

Licenciamento ambiental: história e legislação

Viviane S. Oliveira

Aluna do 3º ano diurno da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Participou do curso de Licenciamento Ambiental, ministrado por advogados, técnicos e biólogos, em março de 2005, oferecido pelo Instituto de Educação Corporativa.

Resumo: Há pouco mais de trinta anos devido a acidentes, catástrofes e fenômenos naturais, os países começaram a se preocupar com cuidados ambientais, tais como: legislação de crimes ambientais, mecanismos de controle às indústrias, entre outros.

Dentre os mecanismos citados encontramos o licenciamento ambiental, considerado um pilar da implementação da Política Ambiental no Brasil, que permite o controle de atividades que consomem recursos naturais, buscando equilibrar os conflitos oriundos do desenvolvimento sustentável.

Assim, este breve estudo objetiva tratar do licenciamento ambiental à luz da Constituição Federal, bem como das resoluções do CONAMA.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; CONAMA; impacto ambiental; SEMA; IBAMA; empreendimento; princípio da prevenção.

1. Introdução

Diante do desequilíbrio ambiental, causado pelo uso indiscriminado dos recursos naturais, nos deparamos com a necessidade de adequarmos nossos meios de produção de maneira a não fermentar novos problemas ecológicos, bem como frear os já existentes.

Com esse escopo, surge na legislação brasileira a figura do licenciamento ambiental.

Fruto do Princípio da Prevenção, esse instrumento de controle tem sua gênese na Lei nº 6.938/81, que criou o CONAMA como órgão máximo Constitutivo e Deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente e a ele elencou atribuições no seu art. 8º.

Para que melhor se entenda o seu surgimento apresentaremos um breve relato dos motivos históricos que levaram a criação desse instituto.

2. Panorama histórico do licenciamento ambiental

Na história da humanidade nunca houve uma época na qual o homem não se utilizasse dos recursos naturais para sua sobrevivência. No entanto, com a ânsia de crescimento, o que *a priori* era uma integração do homem com o meio passa a ser uma agressão.

Como resultado dessa expansão desenfreada podemos citar alguns desastres que representaram o primeiro alerta à opinião pública, são eles: 1930 – Vale do Meuse, Bélgica – emissão de gases poluentes, principalmente dióxido de enxofre, provocando congestão intensa das vias respiratórias, especialmente em idosos e crianças, resultando em mais de 60 mortes¹; Minamata, Japão, onde desde 1930 uma indústria química lançava seus esgotos conta-

minado com mercúrio, na baía de Minamata, em 1950 iniciaram os sintomas da contaminação com a morte de peixes, pássaros, etc e em 1956 foram registrados 111 casos de atrofia cerebral, causados pela poluição².

Nesse âmbito de tentativa de recuperação da qualidade de vida e preservação da sobrevivência humana, nasce na década de 60 o Clube de Roma, que consiste em um clube de industriais, políticos, altos funcionários estatais e cientistas de várias áreas sendo marcado por uma série de encontros, visando oferecer soluções para os problemas ambientais³.

A primeira proposta dessa conferência foi diminuir a produção mundial de forma que os recursos naturais fossem menos solicitados, assim como reduzir gradualmente os resíduos, principalmente o lixo industrial⁴.

Mesmo ante a inviabilidade do solicitado nas reuniões descritas, não podemos concluir que esta foi inválida, visto que ela serviu de sobreaviso para que o mundo começasse a se preocupar com outras soluções nesse sentido, bem como deu início a uma série de movimentos ecológicos.

Diante dessa movimentação, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou em 1972 a Conferência de Estocolmo, a qual propôs produzir com melhor aproveitamento da matéria prima e dos recursos naturais do planeta, para que estes tivessem uma duração maior, além de racionalizar os processos produtivos, para gerar menos resíduos, se consolidando assim, o conceito de desenvolvimento sustentável.

Após esta conferência, outras reuniões, encontros e assembleias ocorreram, como o relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1987 e a Eco – 92, além de vários instrumentos e acordos consensuais importantes, por exemplo: o

¹ FIRQUET, 1936.

² GONÇALVES, 2001.

³ BOFF, 2000.

⁴ NASCIMENTO, 2003.

Protocolo de Kyoto e a Agenda 21, onde os países reforçaram o compromisso de produzir de modo mais racional.

É nesse cenário que os países começam a elaborar mecanismos de proteção ao meio ambiente como: estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, avaliação de impactos, licenciamento ambiental, entre outros.

3. Licenciamento ambiental

Licenciamento Ambiental é o procedimento realizado pelo órgão competente, que pode ser federal, estadual, para autorizar a instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos, os quais utilizam recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental.

Como já citado anteriormente, o instrumento em questão surge com a Lei nº 6.938/81 intitulada Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que o institui no seu art. 9º, IV:

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

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

No licenciamento ambiental são avaliados impactos causados pelo empreendimento, tais como: seu potencial ou sua capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e o potencial de risco, como por exemplo, explosões e incêndios.

Fazendo uso das atribuições concedidas na lei 6.938/81 em seu art 8º o CONAMA em sua Resolução nº 001 estabeleceu critérios, competências, hipóteses, definições e diretrizes gerais para o estudo de impacto ambiental

bem como para o licenciamento como se verifica no art 2º:

“Art. 2º Dependará de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente e da SEMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras, do meio ambiente, tais como:” (listam-se diversas atividades, de I a XVIII)...

Como podemos verificar a legislação referida deixa claro que a competência é privativa dos Estados – membros e da SEMA, excluindo assim os Municípios. No entanto, a Constituição Federal de 1988 veio a declarar expressamente em seu art. 23, VI, que as competências, em matéria ambiental, são de natureza comum.

Além disso, no que tange ao estudo de impacto ambiental, o art. 225 § 1º, IV dispõe que somente as atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente exigem estudo prévio de impacto ambiental.

Dessa forma, não resta dúvidas que a Resolução CONAMA n° 001, de 31.08.1981, sendo anterior a Constituição Federal, por esta havia sido derogada, no que tange a competência dos Municípios e o estudo prévio de impacto ambiental.

Assim, o mesmo órgão na resolução nº 237 de 19.12.1997, supriu as defasagens supra-citadas. Dentre as várias disposições iremos apenas elencar as que corrigem as distorções da resolução nº 001, em face da Carta Magna de 1988, como nos ensina Mukay:⁵

“1. No que tange às competências para licenciar:

A) É competente o IBAMA no caso de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional;

B) É competente o órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal, apenas e tão somente, nos casos de empreendimentos e atividades:

I – Localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionados no art. 2º da Lei nº 4.771/65, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites de um ou mais Municípios;

C) É competente o órgão ambiental municipal (ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito, quando couber) para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegados pelo estado por instrumento legal ou convênio, como se refere o art. 6º⁹.

Em consonância com os artigos anteriores o art. 7º da Resolução nº 237 dispõe que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência.

A segunda correção é quanto aos empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental (EIA).

Logo, a nova Resolução se adequou ao previsto na Constituição Federal, visto que não fora mais exigido o estudo para qualquer em-

preendimento ou atividade, apenas para casos de significativa degradação ambiental.

Observamos que a competência de decidir quanto ao risco de causar significativa degradação ambiental é discricionária e exclusiva do órgão competente, podendo ser o IBAMA, o órgão ambiental Estadual, do Distrito Federal ou Municipal:

“A exigência ou não do EIA, uma vez feita por este órgão, não pode ser objeto de nenhuma reforma judicial, sob pena de invasão da competência exclusiva dada pela legislação à administração ambiental, violando assim, o princípio da independência e harmonia dos Poderes, contido no art. 2º da Constituição”⁶.

Ressalteamos ainda um terceiro aspecto, citada em seu art. 21 da Resolução nº 237, o qual dispõe que a resolução em debate entra em vigor na data de sua publicação, aplicando seus efeitos aos processos de licenciamento em tramitação nos órgãos ambientais competentes, revogadas as disposições em contrário.

Houve outras Resoluções CONAMA, que fogem aos limites do presente trabalho.

3.1 Etapas do licenciamento ambiental

São três as etapas do licenciamento ambiental: a Licença Prévia (LP) a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), podendo esta última ser renovada. Passamos a discorrer sobre elas:

3.2 Licença prévia (LP)

“Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento, a LP aprova a localização e a concepção tecnológica do empreendimento ou atividade, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo condicionantes para as próximas fases do licenci-

⁹ MUKAI, 2002.

amento ambiental, no entanto, não autoriza o início das obras.”⁷

Tem sua validade mínima estabelecida pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento e máxima de cinco anos.

3.3 Licença de instalação (LI)

Aprova a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados e condicionantes estabelecidas, ou seja, é concedida depois de atendidas as condições da LP.

Tem validade mínima idêntica à da licença prévia e a máxima de seis anos.

3.4 Licença de operação (LO)

Autoriza a operação do empreendimento ou atividade, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores.

Sua validade mínima é de dois anos e máxima de dez anos.

A esta autorização cabe renovação mediante avaliação do desempenho ambiental do empreendimento, podendo ser o prazo de validade mantido, ampliado ou reduzido.

Vale lembrar que a solicitação de qualquer uma das licenças deve estar de acordo com a fase em que se encontra a atividade, ou empreendimento: concepção, obra, operação ou ampliação, mesmo que não tenha obtido anteriormente a Licença prevista em Lei.

Atividades que estiverem em fase de ampliação e não possuírem Licença de Operação deverão solicitar, ao mesmo tempo, a LO da parte existente e a LP para a nova situação. No caso de já possuírem a LO deverão solicitar LP para a situação pretendida.

Haverá hipóteses em que se exigirá outras licenças, além dessas mencionadas acima, como por exemplo, aquela prevista na Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, em seu artigo 6º. No entanto, como afirma Bessa Antunes, esta licença não tem sido muito observada, visto que muitas vezes as atividades navais limitam-se a afirmar a inexistência de perigo para a navegação.⁸

4. Atividades sujeitas ao licenciamento

Há uma certa confusão, por parte dos aplicadores do Direito Ambiental, acerca do caráter do rol de empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento. Teria esta lista caráter exemplificativo ou seria ela taxativa?

Primeiramente, não podemos olvidar que cada ente da federação tem competência normativa, estabelecida pela Lei Maior, para definir quais atividades ou empreendimentos estão sujeitos a prévio licenciamento, portanto não seria cabível afirmar que se trata de um rol taxativo, visto que no âmbito federal este se encontra na Resolução 237/97, anexo I do CONAMA. Já em alguns estados, como por exemplo, a Bahia, ele pode se encontrar em Decreto Estadual.

Além disso, mesmo as obras não presentes na lista podem ser compelidas pelo órgão competente a passar pelo crivo do processo licenciatório. Vide art. 2º, § 2º da Resolução 237/97 abaixo:

“Art. 2º - (...)

§ 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”.

Em outras palavras, cada ente federativo tem competência própria para indicar quais atividades ou empreendimentos estarão submetidos ao licenciamento, obedecendo, obviamente, os princípios gerais do Direito Ambiental, tais como: o da Prevenção, do Desenvolvimento Sustentável, o da Função Socioambiental da Propriedade, entre outros.

A esse propósito Brito afirma: "Não resta dúvidas, que neste particular o legislador constitucional acertou, pois não seria viável, além de desnecessário que um único órgão prevísse todas as atividades ou empreendimentos passíveis de apresentarem riscos ambientais, visto sermos uma nação de dimensões continentais, com os mais diversos tipos de ecossistemas, sendo mais racional que cada ente possa determinar quais obras apresentam ou não riscos ao meio ambiente local"⁹.

Há ainda uma indagação a ser feita: exigir processo licenciatório de uma obra ausente na lista das atividades sujeitas ao licenciamento não fere o Princípio da Legalidade?

A resposta é negativa, pois à luz do Direito Ambiental não existem atos puramente discricionários, tão pouco integralmente vinculados: Além disso, temos que salientar que no referido ramo jurídico o termo "direito adquirido" não dispõe da mesma estabilidade que usufrui o ramo processual, como nos ensina Brito.

Cumpramos ressaltar que o direito subjetivo, por ser um ramo jurídico difuso, relativamente de acordo com o interesse coletivo, ou seja, não é dado aos administrados a faculdade de poluir, portanto pode o órgão competente exigir o processo de licenciamento de qualquer empreendimento, mesmo que este não esteja presente no rol citado, pois essa imposição visa assegurar o interesse da população por um meio ambiente equilibrado e saudável.

5. Autolicenciamento

O autolicenciamento ocorre quando o órgão licenciador confunde-se na pessoa do requerente da licença.

Para Alonso Jr: "mesmo não sendo vedada em lei, ao licenciar a si própria a Administração atenta contra os princípios da impessoalidade e moralidade previstos na Carta Magna, art. 37, contaminando o processo licenciatório em face do contraste gritante de senso comum e do interesse coletivo com a conduta administrativa perpetrada, pois, em sã consciência, ninguém pode admitir a dúplice função"¹⁰.

Evidentemente, sempre que postulante e julgador confundem-se na mesma autoridade, haverá imparcialidade, mesmo sem intenção. Por mais ético que seja o órgão, o interesse de ver a obra pronta pode vir a se sobrepor ao justo, atrapalhando a visão do julgador.

Nesse caso, o Princípio da Publicidade dos Atos Públicos expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal mostra-se fundamental para que possamos verificar a fiscalização e a participação popular, para que se tente controlar a imparcialidade citada¹¹.

Frente ao autolicenciamento nos departamentos com um impasse no que tange a imparcialidade do órgão licenciador, para solucioná-lo invoco algumas das sugestões de Correia do Nascimento¹²:

- a) Para o processo de autolicenciamento municipal, efetiva participação, incluindo poder e veto, a órgão ambiental estadual;
- b) Para o processo de autolicenciamento estadual, participação de órgão federal;
- c) Para o processo de autolicenciamento federal, criação de um conselho regional;

⁸ ANTUNES, 1998.

⁹ BRITO, 2000.

¹⁰ ALONSO, 1998.

¹¹ ALONSO, 1998.

¹² NASCIMENTO, 2003.

d) Que os órgãos almejem certificados de qualidade no serviço prestado, como o ISO 9001, e de qualidade ambiental (ISO 14001), para que assim, o foco se mantenha na preservação ambiental, evitando a parcialidade no processo de autolicensingamento.

6. Conclusão

O licenciamento ambiental serve para avaliar impactos causados pelos empreendimentos, tais como: potencial ou capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e afluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos etc.

É importante lembrar que as licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente. Por isso, qualquer alteração deve ser submetida a novo licenciamento, com a solicitação de licença prévia.

Embora não reste dúvidas da importância do licenciamento para a proteção ambiental, devemos sempre lembrar que este se reveste de caráter preventivo, assim sendo não exclui de forma alguma a importância de outros mecanismos como a fiscalização.

Portanto, o licenciamento ambiental é apenas o primeiro passo de uma longa trajetória rumo a um meio ecologicamente equilibrado.

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. São Paulo: Lumem Juris, 1998.
- BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da Terra, grito dos pobres*. São Paulo, 2000.
- DEEBEIS, Toufic Daher. *Elementos do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: EUD, 1999.
- EMCON AMBIENTAL. Licenciamento ambiental. Disponível na Internet via: <http://www.emconambiental.com.br/licenciamento.htm>.
- FINK, Daniel Roberto; ALONSO, Hamilton Jr. e DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FIRQUET, J. *Fog Along The Meuse Valley*. Trans Faraday Soc. 1936.
- FREITAS, Vladimir Passos. *Direito administrativo e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2002.
- MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.