

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

*Demétrius Coelho Souza**

RESUMO

O presente texto objetiva traçar algumas considerações sobre o licenciamento ambiental no Brasil, destacando, dentre outros tópicos, a controvérsia existente em torno de sua natureza jurídica e competência para licenciar, bem como a exigibilidade de se realizar estudo prévio de impacto ambiental para os casos em que a atividade a ser desenvolvida possa provocar, em potencial, dano ao meio ambiente. Este estudo é parte integrante do procedimento para a obtenção da licença ambiental, sem a qual, regra geral, não se poderá operar.

Palavras-chave: Licenciamento e Licença Ambiental. Competência. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Procedimento.

ABSTRACT

The present essay aims to consider some of the aspects involving the environmental licence, pointing, among others, the controversy concerning its legal nature and the competence to licence as well as the demands related to the previous studies of environmental impact for the cases whose activities to be developed can harm the environment. This previous study is part of a process whose goal is to obtain the environment license, necessary for the operation of a business.

Keywords: Environmental Licence. Competence. Previous Studies of Environmental Impact. Proceedings.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 ORIGEM DA EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. 3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL. 3.1 Conceito. 3.2 Licença Administrativa e Licença Ambiental. 3.3 Tipos de Licença Ambiental e Questões de Ordem Prática. 4 COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR. 5 ESTUDOS AMBIENTAIS PARA O LICENCIAMENTO. 6 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente é um direito inalienável, pois a todos pertence. Sob essa perspectiva, anota Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 121) que “incumbe ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam afetar esse equilíbrio, em atendimento ao comando do art. 225 da Constituição Federal”.

Por conseguinte, percebe-se a intervenção do Estado nas mais diversas vertentes e atividades, intervenção essa, aliás, plenamente justificável ante a necessidade de se proteger um

* Mestre em Direito pela UEM. Especialista em Direito Empresarial (UEL), em Filosofia Política e Jurídica (UEL) e em Direito Civil e Processual Civil (UEL). Professor de Direito Civil na PUCPR, Campus Londrina e na UniFil. Advogado.



bem maior, o ambiental. Sem essa proteção, desnecessário dizer, a própria vida poderá ser colocada em risco. Assim, por se tratar de um bem jurídico, não se pode admitir ou aceitar que algumas atividades e/ou empreendimentos ponham em risco o meio ambiente, o que inviabilizaria, como alertado, a própria vida.

E, por ser o meio ambiente um bem jurídico, revela-se obrigatória a intervenção do Estado para sua proteção, pois “é dever do administrador público proteger o meio ambiente e seus recursos naturais” (DESTEFENNI, 2004, p. 29), não havendo, nesse particular, qualquer discricionariedade. Em outros termos, não pode haver discricionariedade quando o assunto é a proteção ambiental, justamente para que seja preservada a sadia qualidade de vida de todas as pessoas.

Essa intervenção, evidentemente, abrange uma série de atos e medidas com vistas a defender e preservar o meio ambiente em suas mais diversas formas, vale dizer, o meio ambiente natural, o cultural, o artificial e o do trabalho. Com essa perspectiva, o ordenamento jurídico pátrio prevê uma série de atos e medidas para a defesa e preservação do meio ambiente, destacando-se, a título de controle prévio, a “autorização”, a “permissão” e a “licença”. Sobre o assunto, a lição de José Afonso da Silva (2007, p. 279):

As normas de Direito Ambiental imprimem enorme condicionamento às atividades humanas, visando resguardar a qualidade do meio ambiente. O cumprimento desse condicionamento nem sempre é espontâneo. Por isso, a legislação prevê controles prévios, concomitantes e sucessivos, por parte de autoridades públicas, a fim de verificar a regularidade do exercício das atividades controladas. Permissões, autorizações e licenças são formas clássicas de controle prévio, porque atuam antes do início da atividade controlada. O Estudo de Impacto Ambiental, por exemplo, que é pressuposto da licença ambiental em muitas hipóteses, constitui um meio de controle prévio específico da disciplina ambiental. O mesmo ocorre com a fiscalização, que é controle concomitante, porque se exerce durante o desempenho da atividade controlada. As vistorias, termos de conclusão de obra e “habite-se”, de sua parte, são formas de controle sucessivo, porque incidem depois de exercida a atividade controlada.

O presente texto, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, tratará especificamente do licenciamento ambiental, procurando abordar as mais relevantes questões sobre essa forma de controle prévio, buscando esclarecer, à medida do possível, as controvérsias apontadas pela doutrina e jurisprudência no que se refere ao tema proposto.

2 ORIGEM DA EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO NO BRASIL

Apenas a título elucidativo, relata Marcos Destefenni (2004, p. 85) que “uma das primeiras normas a exigir uma licença em relação à proteção do meio ambiente foi o ‘Regimento sobre o Pau-Brasil’, de 12.12.1605, que exigia expressa licença real para o corte do Pau-Brasil”. Em termos de legislação ambiental, porém, esclarece Antônio Herman Vasconcelos e Benjamin (1999, p. 32) que

o licenciamento ambiental é novidade que aparece no Brasil no início da década de 70, tanto mais quando o Estado de São Paulo, em 1976, promulgou sua legislação de controle da poluição (Lei nº 997, de 31.5.76). No plano federal, só passa a ser

exigido a partir de 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Atualmente, a matéria vem tratada em vários textos legais, bastando aqui citar a própria Lei nº 6.938/81 e as Resoluções CONAMA nº 001/86 e 237/97.

Portanto, o licenciamento ambiental passa a ser exigido com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo os procedimentos de licenciamento ambiental regulados pelas Resoluções do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), conselho integrante do Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente), consoante expressa previsão no inciso I do art. 8º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 Conceito

Em que pese a noção apresentada por alguns doutrinadores pátrios, afirma-se que o conceito de licenciamento ambiental é legal, eis que encontrado no inc. I do art. 1º da Resolução Conama nº 237/97, redigido nos seguintes termos:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e 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.

31

Trata-se, portanto, de um “procedimento administrativo que tramita perante órgãos ambientais, e que tem por objeto estabelecer as condições e os requisitos para o exercício de uma atividade ou de um empreendimento que possa provocar alguma degradação ambiental” (DESTEFENNI, 2004, p. 83).

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p. 81), de sua parte, observa que licenciamento ambiental “é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento”.

Nesse sentido, resta evidenciada a presença do Estado nesse tipo de procedimento, o que se dá, cabe novamente destacar, ante a necessidade de se preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nesse particular, não seria descabido afirmar que o tema em estudo encontra-se intimamente ligado ao não menos importante “princípio do desenvolvimento sustentável”, a lembrar que o ponto de equilíbrio entre o progresso e a preservação ambiental é, segundo Edna Cardoso Dias (2003, p. 204), “o grande desafio do Século XXI”. Em verdade,

A exigência de licenciamento ambiental é uma forma de controle da intervenção do homem no meio ambiente, quando essa intervenção possa resultar em qualquer degradação ao meio ambiente. Trata-se, sem dúvida, de um instrumento de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável, pois se procura harmonizar o interesse econômico com a necessária preservação do ambiente (DESTEFENNI, 2004, p. 102).

De sua parte, observa Paulo de Bessa Antunes (2005, p. 103-104) que



As intervenções sobre o meio ambiente estão submetidas ao controle do Poder Público, mediante a aplicação do poder de polícia. O mais importante dentre todos os mecanismos que estão à disposição da administração para a aplicação do poder de polícia ambiental é o licenciamento ambiental. Através dele, a Administração Pública estabelece condições e limites para o exercício das atividades utilizadoras de recursos ambientais.

O licenciamento ambiental, portanto, é considerado um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inc. IV, da Lei 6938/81) e tem como principal objetivo o controle prévio de atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente, evitando-se, desta forma, “que as atividades humanas possam causar danos ambientais, em geral de difícil reversibilidade” (GARCIA, 2004, p. 125).

Deve-se registrar, também, a lição de Ana Maria Moreira Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder e Sílvia Cappelli (2007, p. 58-59), para quem “o licenciamento ambiental apresenta-se plurifuncional”, isto é, visa não apenas controlar as atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, mas também impor medidas mitigadoras e compensatórias para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada, atenuando sobremaneira o impacto ambiental. De qualquer sorte, importa destacar que o licenciamento ambiental reflete o princípio da

supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados, já que cuida de proteger o direito fundamental da pessoa humana ao equilíbrio ecológico, posto no art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988. Dada a indisponibilidade desse direito, cabe ao Poder Público intervir nas atividades privadas na defesa do meio ambiente, condicionando o seu exercício a determinadas obrigações que busquem atingir um padrão de desenvolvimento sustentável, de acordo com o estágio do conhecimento científico vigente (MARCHESAN et al, 2007, p. 57-58).

Além do princípio supra retratado, encontram-se umbilicalmente ligados os princípios da prevenção e precaução, sem os quais não há vida em sua plenitude. Por fim, necessário dizer que o licenciamento é um procedimento que deve ser revestido de publicidade e que está sujeito às regras de direito público, isto é, regras de ordem pública que não podem ser desrespeitadas pelos particulares nem tampouco pela própria Administração.

3.2 Licença Administrativa e Licença Ambiental

Como visto, o licenciamento ambiental é um complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, objetivando a concessão de uma licença. Nesse contexto, entende-se por licença o “ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade” (DI PIETRO, 2007, p. 213). Por conseguinte, anota Lúcia Valle Figueiredo (2005, p. 129) que “a licença para edificar é ato administrativo inserido na competência vinculada, pois, satisfeitos os pressupostos legais, nada remanesce à Administração a não ser a outorga da licença”.

Vista sob o prisma do Direito Ambiental, a licença também apresenta um conceito legal, sem prejuízo daqueles formulados pelos doutrinadores pátrios. Nesse sentido, a definição dada pelo inc. II do art. 1º da Resolução Conama 237/97 no que se refere à licença:



ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Partindo dessa premissa, afirmam Lucio Bagio Zanuto Junior, Marta Botti Capellari e Simone Boer Ramos (2005, p. 188) que, em matéria de direito ambiental, o termo “licença” não é empregado em sua acepção técnica, entendimento este compartilhado por Toshio Mukai (2005, p. 89): “o controle administrativo preventivo das atividades, obras e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente deve ser efetuado por meio de autorizações, no geral (e não através de licenças, o que ocorre apenas e tão somente no campo do direito de construir)”. E, mais adiante, conclui o autor:

Portanto, quando a Lei nº 6.938/81 prevê que o licenciamento ambiental e a revisão do licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, após a Constituição de 1988, por força do seu art. 225, caput, não resta dúvida nenhuma de que tais expressões devem ser entendidas como sinônimos de autorizações, atos administrativos precários e discricionários (MUKAI, 2005, p. 90).

No mesmo sentido se manifestam, respectivamente, Vladimir Passos de Freitas (2005, p. 75) e José Ricardo Alvarez Vianna (2004, p. 117):

O termo licença, certamente, não é o mais apropriado, pois pressupõe ato administrativo definitivo e, pelo menos para a Licença Prévia e para a de Instalação, é ato precário. Mais adequado seria usarmos a denominação autorização, esta sim, de caráter discricionário e precário. No entanto, optou o legislador pelo uso do termo licença e por isso só a ele faremos referências, evitando compreensão equivocada do assunto.

A diferença entre “licença” e “autorização” é relevante. Enquanto “licença” assume contornos de ato vinculado, conferindo a seu titular um direito subjetivo, desde que preenchidos certo requisitos; “autorização” é ato precário, discricionário e não gerador de direito adquirido, podendo, pois, ser revogado a qualquer momento. Com efeito, em matéria ambiental, portanto, é claro que se trata de “autorização” do Poder Público e não de “licença”. Sim, porque, se perpetrado qualquer ato lesivo ao meio ambiente, eventual “autorização” prévia do Poder Público – mesmo que contenha nome de “licença” –, deverá imediatamente ser suspensa, cassada ou ao menos revisada, haja vista que ao Estado não é permitido cancelar tais práticas.

Assim, se não se pode aceitar ou permitir que o meio ambiente, considerado em todas as suas formas, sofra qualquer dano ou prejuízo, revela-se claro o entendimento de que a denominada “licença ambiental” refere-se, na verdade, a uma “autorização ambiental”, justamente por poder ser revogada a qualquer instante, não havendo falar-se, por conseguinte, em direito adquirido

ou subjetivo. Sobre o assunto, reflete Marcelo Dawalibi (2007, p. 187): “a licença ambiental não confere a seu titular direito subjetivo à instalação ou operação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, podendo ser revogada a qualquer tempo, desde que superveniente motivo revele a nocividade do empreendimento”.

Portanto, pode-se afirmar que a licença ambiental “não é uma licença tradicional de direito administrativo, aproximando-se de uma autorização administrativa e não de uma licença propriamente dita” (DESTEFENNI, 2004, p. 106). Essa a idéia preponderante em relação à sua natureza jurídica.

Há quem entenda, porém, que a licença ambiental é, efetivamente, uma licença. É o caso de Luis Carlos Silva de Moraes (2002, p. 40). Edis Milaré (2004, p. 486), de sua parte, muito embora veja nessa figura uma “licença”, afirma que a mesma possui características próprias, não podendo ser comparada a uma típica licença do direito administrativo. Eis suas palavras:

Não há que se falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). 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, considerá-las irmãs gêmeas.

Outros autores, como é o caso de Júlio César Garcia (2004, p. 128), adotam posição mista, sustentando a existência de características em comum tanto de autorização como propriamente de uma licença. E, no que diz respeito às semelhanças entre as licenças ambiental e administrativa, apontam Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007, p. 12-13), não obstante entenderem que a licença ambiental possua natureza jurídica de “autorização”, que

Na hipótese de superveniência de norma que impeça a continuidade de atividade regularmente aprovada, sem possibilidade de adequação às novas regras, a suspensão ou revogação da licença ambiental ou a negativa de sua renovação obrigam à indenização do favorecido. No caso de uma indústria, por exemplo, devidamente aprovada pelo órgão competente para se instalar em local onde não existe restrição para a atividade, em sobrevindo alteração na legislação de ocupação do solo que proíba seu funcionamento, é devida a indenização decorrente da interrupção de suas atividades.

Em outros termos, mesmo que se trate de uma autorização, entendem os autores acima mencionados que eventual negativa em se renovar a licença pode gerar indenização, o que não é compartilhado por aqueles que sustentam que a autorização não gera direito subjetivo à obtenção ou à continuidade da “licença”, razão pela qual poderia a Administração negá-la sem indenização.

3.3 Tipos de Licença Ambiental e Questões de Ordem Prática

Inicialmente, observam Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007, p. 13) que “são várias as modalidades de licenças ambientais, algumas com liturgia para a sua emissão perfeitamente estabelecida, outras sem nenhuma regulamentação quanto aos procedimentos que a antecedem”.



Em relação às primeiras, anota-se o art. 8º da Resolução Conama 237/97, que prevê a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO).

Essas são, portanto, as três espécies de licença previstas na Resolução Conama 237/97, destacando que o art. 18 dessa mesma Resolução estabelece o prazo de validade para cada uma, isto é, cinco anos, no máximo, para a licença prévia, seis anos, no máximo, para a licença de instalação e, de quatro a dez anos para a licença de operação.

Ponto merecedor de reflexão diz respeito à possibilidade de as licenças serem prorrogadas ou renovadas. Em relação ao primeiro caso – possibilidade de se prorrogar ou renovar a licença ambiental – necessário mencionar os §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 18 da Resolução Conama 237/97, os quais claramente permitem a possibilidade de ser a licença prorrogada ou renovada. Maior dificuldade, porém, reside no fato de saber se há, ou não, direito subjetivo à prorrogação ou renovação da licença.

Nesse passo, cabe inicialmente relembrar o conceito de direito subjetivo para, depois, poder afirmar se há, ou não, direito à dita licença. Sobre o assunto, observa Goffredo Telles Junior (2002, p. 255) que

O Direito Subjetivo não é norma, não é o mandamento. Não é uma estrutura normativa, um sistema prescritivo. Não é uma ordenação. Não é a chamada norma agendi. O termo “Direito Subjetivo” designa uma “permissão”. Designa uma permissão para o uso de faculdades humanas. Mas é uma permissão “específica”, estrictamente [sic] “qualificada”, como veremos. É, também, o nome “coletivo” do conjunto de tais permissões. Os Direitos Subjetivos se definem: PERMISSÕES DADAS POR MEIO DE NORMAS JURÍDICAS.

35

Para esse autor, os direitos subjetivos constituem, pois, verdadeiras “autorizações” fundadas no direito objetivo, daí o porquê se afirmar que o direito subjetivo decorre do direito objetivo. Com efeito, se o direito subjetivo pode ser entendido como “permissão jurídica”, é fato certo que essa permissão advém da norma. Em outros termos,

Quem tiver permissão jurídica – permissão dada por meio de norma jurídica – para fazer ou não fazer alguma coisa, para ter ou não ter alguma coisa, possui o direito (o Direito Subjetivo) de fazê-la ou não fazê-la, de tê-la ou não tê-la, isto é, está “juridicamente autorizado” a fazê-la ou não fazê-la, a tê-la ou não tê-la (TELLES JUNIOR, 2002, p. 255-256).

E essa faculdade representa a tão conhecida expressão *facultas agendi*, isto é, a faculdade de o titular desse direito exercê-lo ou não. Conclui-se, portanto, que o direito subjetivo consiste na possibilidade de agir e de exigir aquilo que as normas de direito (objetivo) atribuem a alguém como próprio, ou seja, na faculdade que determinada pessoa tem de agir desta ou daquela forma, faculdade esta evidentemente advinda da norma jurídica. Pois bem. Resta saber, no entanto, como ficaria a questão alusiva à licença ambiental.

Verificou-se, até o presente momento, prevalecer a idéia de que a licença ambiental possui natureza jurídica de “autorização” e, como tal, traz consigo a característica da precariedade, o que leva a crer que pode ser revogada a qualquer momento pelo poder autorizante (FARINHA, 2006, p. 60). Em outros termos, “o pedido de renovação da licença não ampara a pretensão da parte, pois a concessão daquela é mera expectativa de direito, não conferindo à empresa o direito



de continuar suas atividades” (Processo nº 2006.72.00.013827-4 UF: SC, 3ª Turma do TRF 4ª Região, relatora Desembargadora Vânia Hack de Almeida, julgado em 29.05.2007).

Com razão, portanto, o trecho jurisprudencial supra transcrito, justamente porque a licença ambiental não pode ser entendida como licença administrativa, muito embora “as licenças e autorizações ambientais, como é óbvio, têm as suas origens imediatas nas licenças e autorizações administrativas e com estas mantêm um relação intensa e contraditória”, como anota Renato Farinha (2006, p. 60). Assim, em que pese autorizadas vozes em contrário, crê-se que não há direito subjetivo à obtenção, prorrogação ou renovação da licença, justamente por se tratar de um ato discricionário e precário, ficando a cargo do poder público, portanto, concedê-la, prorrogá-la ou renová-la. Evidentemente, caso não haja concessão, prorrogação ou renovação, deve a autoridade competente apresentar as razões de seu convencimento, não apenas em fiel observância ao princípio da motivação, mas também para que abusos e excessos não sejam cometidos, principalmente no âmbito político.

Indaga-se, também, se há direito adquirido em relação às licenças ambientais. A resposta deve ser negativa. Realmente, se a licença é um ato precário e discricionário que não gera direito subjetivo à sua obtenção, é fato certo que o poder público pode revê-la de tempo em tempo, ainda que dentro do prazo de validade, até porque “a ocorrência de fato grave para a saúde pública ou para o ambiente pode motivar o ato da Administração” (MACHADO, 2006, p. 266).

Nessa perspectiva, anota-se o art. 19 da Resolução Conama 237/97, que, aliás, arrolou os fundamentos da suspensão ou cancelamento da licença expedida: violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes e superveniência de graves riscos para a saúde e para o meio ambiente, o que demonstra, de forma irrefragável, não haver direito adquirido. Em verdade, somente as licenças de direito administrativo, uma vez concedidas, “passam a integrar o patrimônio jurídico de seu titular como direito adquirido” (ANTUNES, 2005, p. 107), nada se referindo à doutrina acerca das licenças ambientais.

Por fim, enfrenta-se a questão alusiva a eventual indenização caso a licença venha a ser revogada. Em relação às licenças administrativas, parece não haver dúvida: como passa a fazer parte do patrimônio jurídico de seu titular como direito adquirido, é razoável afirmar que haverá o dever de indenizar caso a licença seja revogada ou suspensa de forma unilateral, sem qualquer motivo plausível ou sem a presença de qualquer causa que exclua o dever de indenizar. Imprescindível, no entanto, a demonstração do dano, a lembrar que “não haveria que se falar em indenização, nem em ressarcimento, se não houver o dano” (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 70).

No tocante às licenças ambientais, porém, a questão não é pacífica entre os doutrinadores pátrios. Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007, p. 12-13) defendem a possibilidade de haver indenização, isto é, “na hipótese de superveniência de norma que impeça a continuidade de atividade regularmente aprovada, sem possibilidade de adequação às novas regras, a suspensão ou revogação da licença ambiental ou a negativa de sua renovação obrigam à indenização do favorecido”.

Porém, observa Paulo de Bessa Antunes (2005, p. 107) que a questão não é legal, mas sim econômica. Eis suas palavras:

[...] enquanto uma licença for vigente, a eventual modificação de padrões ambientais não pode ser obrigatória para aquele que esteja regularmente licenciado segundo os padrões vigentes à época da concessão da licença. O Poder Público, entretanto, poderá negociar com o empreendedor a adoção voluntária de novos parâmetros de proteção ambiental. Uma vez encerrado o prazo de validade de uma licença

ambiental, os novos padrões são imediatamente exigíveis. Este fato, em si mesmo, é importante, mas não é suficiente para que os novos padrões sejam imediatamente adotados. A questão não é legal: é econômica.

Ao que parece, seria razoável conceder ao empreendedor um prazo para adaptações, sob pena de este empreendedor ver frustrada toda sua perspectiva negocial, o que poderia gerar desemprego. Assim, em havendo revogação sem a concessão de prazo para eventual adaptação, crê-se na possibilidade de se indenizar, até porque investimentos são necessários para a viabilidade de qualquer atividade econômica. Caso contrário, se a revogação não gerar dano algum ou se o empreendedor não cumprir as novas exigências impostas dentro de prazo razoavelmente assinalado, não haveria de se falar em indenização.

De qualquer forma, é fato certo que “antes de iniciada a obra, a licença para construir pode ser revogada por conveniência da administração pública, sem que valha o argumento do direito adquirido” (RTJ 116/347), o que leva a crer que não haverá indenização se a revogação anteceder o início da obra, a destacar que não há indenização sem a existência do dano.

4 COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR

O assunto em relação à competência para licenciar é controvertido. Para alguns doutrinadores, dentre os quais Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p. 92), as licenças ambientais deverão ser

expedidas pelo Ibama para os empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, conforme preceitua o art. 4º. O Ibama, por sua vez, deverá considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios que abrigarão a atividade ou empreendimento. Além disso, sendo a atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental em âmbito regional, será possível ao Ibama delegar aos Estados a competência para o licenciamento.

Para outros, porém, a competência para licenciar é do Estado. Dentre estes doutrinadores, situa-se Marcos Destefenni (2004, p. 93), para quem a competência para licenciar é estadual, havendo, porém, algumas exceções em relação ao ente federal. Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 259-260), de sua parte, observa que a proteção do meio ambiente e o combate à poluição é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (CF/88, art. 23, inc. VI), sendo o licenciamento ambiental uma das formas de se exercer a competência comum. Nesse sentido, anota o autor:

A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos. Assim, é de se entender que o art. 10 da Lei 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis, porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único, da CF); e nem a Resolução CONAMA-237/1997 poderia estabelecer um licenciamento único. Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre pessoas



jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente (MACHADO, 2003, p. 259-260).

Mas se todos os órgãos têm competência para intervir nos licenciamentos ambientais, deve-se perquirir qual ente seria responsável para, efetiva e concretamente, expedir a licença ambiental. A questão é esclarecida por Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007, p. 14-15), que sustentam que o critério mais abrangente é o da “prevalência do interesse”, muito embora a doutrina aponte a existência de inúmeros outros critérios. Melhor explicando, a “competência para o licenciamento ambiental deve ser estabelecida a partir da prevalência do interesse, sendo evidente que o interesse nacional se sobrepõe ao interesse do Estado e o interesse deste último, sobre o do Município”.

Entretanto cabe destacar que, nos casos em que se conclui pela competência da União para o licenciamento ambiental, não significa que esta deva, obrigatoriamente, ser exercida pelo órgão federal do meio ambiente, pois a doutrina aponta hipóteses de delegação de competência, justamente porque “a conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais” (BRASIL, 2004).

Nesse mesmo julgado, deixou registrado o ilustre Ministro José Delgado que “existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento”, o que somente confirma o critério de “prevalência de interesses”.

De qualquer forma, a jurisprudência tem entendido ser legítima a presença do Ibama em processos que envolvam o assunto aqui tratado, o que se faz em razão de ser aceita sua competência supletiva, proclamando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não haver afronta às Leis nº 4.771/65 e 6.938/81:

Em razão de sua competência supletiva, é legítima a presença do IBAMA em autos de ação civil pública movida com fins de decretação de nulidade de licenciamento ambiental que permitia a instalação de relaminadora de aços no município de Araucária, não se caracterizando a apontada afronta às Leis nºs 4.771/65 e 6.938/81 (BRASIL, 2006).

Assim, “se o órgão ambiental estadual licenciou a obra de forma indevida, nada impede que o IBAMA intervenha de forma supletiva, para garantir a preservação do meio ambiente”(BRASIL, 2000). Por derradeiro, enfrenta-se a questão envolvendo a competência dos municípios para o licenciamento de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente. Nesse particular, cabe deixar registrado que alguns doutrinadores defendem a competência do município para o licenciamento ambiental, fazendo-o com base na competência material comum entre União, Estados e Municípios. Outros, porém, sustentam a absoluta ilegalidade da Resolução Conama ao atribuir competência licenciadora ao município (Antônio Inagê de Assis).

Sobre o tema, com todo o respeito às respeitáveis opiniões em contrário, afigura-se possível ao ente municipal expedir licenças ambientais, desde que respeitados, por óbvio, os interesses nacional e estadual, sem prejuízo da competência supletiva do Ibama, a lembrar que “a

existência de licenças emitidas por órgãos estaduais ou municipais não têm o condão de afastar ou prejudicar a atuação do IBAMA” (BRASIL, 2007). Esse entendimento se justifica, consoante Júlio Cesar Garcia (2004, p. 130), porque:

[...] o processo de licenciamento ambiental, assim como os demais processos de autorização municipal que culminam nos alvarás, sejam no aspecto tributário, sanitário, de engenharia, dentre outros, é um instrumento também do Município que tem o dever de exercê-lo, de acordo com o comando geral contido no caput do artigo 225 da Constituição Federal.

E, além da fundamentação legal, anota-se que os municípios são o representante do Poder Público mais próximos à realidade de seus habitantes, razão pela qual têm melhores condições de acompanhar os acontecimentos relativos ao empreendimento licenciado. Por tais motivos, pensa-se ser possível o licenciamento municipal, sem prejuízo, como já alertado, da competência supletiva do Ibama e dos interesses nacional e estadual.

5. ESTUDOS AMBIENTAIS PARA O LICENCIAMENTO

Ao longo deste texto, constatou-se que a legislação brasileira exige, para instruir o processo de licenciamento ambiental de alguns empreendimentos, atividades ou obras, a apresentação de estudos ambientais prévios, justamente para avaliar os efeitos de determinadas atividades frente ao meio ambiente.

A Lei nº 6.938/81, aliás, já previa a “realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados e os estudos de impacto ambiental” (art. 8º), remetendo ao Conama a competência para determinar as hipóteses de sua exigibilidade. Assim, a exigência desses estudos prévios alusivos aos impactos ambientais foi devidamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu art. 225, § 1º, inc. IV, cuja redação é a seguinte: “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”. De se verificar, também, a idéia de “estudos ambientais” a que se refere o inciso III do art. 1º da Resolução Conama nº 237/97.

Dentre¹ esses estudos, destacam-se o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ambiental (RIMA), representando um corolário de “informações, análises e propostas destinadas a nortear a decisão da autoridade competente sobre a concordância ou não do Poder Público com a atividade que se pretende desenvolver ou o empreendimento que se busca implantar” (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL. 2007, p. 18). Em outros termos,

O Estudo de Impacto tem por objeto avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade (SILVA, 2007, p. 288-289).

¹ A expressão “dentre” é aqui utilizada de forma correta e não merece críticas. Nesse sentido, afirma Rosa Maria Barreto Borriello de Andrade Nery que “a conclusão é no sentido de considerar correto o uso da contração das preposições, se e quando for necessário o emprego de ambas as expressões (de + entre), concomitantemente, para compreensão e identificação de ‘algo ou alguém que se pretende extrair ou destacar no meio de outros com os quais a coisa ou a pessoa referida tem relação’, no contexto da idéia que se pretende externar”. É Correto, ou Não, Fazer Uso da Expressão Vernacular “dentre”? In: Revista de Direito Privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 34, abr./jun. de 2008, p. 10.

Deve-se ressaltar, por conseguinte, que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) não são instrumentos dissociados, representando o segundo uma síntese consolidada do primeiro. Desta forma, pode-se dizer que o Rima é a apresentação simplificada e acessível do EIA.

O estudo prévio de impacto ambiental e seu respectivo relatório devem igualmente ser elaborados por uma equipe técnica multidisciplinar, com formação compatível com as áreas de conhecimento abordadas, sendo certo afirmar que

A instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental exige, para que se assegure a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a realização de estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, inc. IV, da CF), o qual não pode ser resumido a um mero estudo formal de apreciação dos impactos no meio ambiente, devendo compreender um estudo sério, completo e exaustivo que permita o conhecimento das condições ambientais preexistentes ao empreendimento, a real dimensão dos danos que o mesmo pode causar e a eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas para que seja possível autorizar-se, com segurança, o seu licenciamento (BRASIL, 2005).

Percebe-se, portanto, que o estudo prévio de impacto ambiental deve ser sério, complexo e exaustivo, o que requer profissionais especializados em diferentes áreas do saber (biólogos, botânicos, engenheiros, arquitetos, arqueológicos, químicos, economistas, sociólogos, geógrafos, advogados), pois a qualificação técnica dos membros da equipe está associada à natureza do empreendimento.

40

A equipe disciplinar responde pelo conteúdo do relatório de impacto ambiental (RIMA), não podendo, ainda, ser formada por empregados ou subordinados do proponente do projeto, justamente para que não haja influência alguma. O estudo, portanto, deve ser prévio e conduzido por profissionais com habilitação técnica para sua elaboração, não se podendo garantir que a licença seja concedida caso o estudo seja desfavorável. Em verdade, observa Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p. 83) que se o EIA/RIMA mostrar-se desfavorável, totalmente ou em parte,

[...] caberá à Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, porquanto, como já foi realçado, o desenvolvimento sustentável é o princípio norteador da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento da ordem econômica. Essa possibilidade retrata uma discricionariedade *sui generis*. Evidentemente, a concessão da licença deverá ser fundamentada, atacando cada um dos pontos que se mostraram impactantes ao meio ambiente, sob pena de ferir o preceito contido no art. 37 da Constituição Federal.

Posição contrária é apresentada por Renato Farinha (2006, p. 59), para quem as conclusões do estudo prévio de impacto ambiental trazem responsabilidade à Administração, “o que significa dizer que a administração não poderá licenciar nenhum empreendimento se a recomendação do Estudo de Impacto Ambiental for contrária ao licenciamento”. De outra banda, se o estudo prévio de impacto ambiental for favorável, não haverá razão para que não seja outorgada a licença ambiental.

Por fim, cabe ressaltar que “o EIA não serve apenas para embasar a licença, mas para dar à sociedade conhecimento acerca da possível degradação do meio ambiente” (BRASIL, 2006),



razão pela qual se recomenda a realização de audiência pública com vistas a expor aos interessados o conteúdo do produto em análise, dirimindo dúvidas e acatando sugestões e/ou possíveis críticas. A observância de tais medidas, desnecessário dizer, contribuirá para o equilíbrio ambiental, com reflexos diretos no modo de ser e viver das pessoas, contribuindo para uma melhoria em sua qualidade de vida.

6 CONCLUSÃO

Partindo-se da premissa de que o meio ambiente constitui verdadeiro direito fundamental e que a todos pertence, é fato certo que o mesmo deve ser protegido em suas mais diversas e variadas formas, até porque a própria Carta Magna impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Com essa perspectiva, a fim de se dar guarida a todos os princípios que regem a matéria, notadamente os da precaução e prevenção, determina o inc. IV do § 1º do art. 225 que a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental deverão ser precedidas, para sua instalação, de estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), a que se dará publicidade.

Este estudo prévio deve ser sério, complexo e realizado por equipe multidisciplinar, formada por técnicos das mais diversas áreas, justamente para que possa conhecer as condições ambientais preexistentes ao empreendimento, sua real dimensão para o meio ambiente e a eficácia das medidas preventivas e mitigadores propostas. Em sendo favorável o estudo, conceder-se-á licença ambiental ao empreendedor. Caso contrário, alguns autores sustentam que a liberalidade ficará a cargo da Administração Pública, defendendo outros que a licença não poderá ser concedida caso o estudo prévio de impacto ambiental não seja favorável.

De qualquer forma, compreende-se o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo através do qual o órgão ambiental competente autoriza, através da expedição de licença ambiental, algum empreendimento ou atividade que se utilize de recursos ambientais e que possa causar algum tipo de degradação ambiental, exigindo a Constituição Federal de 1988, para esses casos, a elaboração do já mencionado EPIA. Essa diretriz estabelecida pela Carta Maior tem o escopo de evitar que obras e empreendimentos causem degradação ambiental.

Por outras palavras, exige-se a elaboração desse estudo prévio para que um empreendimento não opere com manifesto dano ao meio ambiente. A exigência desse instrumento como parte integrante para a concessão da licença tem, portanto, o condão de preservar o meio ambiente, evitando, dessa forma, o desequilíbrio e o prejuízo ao bem-estar e à sadia qualidade de vida, desta e das futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos. *Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente*. 2. ed., São Paulo: Imesp, 1999.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Processo nº 200301597545, 1ª Turma, relator Ministro José Delgado. julgado em 17.02.2004.



BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2006/0015674-0 UF:PR, 1ª Turma, relator Ministro Francisco Falcão, julgado em 25.04.2006.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. Processo nº 98.04.08487-2 UF: SC, 4ª Turma do TRF da 4ª Região, relator Des. Alcides Vettorazzi, julgado em 12.09.2000.

BRASIL. Processo nº 2003.72.00.005795-9 UF: SC, 3ª Turma do TRF da 4ª Região, relator Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julgado em 11.09.2007.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. Processo nº 2005.04.01.012384-0 UF: SC, 3ª Turma do TRF da 4ª Região, relator Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julgado em 26.09.2005.

BRASIL. Tribunal de Justiça do RS. Apelação cível nº 70012795845, 3ª Câmara Cível do TJRS, relatora Des. Matilde Chabar Maia, julgado em 08.06.2006),

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

DAWALIBI, Licença ou Autorização Ambiental? Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 5, v. 17, jan./mar. de 2000.

DESTEFENNI, Marcos. Direito Penal e Licenciamento Ambiental. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

42 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

DIAS, Edna Cardoso. Manual de Direito Ambiental. 2. ed., Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FARINHA, Renato. Direito Ambiental. Leme: Edijur, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Disciplina Urbanística da Propriedade. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Administrativo e Meio Ambiente. 3. ed., Curitiba: Juruá, 2005.

GARCIA, Júlio César. A Municipalização do Licenciamento Ambiental: o caso de Maringá. Revista de Ciências Jurídicas. Maringá: Nova Série, v. 2, nº 1, jan./jun. de 2004.

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

_____. Direito Ambiental Brasileiro. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.



MARCHESAN, Ana Maria Moreira, STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, Luis Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2002.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

NERY, Rosa Maria Barreto Borrielo de Andrade. É Correto, ou Não, Fazer Uso da Expressão Vernacular “dentre”? *Revista de Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 34, abr./jun. de 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *Iniciação na Ciência do Direito*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. Niterói: Impetus, 2007.

VIANNA, José Ricardo Alvares. *Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2004.

ZANUTO JUNIOR, Lúcio Bagio, CAPELLARI, Marta Botti e RAMOS, Simone Boer. O Procedimento Administrativo, a Licença Administrativa e a Licença Ambiental. *Revista de Ciências Jurídicas*. Maringá: Nova Série, v. 3, nº 2, jul./dez., 2005.

