislação.

persistindo em se instalar e operar sem a devida licença ambiental, escusando-se à aplicação adequada da penalidade prevista, visto que a nominada licença ambiental corretiva não exclui a característica do crime denunciado no artigo 60, da Lei de Crimes Ambientais.

O artigo 79-A<sup>25</sup>, da Lei Federal nº 9.605/98, que foi inúmeras vezes reeditado até assumir a sua forma final através da Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001, tem sido interpretado de modo a justificar o licenciamento ambiental corretivo por meio de termo de compromisso.

TaldenFarias defende esse pensamento:

O Termo de Compromisso poderá ser utilizado em relação às atividades em instalação, atividades já instaladas ou atividades em funcionamento, devendo o órgão ambiental competente analisar as peculiaridades de caso específico

---

<sup>25</sup>Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

§ 1o O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:

I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais;

II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;

III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas;

IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não-cumprimento das obrigações nele pactuadas;

V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto;

VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

§ 2o No tocante aos empreendimentos em curso até o dia 30 de março de 1998, envolvendo construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, a assinatura do termo de compromisso deverá ser requerida pelas pessoas físicas e jurídicas interessadas, até o dia 31 de dezembro de 1998, mediante requerimento escrito protocolizado junto aos órgãos competentes do SISNAMA, devendo ser firmado pelo dirigente máximo do estabelecimento.

§ 3o Da data da protocolização do requerimento previsto no § 2o e enquanto perdurar a vigência do correspondente termo de compromisso, ficarão suspensas, em relação aos fatos que deram causa à celebração do instrumento, a aplicação de sanções administrativas contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado.

§ 4o A celebração do termo de compromisso de que trata este artigo não impede a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do requerimento.

§ 5o Considera-se rescindido de pleno direito o termo de compromisso, quando descumprida qualquer de suas cláusulas, ressalvado o caso fortuito ou de força maior.

§ 6o O termo de compromisso deverá ser firmado em até noventa dias, contados da protocolização do requerimento.

§ 7o O requerimento de celebração do termo de compromisso deverá conter as informações necessárias à verificação da sua viabilidade técnica e jurídica, sob pena de indeferimento do plano.

§ 8o Sob pena de ineficácia, os termos de compromisso deverão ser publicados no órgão oficial competente, mediante extrato.



para poder viabilizar a sua regularização. Nesses casos, a licença prévia e mesmo a licença de instalação não poderá ser emitida, devendo a licença de operação tentar suprir o papel daquelas, na medida do possível (FARIAS,2013, p. 63).

Já Marchesan, Steigleder e Cappelli defendem posição contrária:

Assim, o art. 79-A, que autorizou os órgãos integrantes do SISNAMA a celebrar o TCA, tinha como objetivo permitir a adaptação das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ao novo diploma legal (Lei dos Crimes Ambientais), concedendo-lhes prazos para regularização (cumprimento de projetos de recuperação) com a suspensão da aplicação das penalidades administrativas. Tratava-se de instrumento transitório destinado a conferir um período de adaptação das empresas à nova legislação, justamente porque havia entrado em vigor o crime de perigo abstrato previsto no art. 60, consistente em funcionar sem licença ambiental (MARCHESAN e STEIGLEDER e CAPPELLI, 2013, p. 105).

O artigo 79-A tem como objetivo por força de seu § 1º permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no *caput* promovam as necessárias correções de suas atividades para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha do contido nos incisos I a VI.

Remanesce que o Termo de Compromisso só poderá ser usado para que as pessoas físicas ou jurídicas promovam correções e não legalizem suas obras, atividades e empreendimentos, e para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes. A exigência de licenciamento prévio é previsto e imposto por normas legais e resoluções, e não por exigências de autoridades ambientais, que devem agir com estreita observância aos princípios constitucionais.

O papel da autoridade é multar e embargar atividades que funcionem sem a devida licença ambiental, impondo as pessoas físicas e jurídicas o cumprimento da exigência de licenciar.

Além do mais, o artigo autoriza a celebração do Termo de Compromisso nos casos previstos em seu *caput*, ou seja, o mesmo só pode ser firmado com quem possivelmente promoverá degradação ambiental ou já a produziu no exercício de sua atividade econômica, não havendo em nenhum momento menção daqueles que se instalaram e operam sem a devida licença ambiental, até porque o fato de se instalar e operar sem a licença não significa que o empreendedor promoverá degradação ambiental ou mesmo já a tenha provocado.

Às vezes a obra, atividade ou empreendimento instalado ocorreu em área já antropizada, sem nenhum prejuízo ambiental, e com tecnologia avançada para a proteção do

meio ambiente, isto é, não promoverá degradação ambiental. O crime reside na instalação e operação sem licença, situação não mencionada no artigo.

Luis Flávio Gomes e Silvio Maciel reforçam o exposto:

A finalidade do Termo de Compromisso Ambiental é, conforme explicitado no § 1º deste art. 79-A, permitir que as pessoas físicas e jurídicas que exerçam tais atividades possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas.

O TCA pode ser celebrado nos casos de construção, instalação, ampliação ou funcionamento de atividades e estabelecimentos efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 79-A, caput). É dizer, pode firmar compromisso quem suspostamente provocará degradação ambiental, bem como quem já causou degradação ao exercer sua atividade econômica (GOMES e MACIEL, 2015, p. 334).

Por consequência, tem-se que interpretar o art. 79-A como forma de forçar o licenciamento ambiental corretivo em nada é dispensado o questionamento, pois a norma é evidente, inclusive quanto ao marco temporal – no tocante aos empreendimentos em curso até o dia 30 de março de 1998, inferindo-se tratar de disposição transitória reservada com a finalidade de pôr em ordem empreendimentos em andamento na data informada pelo próprio artigo em seu § 2º, a correção prevista é para aqueles que estavam em curso na data informada, e não para os que se eximem em obedecer ao licenciamento ordinário. Assim, a instrução de Marchesan, Steigleder e Cappelli parece mais acertada.

Procede suscitar que empreendedores que não se submetem ao licenciamento, ou simplesmente não esperam sua conclusão, instalando-se, bem como operando suas atividades, estariam a incorrer, em tese, em ilícitos de ordem administrativa nos termos do art. 66<sup>26</sup>, do Decreto Federal nº 6.514/08, penal nos termos do já citado artigo 60, da Lei nº 9.605/98, e civil nos termos dos artigos 186 e 927<sup>27</sup> do Código Civil Pátrio.

Ademais, ainda que cumulado com outras sanções, tais empreendimentos poderão ser embargados como prevê o art. 72<sup>28</sup>, inc. VII, da Lei nº 9.605/98, tendo suas

---

<sup>26</sup> 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).

<sup>27</sup> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Art.

927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

<sup>28</sup> Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

atividades suspensas com o fito de forçar o empreendedor a regularizar sua atividade mediante o procedimento de licenciamento.

Todavia, tal medida poderá ir de encontro com fatores de ordem econômica e social, prejudicando o conceito de desenvolvimento sustentável que simboliza a conciliação entre o direito ao desenvolvimento, o combate à pobreza e o bem estar das gerações futuras.

O licenciamento corretivo implica três situações singulares: a de atividades em instalação; a de atividades já instaladas sem operação; e, daquelas já instaladas e em plena operação.

Assim orienta Talden Farias:

Primeiramente, cabe esclarecer que a referência ao licenciamento de atividades instaladas ou em funcionamento envolve três situações distintas. A primeira diz respeito àquelas atividades que estão em plena construção ou instalação, a segunda diz respeito àquelas atividades já devidamente construídas e instaladas, mas que não entraram ainda em funcionamento, e a terceira diz respeito àquelas atividades que já estão em plena operação ou funcionamento, e em alguns casos já o estão há muito tempo (Farias, 2013, p. 57).

De empreendimento que deveria ter sua atividade licenciada *apriori* de sua instalação e/ou operação e que já se encontrar instalado e/ou operando que conseguir comprovar a possibilidade de licenciamento, pode-se concluir que o licenciamento corretivo será viável, devendo buscar regularizar sua situação perante o órgão ambiental licenciador, já que não existe direito adquirido a instalar e funcionar sem licença.

No compasso do possível, as três fases do licenciamento poderão se juntar em uma única, nunca se esquecendo da apresentação do estudo específico prescrito pelo órgão licenciador, e da obrigação das medidas compensatórias e mitigadoras pelos danos ambientais que tiver provocado.

Talden Farias assim testifica:

A segunda é daquelas atividades que apesar, da ausência do licenciamento, apresentam condições de se regularizar desde que cumpram determinadas medidas mitigadoras ou compensatórias. Em tais casos o embargo da atividade não se faz obrigatório, já que além de não haver prejuízo efetivo para o meio ambiente, a sociedade sairia perdendo com a paralização ou fechamento do empreendimento em termos de geração de empregos e de renda, desde que não haja riscos ambientais e que o responsável se comprometa formalmente a se regularizar. É óbvio que existem situações em que pela natureza da própria atividade, mesmo que não exista qualquer compromisso de regularização, é difícil ou mesmo impossível aplicar o

---

(...)

VII - embargo de obra ou atividade.

embargo, a exemplo de um hospital ou de um presídio (FARIAS, 2013, p. 61).

Aqueles que comprovarem as condições necessárias para a regularização do licenciamento ambiental, em tese, não é recomendável à imposição de embargo, pois o prejuízo para o Estado social seria inevitável em termos de geração de emprego e de renda, e que pela própria natureza da atividade como o caso de grandes empreendimentos que contrata um vultoso número de empregados e geram impostos relevantes, hospitais, estradas, cemitérios e presídios tornam impossível a exigência de paralisação.

Logo, caberá a Administração Pública avaliar caso a caso e decidir quais empreendimentos, obras ou serviços podem ser embargados e quais, por força de sua função/operação específica não é aconselhável.

A visão de Érika Becharatrilha estadireção e merece ser citada:

Não se deve olvidar eu os empreendimentos que não tenham as licenças exigíveis podem ser suspensos enquanto o licenciamento corretivo não for concluído, pois, se forma instalados ao arpeio da lei, não se lhes reconhece qualquer direito ao funcionamento enquanto irregulares. Apenas na hipótese de o órgão ambiental entender que sua operação é absolutamente necessária ou justificável, é que discricionariamente, autorizará a sua continuidade durante o licenciamento. Nesta situação, poderíamos encartar um aterro sanitário construído pelo Município sem as correspondentes licenças ambientais e que, se fechado durante o licenciamento corretivo, poderia causar sérias lesões á coletividade, em vista da inexistência de outro local para a deposição final dos resíduos domiciliares produzidos na cidade (BECHARA, 2009, pp. 88 e 89).

Da mesma maneira, tem que se trazer à tona a eventual possibilidade de determinado empreendimento já instalado e/ou operando não conseguir comprovar sua viabilidade, seja por defrontar de maneira direta a legislação ambiental ou impactar bens protegidos, situação daqueles, dentre outras, que operam dentro de área de preservação permanente, de unidade de conservação, de reserva legal ou em desacordo com o zoneamento urbanístico.

Nesses casos o procedimento de licenciamento será indeferido, tornando-se o embargo inevitável, podendo inclusive ocorrer à demolição da obra, devendo o empreendedor suportar a responsabilidade nas esferas administrativas, cível e penal, uma vez que assumiu o risco de se fazer instalar e/ou operar sem a devida licença ambiental. Portanto, a figura do licenciamento corretivo não existe para agasalhar todo empreendimento e qualquer atividade, mas tão somente aqueles que atestarem condições e comprovarem viabilidade.

Talden Farias informa esta possibilidade:

A primeira é do empreendimento cujo licenciamento, por afrontar tão diretamente a legislação ambiental, não pode ser viabilizado, devendo por isso a atividade ser imediatamente paralisada. É a situação das empresas que operam dentro de unidades de conservação de regime integral ou que operem em desacordo com o zoneamento urbanístico ambiental já anteriormente estabelecido. Nesses casos, além de terem de arcar com a responsabilidade nos campos civil, penal e administrativo, os responsáveis não poderão dar continuidade à atividade (FARIAS, 2013, p. 60).

Outra situação que deve ser considerada é a de atividades que não necessitavam de licenciamento ambiental e que após a edição de preceitos e regras como leis, decretos, resoluções e instruções normativas, encontram-se obrigadas a se submeter ao mesmo. Nesse caso, foi o próprio Poder Público que tendo em vista que o espírito da CF/88 e da legislação ambiental é a preservação do meio ambiente instalou a obrigatoriedade de licenciamento corretivo, devendo orientar o empreendedor, estabelecendo critérios objetivos e estipulando prazos para a regularização, não podendo penalizar, bem como exigir licença prévia ou de instalação, mas tão somente a de operação.

Nestes casos é mais útil do ponto de vista de preservação ambiental oportunizar ao empreendedor a regularização, do que multá-lo e embargá-lo ou mesmo deixá-lo à margem das normas.

Novamente Talden Farias prevê o exposto:

Algumas atividades passaram a se submeter ao instrumento depois que leis, decretos, resoluções e deliberações de âmbito estadual, distrital e municipal o estabeleceram. Contudo, de um momento para o outro a Administração Pública pode entender que uma determinada atividade pode ser causadora de impacto ambiental, mormente a depender do caso concreto, e passar a exigir o licenciamento.

Nesse caso, a postura correta a ser adotada pelo órgão ou entidade ambiental competente é orientar o empreendedor a requerer diretamente a licença de operação, tendo em vista que não mais cabe a licença prévia e a licença de instalação. Se a prevenção e a precaução devem ser o sentido de toda a legislação ambiental, até porque esse é o espírito da Constituição Federal de 1988, também não teria sentido não se exigir o licenciamento para as atividades instaladas ou em funcionamento (FARIAS, 2013, p. 58).

Igualmente Eduardo Fortunato Bim:

No caso de alteração normativa, como não existe direito adquirido em matéria ambiental – ordinariamente traduzido na assertiva de que não existe direito adquirido de poluir -, o empreendimento deve obter a licença para continuar operando, com prazo razoável para a adequação sem qualquer sanção administrativa. Como bem destaca Érika Bechara, em matéria de licenciamento ambiental a própria Lei 6.938/81 prevê a “revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, o que reforçaria a possibilidade do licenciamento corretivo (BIM, 2015, pp. 278 e 279).

Em síntese, o licenciamento tido como corretivo lamentavelmente é uma realidade mesmo após a edição da Política Nacional do Meio Ambiente no pretérito ano de 1981, esbarrando na ausência de norma geral, carecendo de uma discussão pela União e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, pois a preservação e proteção do meio ambiente é um direito e dever de todos, não podendo o Poder Público tolerar a degradação ambiental por parte de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores que não se encontram licenciados.

De mais a mais, deverá aplicar algum tipo de sanção a depender do caso, pois operar sem licença é crime devidamente tipificado pela Lei Federal nº 9.605/98, buscando com isso desestimular essa prática. Diante da possibilidade de facilitar-se o licenciamento corretivo, o mesmo poderá se torna a regra, e não a exceção, ocorrendo assim um perigoso desvirtuamento do licenciamento ambiental, cuja regra impõe o licenciamento prévio.

Novamente merece destaque a reflexão de Érika Bechara:

Frise-se, por fim, que mesmo que a licença de operação seja concedida ao empreendimento irregular; o empreendedor deverá responder pela infração cometida, nos termos do art. 60 da Lei 9.605/1998 (infração penal) e do art. 44 do Decreto 3.179/1999 (infração administrativa). Queremos com isso dizer que a regularização posterior da atividade não implica o perdão da infração ambiental cometida anteriormente (BECHARA, 2009, p. 89).

Lapidares também as palavras de Eduardo Fortunato Bim:

Nesse cenário, vê-se que o licenciamento ambiental corretivo é dever estatal, o que não significa que haja direito de permanecer operando ou instalando o empreendimento enquanto se licencia a *posteriori*, muito menos de não ser autuado ou ter que responder também nas esferas cível e criminal (BIM, 2015, p. 279).

O licenciamento ambiental prévio estabelece o mais importante instrumento inclinado a permitir a viabilização do desenvolvimento sustentável, é neste momento que se avalia os impactos ambientais e se propõe as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias para a defesa do meio ambiente, portanto, o mesmo deve ser a regra, não podendo ocorrer uma fragilização deste instrumento e a facilidade do licenciamento corretivo, devendo quem se instala e opera pulando esta fase ser penalizado de forma rigorosa, tendo em vista desestimular esta ação.

Em virtude da precariedade dos órgãos licenciadores e da falta de sintonia na expectativa que gira em torno do tempo de análise entre os empreendedores e a Administração Pública, a facilidade e a falta de penalidade severa, que desestime esta

prática, poderão transformá-la em regra, e não em exceção, perdendo assim o licenciamento ambiental a sua razão de existir, quedando-se o meio ambiente desprotegido, suportando impactos às vezes irreparáveis.

Porém, aduzir que o Poder Público é de alguma forma corresponsável pela quantidade de atividades e empreendimentos funcionando sem a devida licença ambiental em virtude da sua falta de estrutura, do excesso de normas, do preciosismo conferido a análise, sem considerar a falta de planejamento do empreendedor, que deixa para resolver o licenciamento de forma extemporânea, a baixa qualidade dos estudos apresentados, a ingerência política, a insistência de alguns em não considerarem o Estado de Direito, não é razoável, o certo é que, imputação mútua de culpa e desculpas não irá contribuir com a discussão e com a proteção e preservação ambiental.

Portanto, as obras, atividades e empreendimentos que irão se licenciar *aposteriori* deverão ter o mesmo tratamento dos que licenciaram previamente, especialmente nos casos em que se exige EIA/RIMA.

Ante o apresentado, aqui também se faz necessário o apontamento de alguns pressupostos.

Acredita-se que ficou evidenciado que o Legislador ao inovar na elaboração da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente quis efetivar na figura da licença ambiental um instrumento apto a preservar o meio ambiente de atividades e empreendimentos capazes de poluí-lo ou mesmo degradá-lo.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou-a, estabelecendo em seu artigo 225, inciso IV, a obrigatoriedade de licenciamento prévio para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, assim como, impondo tanto ao Poder Público quanto à coletividade a responsabilidade pela preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, não podendo o cidadão exigir somente da Administração Pública a sua execução.

Trata-se de dever imposto a todos, devendo a sociedade também cobrar dos empreendedores utilizadores de recursos naturais e potencialmente poluidores respeito ao meio ambiente e cumprimento das normas ambientais, dentre elas o licenciamento prévio, pois o crescimento econômico não está dissociado do desenvolvimento sustentável, sendo o direito ao meio ambiente transindividual.

Tem-se, que o licenciamento ambiental corretivo nem deveria ser cogitado na atualidade, em virtude da ampla divulgação da importância do tema ambiental, mas de modo infeliz é uma realidade para os órgãos licenciadores, que diante da ausência que não se pode justificar de uma norma geral, têm que elaborar sua própria norma sem preterir os preceitos constitucionais e os princípios do direito ambiental.

Não poderá o Poder Público deixar de exigir a regularização de quem se encontra irregular, isto é, sem licença ambiental, por ser um dever estatal, devendo, no entanto, elaborar norma *strictosensu* para isso, em razão de que será introduzida novidade no mundo jurídico, com a criação de direitos e deveres no exercício do Poder de Polícia Administrativa.

Devotar-se-á também em aplicar ao infrator a correspondente sanção, para não estimular a facilidade do licenciamento corretivo em detrimento da preservação ambiental, o licenciamento prévio deve ser a regra e não o seu desvio, por isso a importância de se dificultar e não estimular essa prática, penalizando aqueles que insistem em se instalar e operar sem o correto licenciamento prévio.

Ademais, liberar licença corretiva sem a devida penalização e exigência de medidas compensatórias e mitigadoras para os possíveis danos ambientais feriria o princípio da isonomia, pois estaria conferindo a quem se encontra à margem das normas o mesmo tratamento para os que a observam.

Quanto ao Termo de Compromisso Ambiental previsto no art. 79-A, da Lei Federal nº 9.605/98, o mesmo só poderá ser utilizado, com questionamento enquanto não for erigida norma específica para o licenciamento corretivo, bem assim para a regularização de procedimentos administrativos em que o empreendedor tenha sido devidamente penalizado, pois não se pode esquecer que se instalar e operar sem licença ambiental é crime.

Dessa forma, tem-se que a preservação ambiental não pode ser esquecida e tampouco prejudicada no licenciamento corretivo, por ser efetiva na defesa do meio ambiente e da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, da mesma maneira que o licenciamento prévio deve ser o mandamento, devendo o órgão ambiental viabilizar a regularização *aposteriori* apenas daqueles que conseguirem comprovar a sua viabilidade dentro da legalidade, e embargar e demolir, quando for o caso, os que não forem capazes de atestar exequibilidade ou afrontar mortalmente algum dispositivo normativo.



### 3.3 Licenciamento Ambiental e as Controvérsias Atuais

Atualmente tramita na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 3729/2004<sup>29</sup> que tem como autores os Deputados Federais Luciano Zica do PT/SP, Walter Pinheiro do PT/BA, Zezéu Ribeiro do PT/BA e outros, cuja apresentação se deu no dia 08 de junho de 2004, e cuja Ementa dispõe sobre o licenciamento ambiental, que se propõe a regulamentar o inciso IV, do § 1º do artigo 225, da Constituição Federal de 1988.

A explicação da Ementa resume-se a: “dispõe que para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade; regulamentando a Constituição Federal de 1988”.

O Projeto de Lei busca regulamentar o inciso IV, do § 1º, do artigo 225, da CF/88, e alterar o artigo 10, da Lei Federal nº 6.938/81, estabelecendo regramento geral para o processo de licenciamento ambiental, suas etapas, estudos prévios, prazos e valores. A ele estão apensados 11 (onze) projetos que abordam de forma direta e indireta a mesma temática.

De sua leitura extrai-se que a proteção ambiental não foi contemplada de forma relevante, ficando ressaltados os interesses dos setores produtivos, eis aqui alguns pontos: a) foi criada a figura da dispensa de licença; b) do licenciamento declaratório; c) a dispensa da obrigatoriedade de licenciamento ambiental para os empreendimentos e atividades de pesquisa e serviços de caráter temporário, e execução de obras que não resultem em instalações permanentes; d) os prazos de análise foram reduzidos para 8 (oito) meses nos casos de EIA/RIMA e de 4 (quatro) meses para o licenciamento ordinário; e) a licença de operação poderá ser renovada automaticamente nos casos em que houver comprovação de atendimento das condicionantes ambientais; f) há a previsão de licença e autorização ambientais para procedimentos simplificados, cuja validade não será inferior a 10 (dez) anos; g) o empreendedor poderá pedir a revisão dos itens que compõem a taxa de licenciamento; h) ficará sob a responsabilidade do órgão licenciador o envio de requerimentos a órgãos externos no prazo máximo de 15 (quinze) dias do recebimento do pedido de licenciamento; i) as audiências públicas deixam de ser obrigatórias e; j) o empreendedor poderá deixar de movimentar seu processo de licenciamento pelo prazo de 2 (dois) anos sem nenhuma justificativa formal, sendo que só após o transcurso deste prazo o mesmo poderá ser

---

<sup>29</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ir para conteúdo. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em abril de 2016.

arquivado, ficando facultado ao empreendedor desarquiva-lo quando quiser e solicitar a continuidade de sua movimentação.

Referido Projeto encontra-se nos dias de hoje aguardando a indicação de um Relator e o regular prosseguimento do feito.

Outra proposição atual que tem produzido um debate acalorado é a PEC 65/2012<sup>30</sup> proposta pelo Senador Acir Gurgacz – PDT/RO, que tem como Relator o Senador Randolfe Rodrigues, cuja Ementa acrescenta o § 7º, ao art. 225, da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.

A explicação da Ementa é: “Acrescenta o § 7º, ao art. 225, da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”.

A mesma encontra-se em tramitação, sendo o seu último estado “Pronto para deliberação em Plenário”.

A proposta busca assegurar que a simples apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.

A ilação mais apropriada para referida PEC é que se pretende enfraquecer o licenciamento ambiental e torna-lo meramente cartorário, pois ao estabelecer que o simples protocolo do estudo prévio autoriza a execução da obra aniquila a importância da análise dos estudos apresentados, tornando-a inócua e desnecessária, pois independente da conclusão final do órgão ambiental sobre a viabilidade ou não da obra a mesma não poderá ser interrompida, contrariando o que foi exposto no capítulo segundo, igualmente absurdo o impedimento de suspensão e cancelamento da licença, a julgar por não existir direito adquirido para poluir.

O Ministério Público Federal<sup>31</sup> exarou uma Nota Técnica rechaçando a PEC 65 apontado a sua inconstitucionalidade, bem assim tem promovido discussão sobre o tema pelo Brasil manifestando a sua posição contrária.

---

<sup>30</sup>SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa. Brasília. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em abril de 2016.

<sup>31</sup>MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-e-contra-pec-que-autoriza-obra-sem-licenciamento-ambiental>. Acesso em maio de 2016.

Tem-se também, que a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA, igualmente inquieta com a temática do licenciamento ambiental, após vários encontros escreveu uma proposta de atualização da Res. CONAMA nº 237/97 e Res. CONAMA nº 01/86, propondo seu funcionamento entre outras mudanças. Sua proposta dispõe sobre os critérios e diretrizes gerais do licenciamento ambiental, disciplina suas modalidades e procedimentos, bem como os Estudos de Avaliação de Impacto Ambiental e dá outras providências. Procurou com a proposta sanar lacunas, simplificar o licenciamento, dentre outras sugestões, entretanto, sem se descuidar da proteção ao meio ambiente.

A proposta da ABEMA<sup>32</sup> se apresenta de forma bem mais razoável e coerente, se empenhando na modernização do licenciamento ambiental sem, contudo se esquecer da proteção aos bens naturais.

Propõe o licenciamento ambiental em fases, unificado e por adesão e compromisso (licenciamento declaratório), o rol do artigo 2º, da Res. CONAMA nº 01/86 desaparece, ficando a encargo de cada Estado definir as atividades modificadoras do meio ambiente das quais se exigirá EIA/RIMA e estabelece o licenciamento ambiental corretivo sem prejuízos das sanções cabíveis, sem, contudo indicar o rito e a forma.

Uma vez que o licenciamento ambiental é o instrumento de proteção ambiental de que dispõe o Poder Público, em razão da sua extensão e efetividade, qualquer alteração que não priorize o fortalecimento dos órgãos licenciadores, resolva as lacunas normativas existentes, simplifique o licenciamento e crie normas claras, consistirá em um desserviço para a Administração Pública e lesará o meio ambiente para as presentes e futuras gerações

O licenciamento ambiental tem com objetivo auxiliar na confirmação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado nos termos do que determinar o *caput*, do art. 225, da Constituição Brasileira, por conseguinte Projetos de Lei e propostas de Resoluções que não busquem este objetivo devem ser vistos com cautela, para não dizer peremptoriamente rejeitados.

---

<sup>32</sup> ABEMA. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. Pesquisar. Disponível em: [www.abema.org.br](http://www.abema.org.br). Acesso em maio de 2016.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O licenciamento ambiental, instrumento previsto no Brasil desde 1981 para proteger o meio ambiente, igualmente conjecturado no plano internacional, tem como objetivo maior executar um controle sobre obras, atividades e empreendimentos utilizadoras de recursos naturais, ou consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou que sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, visando à garantia de um desenvolvimento

sustentável e um meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações.

E é exatamente por isso que o licenciamento ambiental não pode ser visto como um entrave ao desenvolvimento econômico, bem como um adversário pelos empreendedores. Órgãos licenciadores e empreendedores devem estabelecer uma relação de harmonia em prol do meio ambiente e da coletividade.

O crescimento econômico não pode ser avaliado de forma simplista, fundamentado na utilização irracional dos recursos naturais e na falta de previsão dos resultados, tem-se que conciliar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento ambiental, a preocupação com o meio ambiente deve ser ponderada, principalmente no contexto jurídico, não sendo mais permitidas contradições e ideias estapafúrdias, o Poder Legislativo tem que se preocupar em legislar visando o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum, essencial à qualidade de vida, cuidando de sua preservação para as presentes e futuras gerações como garantia constitucional que é, não se rendendo a interesses outros que não seja efetivar o desenvolvimento sustentável e os instrumentos previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Tem-se que passado mais de 30 (trinta) anos vários instrumento de proteção ambiental previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente ainda não foram implantados, carecendo a Avaliação Ambiental Estratégia até hoje de confirmação pelo Congresso. A efetivação dos instrumentos é substancial para garantir a efetividade do objetivo central da referida política, é necessário na atualidade uma discussão mais séria e comprometida sobre o tema, devendo os atores da gestão ambiental assumir o seu papel de forma responsável e adequada e buscar conciliar os conflitos de interesse sem se descuidar do meio ambiente.

A coletividade que é a detentora do direito previsto na Constituição deve deixar a omissão de lado, comprometendo-se mais com o assunto, internalizar o verdadeiro significado de desenvolvimento sustentável, a importância do licenciamento ambiental, participar mais ativamente das discussões e audiências públicas, compreender melhor seu papel e dever na construção de um mundo melhor e mais viável ambientalmente. Tem que se propor a conhecer a noção de progresso, crescimento e desenvolvimento e as consequências de cada um na vida prática, igualmente o da sua obrigação de proteger e defender o meio

ambiente e de idealizar um mundo sustentável não só para o presente, mas também para o futuro, até como forma de garantir a sua subsistência.

Quanto ao Poder Público, o mesmo deve desempenhar seu papel de gestor ambiental com responsabilidade, comprometimento e seriedade, fortalecendo o licenciamento ambiental fornecendo ferramentas capazes de torna-lo eficiente e efetivo, e não permitir que o mesmo seja reduzido a um mero emissor de papel – licença ambiental, que para se obter, o empreendedor tem que sobreviver a uma burocracia sem fim e a uma incerteza jurídica e de prazo. Deve-se agir de forma planejada, criar políticas, programas e utilizar a gestão ambiental de forma a garantir a proteção do meio ambiente sem travar a economia.

No que diz respeito aos empreendedores os mesmos devem conter a avidez por lucro e respeitar o meio ambiente, contratar profissionais honestos e respeitados, compreender os prazos definidos para a análise dos procedimentos de licenciamento ambiental e atender as notificações de pendência dentro do tempo previsto, não se valerem da força econômica e política para intimidar e pressionar os agentes públicos que atuam no licenciamento ambiental, não se instalar e/ou operar sem a devida licença ambiental, assimilar a relevância do licenciamento para os recursos naturais e até mesmo para continuidade de seu negócio.

Em relação aos profissionais e agentes públicos que atuam no licenciamento não há necessidade de ponderar considerações, pois as mesmas já foram feitas no presente trabalho.

Contudo, talvez seja pertinente pensar no desenvolvimento de mecanismos mais dinâmicos e infalíveis para a apuração e consecutiva punição daqueles que maculam o procedimento de licenciamento ambiental, com efeitos práticos na penalização de qualquer infração, seja ela administrativa, civil ou penal, como forma de desmotivar esta prática.

O licenciamento ambiental corretivo igualmente deve ser refletido e efetivado, como forma de coibir a instalação e/ou operação de atividades, obras ou empreendimentos sem o devido licenciamento prévio, novamente com efeitos reais na punição de quem não observa o rito comum, devendo o caráter preventivo ser difundido e ensinado, e este modelo desestimulado em razão dos prejuízos ambientais que carrega consigo. Porém, não pode a Administração Pública deixar à margem os empreendedores que se encontram nesta situação, oportunizando aos mesmos a possibilidade de regularização espontânea.

Com o advento da LC nº 140/11 houve uma asfixia dos órgãos licenciadores estaduais, o que corroborou para fomentar um cenário desfavorável para o licenciamento

ambiental, críticas e manobras para enfraquecê-lo ganharam mais vozes e apoiadores, do mesmo modo que os Municípios precisam assumir sua obrigação de licenciar, como forma de cooperar com os Estados e proteger o meio ambiente.

O licenciamento ambiental devido a sua importância e relevância na proteção do meio ambiente merece na atualidade mais comprometimento e respeito de todos os agentes, como demonstrado no presente trabalho o seu objetivo é extremamente importante para a sobrevivência de todos os seres vivos, para manutenção do equilíbrio ecológico essencial à qualidade de vida. Sendo necessário pautar suas ações, projetos e programas de forma a se trona mais eficiente e efetivo no seu dever e obrigação.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMBIENTAL, Coletânea de Legislação, FEDERAL, Constituição. Organização Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais. Ed 14ª. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015.

AMADO, Frederico. Direito Ambiental Esquematizado. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ANTUNE, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo, 2013.

BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BECHARA, Erika. *Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação*. São Paulo: Atlas, 2009.

CARNEIRO, Cheila da Silva dos Passos. *Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2014.

COPOLA, GINA. *A Lei dos Crimes Ambientais Comentada Artigo por Artigo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CONSTANTINO, Carlos Ernani. *Delitos Ecológicos A Lei Ambiental Comentada Artigo por Artigo*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br).

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

BRASIL. Resolução CONAMA nº. 6, de 16 de setembro de 1987.

BRASIL. Resolução CONAMA nº. 349, de 16 de agosto de 2004.



FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental Aspectos Teóricos e Práticos. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GAIO, Alexandre; ABI-EÇAB, Pedro. Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: 30 anos. Mato Grosso do Sul: Contemplar, 2012.

GOMES, Luis Flávio; MACIEL, Silvio. Lei de Crimes Ambientais Comentários à Lei 9.605/1998. 2ª ed. São Paulo: Método, 2015.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal Parte Geral. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

HERMIDA, Denis Domingues, Legislação Ambiental – Apostila 2 – A Política Nacional do Meio Ambiente, UNESP. Disponível em: [http://denishermida.dominiotemporario.com/do/Apostila2-A Política Nacional de Meio Ambiente](http://denishermida.dominiotemporario.com/do/Apostila2-A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Meio%20Ambiente).

KRELL, Andreas Joachim. Discricionarieidade 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.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. Política Nacional Busca de Efetividade de Seus Instrumentos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira, STEIGLEDER, Annelise Monteiro, CAPPELLI, Sílvia. Direito Ambiental. 7ª. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

MACHADO, Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 8ª. ed. São Paulo: Editores Malheiros, 2000.

MACHADO, Auro de Quadros. Licenciamento Ambiental Atuação Preventiva do Estado à Luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. Direito Ambiental Brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MATTOS, Beatriz Ribeiro Galante Abahão; SOUZA, Janaína Marcos. Da Constitucionalidade formal e material das resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6813](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6813).

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édís. Direito Ambiental. 10ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. Notas para o Painel 2: “O Licenciamento Ambiental em Outros Países”. Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/DAI/-arquivosiaraverocai2.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/-arquivosiaraverocai2.pdf).

NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. Competência para o Licenciamento na Lei Complementar nº 140/2011. Sao Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Raisa Lustosa de. Licenciamento Ambiental Avaliação Ambiental Estratégica e (In)eficiência da Proteção do Meio Ambiente. Curitiba: Juruá, 2014.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. Direito Administrativo. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

REIMER, IvonRicheter. Trabalhos Acadêmicos: Modelos, Normas e Conteúdos. Goiânia: Oikos, 2012.

RDA. Revista de Direito Ambiental. Ano 17.66. 2012.Abril-Junho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Direito Ambiental Esquematizado. 2ª ed. São Paulo:Saraiva, 2015.

ROCHA, Carlos de Carvalho; FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras Henrique; CAZETTA, Ubiratan. Política Nacional do Meio Ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TEIXEIRA,Diego Monte. Os procedimentos do licenciamento ambiental. Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília/DF, número 32/33, Ano 9 – janeiro/dezembro 2010. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br>

THEODORO, Suzi Huff (org.). Os 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente conquistas e perspectivas. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

TRENNEPHOL, Curt; TRENNEPHOL, Terence. Licenciamento Ambiental. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

[www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

[www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil)

[www.https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente](http://www.https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente)

[www.portaldacamara.gov.br](http://www.portaldacamara.gov.br)

[www.abema.org.br](http://www.abema.org.br)