

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Juliane de Oliveira Celestino

Graduanda em Direito,
Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS

Elias Kleberson Brito

Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza – Unifor; Especialista em Direito Tributário pela Estácio/Cers; Pós-graduando em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC; Docente das Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS; Advogado

RESUMO

Os recursos naturais são considerados bens de natureza pública, contudo, não pode o homem se dispor livremente do meio ambiente, inexistindo qualquer direito subjetivo ao seu livre manuseio. Dessa forma, a fim de proteger esses bens, o Poder Público detém de instrumentos capazes de fiscalizar, restringir e determinar condições para operações de atividades que possam apresentar danos ambientais, sendo um dos instrumentos, o Licenciamento Ambiental, no qual será o objeto de estudo no presente trabalho, a fim de demonstrar a sua importância para a preservação do meio ambiente. Para tanto, será analisado seu conceito, suas espécies, a competência para a sua outorga e por fim, a sua utilização fundamentada como meio de proteção do interesse público.

PALAVRAS-CHAVES: licenciamento ambiental; meio ambiente; direito ambiental; poder público.

1 INTRODUÇÃO

A evolução da humanidade esteve essencialmente ligada com a utilização dos recursos naturais. Desde que o homem passou a conviver em grupos, a demanda para suprir as necessidades básicas passou a aumentar gradativamente conforme os agrupamentos iam se expandindo, o que levou o homem a aprimorar o manuseamento dos recursos naturais com o objetivo de obter maior eficiência.

No entanto, com os adventos de tecnologias, explorações e indústrias, consequentemente o meio ambiente veio a ser explorado de forma acelerada e inconsciente, “iniciando-se um modelo de utilização de recursos que seria, em médio prazo, totalmente insustentável.”¹. Além disso, por conta do êxodo rural, houve uma expansão urbana descoordenada, o que levou a má utilização do espaço urbano, produção de lixo em massa, desmatamento e poluição do meio ambiente. Destarte,

¹ GRASSO. A.C.R. A evolução humana e a repercussão desastrosa no meio ambiente. Florianópolis. 02 de maio. 2019?. Disponível em: <<http://cassettari.adv.br/site/a-evolucao-humana-e-a-repercussao-desastrosa-no-meio-ambiente/>>. Acesso em: 27 de abril de 2019.

somado todos os fatores, a devastação desenfreada e desorganizada, levaria a um problema deveras preocupante: o esgotamento dos recursos naturais.

Posto isto, houve uma crescente discussão sobre o futuro da humanidade, colocando em pauta a Sustentabilidade. Logo, o Poder Público se viu na necessidade de proteger o Meio Ambiente, onde permitiria o seu uso, mas de forma sustentável, visando reduzir o máximo possível os danos causados. Para tanto, se dispôs de meios para “controlar” esses manuseios humanos dos recursos naturais, dentre quais será tratado de modo específico o Licenciamento Ambiental, onde o Poder Público se manifesta como poder de polícia ambiental, para limitar a liberdade e os direitos individuais com o fim de proteger o interesse coletivo.

“Desde 1981, de acordo com a Lei Federal 6.938/81, o Licenciamento Ambiental se tornou obrigatório em todo território nacional e as atividades potencialmente poluidoras não podem funcionar sem o devido licenciamento.” (Feitosa, Lima e Fagundes, 2004, p. 04) ².

Para melhores entendimentos, primordialmente será conceituado o Licenciamento Ambiental, a Licença Ambiental e suas espécies: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO) e por fim, a licença menos comum, mas não menos importante, a Licença de Pesquisa Sísmica (LPS). Em seguida, será brevemente explicada a quem pertence a Competência para outorgar as Licenças Ambientais. Então, finalmente irá ser analisada a importância do Licenciamento para a proteção do Meio Ambiente, no qual se trata de uma análise complexa, pois são colocados frente a frente o direito individual e o interesse público.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Conceito e Considerações Gerais

O Licenciamento Ambiental trata-se de um procedimento administrativo que através de seu sistema, o poder estatal autoriza a localização, instalação, ampliação e a operação de atividades econômicas que se utilizarão de recursos existentes no meio ambiente, e/ou que possam vir a causar impactos ambientais. Em outras palavras, é através do licenciamento que o empreendedor toma conhecimento de quais são as condições e limites nos quais terá que se enquadrar para que possa ter

² FEITOSA, LIMA E FAGUNDES. Manual de Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro, Março de 2004.

permissão do órgão ambiental de implantar as atividades econômicas de seu interesse, assim dispõe Feitosa, Lima e Fagundes (2004, p. 04) ³.

Ainda a respeito do conceito de Licenciamento, aduz a Resolução nº 237/97 do CONAMA:

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

Pode-se dizer que o Licenciamento é uma materialização do princípio da prevenção que rege o Direito Ambiental, no qual visa antecipar medidas para evitar transgressões negativas no meio ambiente. Este preceito encontra-se previsto no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, onde incumbe o Poder Público e a coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para que futuras gerações possam usufruir também dos recursos naturais.

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. (art. 225, *caput*, Constituição Federal de 1988).

É de suma importância esse princípio, pois, colocando de forma objetiva: se extinta uma espécie vegetal, não será mais possível reverter esta situação, ou se poluído ao extremo um rio, para que possa converter em um rio saudável novamente, pode ser que leve décadas. Contudo, tal princípio pende a prevenir e não remediar, onde se evita desgastes financeiros e sociais para reverter uma situação, adotando medidas para o uso sustentável e consciente dos recursos naturais.

Vale ressaltar que o Licenciamento é obrigatório e prévio que exige dentre os documentos o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); e quando for empreendimento de menor potencial ofensivo, será necessário o Plano de Controle Ambiental (PCA) e o Relatório de Controle Ambiental (RCA). Tal procedimento administrativo sempre será necessário que a Empresa se submeta

³ FEITOSA, LIMA E FAGUNDES. Manual de Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro, Março de 2004.

quando: utilizar ou retirar recursos disposto no meio ambiente, se apresentar riscos, seja ela efetiva ou de mera especulação, de poluição de qualquer bem da natureza e por fim, se suas atividades de alguma forma puderem modificar negativamente a constituição da natureza.

Caso alguma empresa não respeite a condição de Licenciamento para praticar atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, pode o Poder Público aplicar sanções previstas em lei, incluindo as punições relacionadas nas Leis de Crimes Ambientais (1998). As jurisprudências já demonstraram serem favoráveis a punições daqueles que não possuem licença ambiental para suas atividades:

ACÇÃO ANULATÓRIA Pretensão à desconstituição de auto de infração e imposição da penalidade de multa lavrado pela Cetesb em face de empresa mineradora de argila, em razão do exercício da atividade sem o devido licenciamento ambiental (licenças Prévia, de Instalação e de Operação) Sentença de improcedência da demanda que merece subsistir Autuação tirada com fundamento na Lei Estadual nº 997/76 e respectivo Decreto Regulamentador nº 8.468/76 e que não padece de qualquer irregularidade formal ou material, sendo incontroversa a falta imputada à autora Classificação da infração que se insere na discricionariedade do agente fiscal, somente podendo ser alterada pelo Judiciário diante da demonstração de abuso ou ilegalidade Autora que já havia sido anteriormente apenada com advertência, caracterizando falta leve a grave, nada impedindo sua inserção como gravíssima diante da reiteração anotada, o que afasta a possibilidade de nova advertência Imposição da multa que decorreu do exercício da atividade sem as pertinentes licenças expedidas pela Cetesb, o que dispensava a realização de perícia técnica Descabimento, outrossim, de redução da multa com esteio na regra do art. 101 do Decreto Estadual nº 8.468/76, benefício que deve ser postulado administrativamente Afastamento, todavia, da imposição da penalidade processual por litigância de má-fé, que não restou evidenciada nos autos Apelo da autora parcialmente provido para esse fim. (TJ-SP - APL: 01556093520078260000 SP 0155609-35.2007.8.26.0000, Relator: Paulo Dimas Mascaretti, Data de Julgamento: 05/06/2014, 2ª Câmara Extraordinária de Direito Público, Data de Publicação: 11/06/2014).

2.2 Espécies de Licenças Ambientais

É necessário se submeter ao procedimento de Licenciamento Ambiental para se obter a Licença Ambiental, no qual se trata de um documento com um prazo definido, através do qual o Poder Público consegue possuir um controle ambiental, pois condiciona o empreendedor à diversas medidas e cautelas para possa conseguir autorização para iniciar suas atividades econômicas.

Para entender a essência do significado de Licença Ambiental, o ilustre doutrinador Lopes Meirelles⁴ (2007, p. 126, apud SIRVINSKAS⁵, 2013), denomina Licença da seguinte forma:

A licença é um ato administrativo. Entende-se por ato administrativo “toda a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

Existem três tipos de licenças, nas quais cada uma delas é exigida em etapas específicas do licenciamento, assim temos: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Para fins didáticos, será apreciada cada licença separadamente, que de acordo com o artigo 8º da Resolução nº 237, 19 de dezembro de 1997, dispõe as licenças das seguintes formas:

a) Licença Prévia – é concedida nas preliminares, ou seja, na fase de planejamento do empreendimento, onde o órgão ambiental analisará a localização, a viabilidade ambiental e determinará requisitos e condições que devem ser atendidas para as próximas fases do licenciamento, e ainda, determinará medidas compensatórias dos impactos negativos da atividade. É importante mencionar que tem um prazo máximo de 05 (cinco) anos;

b) Licença de Instalação – Determina a aprovação para iniciar as instalações e construções da empresa, mas conforme o projeto apresentado inicialmente e aprovado pelo Órgão Ambiental. Inclusive serão analisadas as medidas de controle ambiental e demais condicionantes que foram impostas. Se houver necessidade de qualquer alteração no projeto, deverá previamente consultar o órgão licenciador, no qual irá analisar a situação. Possui um prazo máximo de 06 (seis) anos;

c) Licença de Operação – Constitui a última Licença para que a empresa possa iniciar suas atividades e atender o mercado, nela serão determinadas as condições de operação e dos métodos de controles ambientais. Esta licença precisa ser renovada, que deverá ser requerida até 120 (cento e vinte) dias antes do término no prazo de validade dessa Licença na qual terá um prazo mínimo de 04 (quatro) anos e máximo de 10 (dez) anos, porém, poderá o órgão ambiental aumentar ou diminuir o

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito administrativo. 2007.

⁵ SIRVINSKAS, Luís Paulo, Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2013.

prazo mediante decisão motivada conforme a avaliação do meio ambiente local onde empresa se situa.

Frisa-se que para qualquer posterior alteração na empresa, será necessário licenciar novamente a unidade modificada ou alterada, por isso é necessário comunicar qualquer alteração na empresa ao órgão licenciador. Além disso, a qualquer momento a licença concedida poderá ser cancelada caso a fiscalização constate alguma irregularidade.

Enfim, será apreciada por último a Licença de Pesquisa Sísmica (LPS), que por não ser comum, não é amplamente citada nas doutrinas, mas é importante ser mencionada, já que está ligada às atividades de grandes impactos, como por exemplo, a extração de petróleo marítimo.

Tal licença garante permissão para pesquisas sísmicas marítimas e em zonas de transição, onde, como as outras licenças mencionadas, condiciona e limita o empreendedor a cumprir determinadas medidas impostas para que o mesmo possa realizar suas atividades. “A atividade de levantamento sísmico constitui-se do uso de equipamentos e análises para que se possa identificar a existência de recursos minerais, água ou petróleo no subsolo.”⁶.

A Licença de Pesquisa Sísmica (LPS) possui um prazo de validade máximo de 05 (cinco) anos.

A Resolução CONAMA nº 350, de 06 de julho de 2004, publicada no DOU nº 161, de 20 de agosto de 2004, Seção 1, páginas 80-81, dispõe sobre o licenciamento específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição, dessa forma, assim aduz o primeiro artigo:

Art. 1º As atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição serão objeto de licenciamento ambiental por se tratar de atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais, que obedecerá a regras específicas em razão de seu caráter temporário, da sua mobilidade e da ausência de instalações fixas.

Disposto tudo, é possível verificar que as licenças possuem em comum a característica de impor ao empreendedor condições que devem ser cumpridas e limitam a liberdade do mesmo frente ao meio ambiente, contudo, é uma alternativa de

⁶ PETROBRAS. Pesquisa Sísmica Marítima. Disponível em: <<https://www.comunicabaciadesantos.com.br/empreendimento/pesquisa-sismica-maritima.html>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

diminuir o máximo possível os impactos ambientais causados pelas atividades econômicas.

2.3 Competência para Outorgar a Licença Ambiental

O artigo 23, nos incisos VI e VII da Constituição Federal estabelece que é competência comum da União, dos Estados e dos municípios cuidar e preservar das florestas, faunas e flora, assim como combater qualquer tipo de poluição que venha atingir o meio ambiente.

Entretanto, o artigo 7º da Resolução 237/97 do CONAMA, expressa que “a licença deverá ser concedida em um único nível de competência, ou seja, caberá apenas a uma das esferas avaliar e outorgar ou não o licenciamento ambiental”⁷, visto isto, verifica-se um conflito com o artigo 23 da Constituição Federal, o que gera incertezas e dúvidas.

Na doutrina de Luís Paulo Sirvinskas (2013), menciona um caso em que a desembargadora Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida manifestou-se de forma contrária ao mesmo artigo e resolução mencionados acima, em um caso que envolvia o licenciamento da construção do Rodoanel, cujo seu desenvolvimento teve que agir em conjunto o Estado de São Paulo e o IBAMA.

Ainda discute-se sobre o artigo 4º da mencionada resolução que confere competência para o IBAMA para conceder licenças ambientais para empreendimentos que possam causar impactos ambientais no âmbito nacional e regional, porém não são especificados quais são os impactos considerados de dimensão nacional ou regional. Ademais, no mesmo artigo, parágrafo 2º, expressa que o IBAMA pode delegar a competência de licenciamento aos Estados em casos de impacto de dimensão regional.

Nos artigos 5º e 6º, ainda na mesma resolução, dispõe as situações que a competência do licenciamento ambiental compete aos órgãos ambientais estaduais, do Distrito Federal, e aos órgãos ambientais municipais.

⁷ RIVA. A. C. Licenciamento Ambiental: fases e competência de outorga. 2016. Disponível em: <<https://ariva.jusbrasil.com.br/artigos/250269130/licenciamento-ambiental-fases-e-competencia-de-outorga>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

Por desfecho, destaca-se que “há licença ambiental que só poderá ser outorgada pela União que é nas hipóteses de instalação de usinas nucleares (art. 21, XXX, a, b, c e d, da CF)” (SIRVINSKAS, 2013).

2.4 O Licenciamento Ambiental na Preservação do Meio Ambiente

O meio ambiente trata-se de um bem público, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, deixa isso claro afirmando que é um bem de uso comum e essencial. Dessa forma, a preocupação em preservar e cuidar do meio ambiente deve ser de interesse coletivo, já que a sua degradação reflete diretamente na qualidade de vida de todos.

Entretanto, apesar de ser um dever de todos, ainda há aqueles que não possuem consciência alguma sobre a importância da preservação, o que acarreta poluição, desmatamento e exploração exacerbada. Contudo, não é possível dispor total liberdade para o povo frente ao meio ambiente, foi necessário o Poder Público impor limites e condicionamentos através de instrumentos de controle ambiental, dentre quais está o Licenciamento Ambiental.

Como já visto, o Licenciamento Ambiental configura-se em um procedimento administrativo no qual é obrigatório o empreendedor se submeter para que se tenha permissão de iniciar suas atividades econômicas, nas quais apresentarem riscos ao meio ambiente.

É de reconhecimento de todos que as atividades econômicas são importantes para o funcionamento da engrenagem da sociedade, pois é através dessas empresas que ocorre o abastecimento na população de produtos necessários. Todavia, o meio ambiente também é necessário para a existência da humanidade, o que acarretou a necessidade de equilibrar ambas as existências. Tal equilíbrio denomina-se Sustentabilidade.

Portanto, o Licenciamento não restringe a liberdade econômica apenas, e sim, permite o uso dos recursos naturais, mas de forma sustentável, ou seja, utiliza-se da natureza apenas o necessário e caso ocorra danos ambientais, que estes sejam compensados devidamente. Dessa forma evita-se o máximo possível os impactos causados no meio ambiente.

Embora existam outras medidas administrativas para preservação, o Licenciamento possui uma grande importância, pois não se trata de medida

compensatória ou de restauração, e sim de resguardar aquilo que já existe, desta forma evita a extinção de animais, de faunas e floras, evita o esgotamento dos recursos naturais, evita a severa degradação de algum bem da natureza, e evita qualquer outra situação da qual o meio ambiente não possa se recuperar.

Tais situações de extinção e degradação não estão longe da realidade, o Ministério do Meio Ambiente possui uma lista de diversas espécies de árvores que se encontram em risco de extinção por conta do avanço indiscriminado do homem sobre a mata, um dos exemplos de árvores em risco de extinção se encontra a árvore chamada Mogno, predominante na Amazônia, possui um grande valor para a produção de mobílias, assoalhos e navios, devido à resistência de sua madeira.

Posto tudo, visualiza-se a suma importância da preservação imposta pelo Licenciamento Ambiental, onde o indivíduo abdica de uma parcela de sua liberdade comercial e econômica para proteger um bem maior, o meio ambiente.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, foi possível entender de forma simples o que é o Licenciamento Ambiental e quais as etapas das Licenças Ambientais. Além disso, foi analisada brevemente a competência para outorgar o licenciamento, e foi possível constatar que não é pacífico o entendimento da competência, pois traz diversos conflitos entre as legislações que tratam da mesma. Por fim, foi analisada a importância do Licenciamento Ambiental para a preservação do meio ambiente, no qual pode parecer ser um incômodo para quem tem interesse em iniciar alguma atividade comercial propensa a causar algum tipo de dano ao meio ambiente, porém vimos que seu objetivo não é tirar nenhuma liberdade individual, mas sim resguardar um bem público. Ainda foi analisado que a atividade econômica é importante para sociedade, mas reforça-se que o Licenciamento por entender essa importância, não se restringe em apenas limitar o empreendedor, mas apenas o obriga a utilizar os recursos naturais sustentavelmente, já que apesar de ser transparente para todos que a degradação do meio ambiente reflete negativamente o mundo inteiro, ainda persistem os indivíduos que continuam a explorar e poluir descontroladamente. Portanto, é sim necessária a força obrigatória do licenciamento aliada às sanções

aplicáveis de acordo com a legislação, porque somente assim será então possível manter a qualidade de vida para a presente e as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

AVIZ, R. O que é Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

BITTENCOURT, M. V. C. O princípio da prevenção no Direito Ambiental. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2564/O-principio-da-prevencao-no-Direito-Ambiental>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/licenciamento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-ambiental/licenciamento-ambiental.html>>. Acesso em: 27 de abril de 2019.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA nº237/1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 27 de abril de 2019.

BRASIL, IBAMA MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Licença de Pesquisa Sísmica (LPS). Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licencas-servicos/licenciamento-ambiental/licenca-de-pesquisa-sismica-lps>>. Acesso em: 29 de abril de 2019

COMPARINI, A. Licenciamento Ambiental: fases e competência de outorga. Disponível em: <<https://ariva.jusbrasil.com.br/artigos/250269130/licenciamento-ambiental-fases-e-competencia-de-outorga>>. Acesso em 28 de abril de 2019.

COSTA, A. Quando é necessário o licenciamento ambiental?. Disponível em: <<https://andreaconsulter.jusbrasil.com.br/artigos/420466099/quando-e-necessario-o-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 29 de abril de 2019.

FEITOSA, I. R.; LIMA, L. S.; FAGUNDES, R. L. Manual de Licenciamento Ambiental: guia de procedimentos passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004.

GRASSO, A. C. R. A evolução humana e a repercussão desastrosa no meio ambiente. Disponível em: <<http://cassettari.adv.br/site/a-evolucao-humana-e-a-repercussao-desastrosa-no-meio-ambiente/>>. Acesso em: 27 de abril de 2019.

LUCCIOLA, M. E. Quais são os tipos de licença ambiental?. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2084817/quais-sao-os-tipos-de-licenca-ambiental-mariana-egidio-lucciola>>. Acesso em: 29 de abril de 2019.

PETROBRAS. Pesquisa sísmica marítima. Disponível em: <<https://www.comunicabaciadesantos.com.br/empreendimento/pesquisa-sismica-maritima.html>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

PINTO, E. C. O que é licenciamento ambiental e quais são suas modalidades?. Disponível em: <<http://www.matanativa.com.br/blog/licenciamento-ambiental-e-suas-modalidades/>>. Acesso em: 29 de abril de 2019.

SAMPAIO, R. Direito Ambiental. FGV Direito Rio, 2015.

SIRVINSKAS, L. P. Manual de Direito Ambiental. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

THOMÉ, R. Manual de Direito Ambiental. 5. ed. Bahia: Editora JusPodivm, 2015.