

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

SARAH CARNEIRO ARAÚJO

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL:
UMA ANÁLISE JURÍDICA E JURISPRUDENCIAL**

**FORTALEZA
2012**

SARAH CARNEIRO ARAÚJO

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL:
UMA ANÁLISE JURÍDICA E JURISPRUDENCIAL**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Ordem Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

**FORTALEZA
2012**

SARAH CARNEIRO ARAÚJO

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE JURÍDICA E
JURISPRUDENCIAL**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração Ordem Constitucional.

Dissertação aprovada em ____ / ____ / 2012

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Orientadora - Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Regoberto Marques de Melo Júnior
Examinador - Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo
Examinador – Mestrado em Direito da Sociedade da Informação da FMU – São Paulo

A meus pais, que me ensinaram a arte da persistência e a força da esperança.
Àqueles que, de alguma forma, acreditam e lutam pela causa ambiental, ainda que através de
pequenos gestos.
Aos aviltados pelas injustiças ambientais. Que a sua voz não tenha barreiras.

AGRADECIMENTOS

Escrever não é nada fácil, principalmente quando se pretende desenvolver um trabalho científico, com a seriedade acadêmica que requer. Além de muita leitura e pesquisa, é essencial ter inspiração, e essa só se manifesta quando há tranquilidade de espírito e dedicação ininterrupta ao projeto. Neste momento, necessário é o apoio dos familiares e dos amigos, as fontes inspiradoras e a crença de que também somos capazes.

Muitas foram as pessoas que contribuíram com o meu processo de inspiração, e a elas não poderia deixar de registrar o meu carinhoso agradecimento.

Agradeço primeiramente a Deus, pela beleza da vida e da natureza, pelas oportunidades que me proporciona e por ser minha fé.

Agradeço, imensamente, a minha amada família, por ser minha essência, minha força, meu apoio diário e incondicional. A meu pai, Régis Frota, por ser fonte inspiradora na arte de lecionar, por ter sempre me dado o exemplo da leitura e da pesquisa, da ética, da humildade e da simplicidade, virtudes raras e preciosas. A minha mãe, Aurila, por sua sensibilidade, intuição e afeto, assim como pelas suas poesias. A minha irmã, Sarissa, pelos meus sobrinhos (Letícia e Matias), pela amizade sincera, pelo exemplo e orgulho que me dá em ser uma grande pesquisadora e intelectual na área da literatura colonial. A meu irmão, Arthur, pelo seu carinho e entusiasmo.

Agradeço à querida Profª. Dra. Tarin Mont'Alverne, pela qualidade de sua orientação e pela precisão dos caminhos indicados. Também por ter sido sempre mais que uma orientadora dedicada, me oferecendo sua amizade e compreensão, contribuindo positivamente na minha vida acadêmica e pessoal.

Ao estimado Prof. Dr. Celso Pacheco Fiorillo, por ter sido fonte de inspiração e leitura, e por ter, tão gentilmente, aceito vir a Fortaleza participar de minha banca avaliadora, na certeza de que sua contribuição é preciosa, e de que seu apoio é inestimável.

Ao caro Prof. Dr. Regoberto Melo Júnior, pela sua disponibilidade, coroando o processo de minha defesa desta dissertação com sua participação na banca examinadora.

E também ao querido Prof. Doutorando William Marques, por sua infinita gentileza em revisar meu trabalho e pela sua importante cooperação neste e em outros projetos.

Agradeço aos ilustres Desembargadores do TJCE, Válksen da Silva Alves Pereira e Ernani Barreira Porto, por me proporcionarem uma experiência profissional tão enriquecedora, sempre me incentivado aos estudos e à vida acadêmica, me dando o alicerce necessário à conclusão deste trabalho.

Agradeço a todos os professores e colegas da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da UFC, que direta ou indiretamente me apoiaram na construção desta dissertação, em especial à Marilene Arrais, pelos suaves gestos de carinho e pela dedicação sem tamanho ao PPGD/UFC, e à Margarida, pelos tantos momentos agradáveis proporcionados em sua livraria da Faculdade de Direito da UFC.

Agradeço aos meus alunos, da Universidade Federal do Ceará, que tanto conhecimento me propiciaram ao longo desses anos vivenciados em sala de aula como professora de Direito Ambiental.

Agradeço à querida Eulália Camurça, pela amizade, pela parceria acadêmica, pelas dicas, pelo apoio e pelos deliciosos papos regados a cafezinhos na Livraria Cultura.

Agradeço as minhas amigas do peito, que tantas vezes tiveram que compreender minha dedicação a este trabalho, me dando incentivo e acreditando em meu sucesso, e aos meus colegas de trabalho, pela prazenteira convivência e pelas trocas de experiências.

Enfim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, me inspiraram, me deram apoio e força para acreditar nesta pesquisa e para concluir este trabalho.

“Vocês e seus governos prometeram combater a pobreza e manter o mundo sustentável. Vocês já prometeram combater a mudança climática e garantir a água limpa e segurança alimentar. Empresas multinacionais já prometeram respeitar o meio ambiente, produzir de maneira mais verde e compensar a poluição causada. Essas promessas foram feitas, mas não são suficientes. Nosso futuro ainda está em perigo. [...] Para acharmos uma solução precisamos entender os problemas. Os problemas incluem pobreza, mudança climática, poluição e esgotamento de recursos ambientais. São todos sintomas de nosso *desenvolvimento insustentável*. [...] Precisamos de inovação e imaginação. [...] Que tipo de futuro eu quero? Quero um futuro em que a educação encoraje o pensamento inovador. Quero um futuro em que a gente siga junto com os processos naturais e não contra. Quero um futuro em que líderes parem de falar e comecem a agir. Quero um futuro em que os líderes liderem.”

Discurso da neozelandesa Brittany Trilford, de 17 anos, eleita para representar a juventude e as futuras gerações na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, promovida pela ONU, que ocorreu entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro.

RESUMO

A preocupação com o meio ambiente é patente na sociedade contemporânea. Muitas são as sequelas decorrentes de um desenvolvimento econômico desmedido e irracional, que levou à escassez dos recursos ambientais e a uma crise ambiental sem precedentes. Os alertas internacionais sobre a questão despertaram, ao poucos, uma consciência ambiental, hoje refletida na busca por uma mudança de paradigma voltada à sustentabilidade. A Constituição Federal de 1988 firmou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da coletividade, a ser necessariamente defendido e protegido, garantindo-se a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade desse direito, o constituinte impôs ao Poder Público o controle das atividades econômicas que comportem risco para a vida e o meio ambiente, dando fundamento constitucional ao Licenciamento Ambiental, um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Somente através da análise e da concordância dos órgãos ambientais competentes, poderão os projetos, as obras e o funcionamento dos empreendimentos potencialmente poluidores ser legitimados, através da licença ambiental respectiva. Este trabalho se propõe a esmiuçar tal instrumento e investigar as diferentes perspectivas do Licenciamento Ambiental, analisando os fundamentos teóricos e jurisprudenciais que alicerçam uma adequada gestão ambiental, para averiguar a efetividade desta ferramenta na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e dos princípios basilares do Direito Ambiental. Também serão realizados alguns estudos de casos das injustiças ambientais existentes no Estado do Ceará, com o fim de alcançar uma percepção completa do instrumento e aquilatar a sua eficiência, observando a realidade fática e traçando um paralelo com a legislação e a teoria doutrinária existentes sobre a matéria. Por fim, será abordado como o Poder Judiciário tem exercido o controle dos atos licenciadores e fiscalizadores da administração ambiental, apreciando-se a jurisprudência pátria, e observando-se o risco da judicialização das licenças ambientais.

Palavras-chave: MEIO AMBIENTE. LESÃO AMBIENTAL. EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. LICENÇA AMBIENTAL.

RESUMEN

La preocupación por el medio ambiente es evidente en la sociedad contemporánea. Muchas son las consecuencias resultantes de un desarrollo económico excesivo e irracional, lo que condujo a la escasez de recursos del medio ambiente y una crisis ambiental sin precedentes. Las advertencias internacionales sobre el tema despertaron, lentamente, una conciencia ambiental, que se refleja hoy en la búsqueda de un cambio de paradigma centrado en la sostenibilidad. La Constitución Federal de 1988 establece el medio ambiente ecológicamente equilibrado como un derecho fundamental de la colectividad, necesariamente a ser defendido y protegido, asegurando una calidad de vida saludable para las generaciones presentes y futuras. Para asegurar la efectividad de este derecho, el constituyente impone al Gobierno el control de las actividades económicas que ponen en peligro la vida y el medio ambiente, dando fundamento constitucional al “Licenciamiento Ambiental”, uno de los más importantes instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente. Solamente a través del análisis y de la aprobación por parte de las agencias ambientales competentes, podrán los proyectos, las obras y el funcionamiento de los emprendimientos potencialmente contaminantes ser legitimados, vía la licencia ambiental. Este trabajo tiene la intención de detallar e investigar las diferentes perspectivas del “Licenciamiento Ambiental”, analizando la base teórica y jurisprudencial que fundan una gestión ambiental adecuada, para averiguar la eficacia de esta herramienta en la consecución del derecho fundamental al medio ambiente sano y de los principios básicos del Derecho Ambiental. También se realizarán estudios de casos de injusticia ambiental en el Estado de Ceará, con el fin de lograr una percepción completa del instrumento y evaluar su eficacia, teniendo en cuenta la realidad objetiva y trazando un paralelo con la doctrina y la teoría de la legislación vigente sobre el tema. Por último, vamos a describir cómo el Poder Judicial ha ejercido el control de los actos licenciantes y de supervisión de la administración ambiental, observando el riesgo de la judicialización de las licencias ambientales.

Palabras clave: MEDIO AMBIENTE. DAÑOS AMBIENTALES. EMPRENDIMIENTOS POTENCIALMENTE CONTAMINANTES. LICENCIAMIENTO AMBIENTAL. LICENCIA AMBIENTAL.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Degradação da Qualidade Ambiental	51
Figura 2 – O Dano Ambiental	58
Figura 3 – Etapas do Licenciamento Ambiental	143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
AIA – AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS
ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONDITUCIONALIDADE
COEMA – CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (ESTADO DO CEARÁ)
COMPAM - COLEGIADO DO CONSELHO DE POLÍTICAS E GESTÃO DE MEIO AMBIENTE (ESTADO DO CEARÁ)
CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CTF – CADASTRO TÉCNICO FEDERAL
EPIA – ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AO MEIO AMBIENTE
FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
LC – LEI COMPLEMENTAR
LI – LICENÇA DE INSTALAÇÃO
LO – LICENÇA DE OPERAÇÃO
LP – LICENÇA PRÉVIA
ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PNEA – POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL
PNMA – POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
RES. - RESOLUÇÃO
RIMA – RELATÓRIO DE IMPACTO AO MEIO AMBIENTE
SEMACE – SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (ESTADO DO CEARÁ)
SEMAN – SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE URBANO (FORTALEZA/CE)
SISNAMA – SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
PNGC – PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO
SNUC – SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
TR – TERMO DE REFERÊNCIA
UPI – UNIDADE DE PROTEÇÃO INTEGRAL

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O MEIO AMBIENTE, A CRISE AMBIENTAL E A BUSCA POR UMA MUDANÇA DE PARADIGMA	19
2.1 A evolução histórica e a sua influência sobre a qualidade ambiental	19
2.2 A sociedade de risco	22
2.3 O despertar global da consciência ambientalista	24
2.4 A questão ambiental no ordenamento jurídico pátrio	33
2.4.1 O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	35
2.4.2 A delimitação normativa do Meio Ambiente	37
2.4.3 A preservação e a defesa do meio ambiente sadio	40
2.4.4 O Estado de Direito Ambiental: uma mudança de paradigma	42
3 O DANO AMBIENTAL E SEU CONTROLE ESTATAL	47
3.1 Espécies de lesão ao meio ambiente	48
3.1.1 Degradação da Qualidade Ambiental e Poluição: delimitações	48
3.1.2 Impacto Ambiental	51
3.1.2.1 Distinção entre Impacto Ambiental Positivo e Impacto Ambiental Negativo	52
3.1.2.2 Impacto Ambiental Negativo	54
3.2 Dano Ambiental	55
3.2.1 Conceito	55
3.2.2 Reflexos do dano ambiental	58
3.2.3 A dupla faceta da lesão ambiental: dano ambiental puro e dano ambiental individual ..	61
3.2.4 Sujeito passivo do dano ambiental	64
3.2.5 Sujeito ativo do dano ambiental: o poluidor	65
3.2.6 A responsabilidade civil objetiva do poluidor pelos danos causados ao meio ambiente	70
3.2.7 A teoria do risco integral	73
3.2.8 Danos juridicamente aceitos	78
4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CONTROLE ESTATAL PREVENTIVO DAS ATIVIDADES E DOS EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL	81
4.1 A relevância do Licenciamento Ambiental como instrumento de gestão do meio ambiente ecologicamente equilibrado	82
4.2 Conceito de Licenciamento Ambiental	86
4.3 Natureza jurídica do Licenciamento Ambiental	89
4.4 Obras e atividades sujeitas ao Licenciamento Ambiental	92
4.5 A obrigatoriedade do Licenciamento Ambiental para as atividades potencialmente poluidoras	96
4.6 Licenciamento Ambiental Simplificado	98
4.6.1 O Licenciamento Ambiental Simplificado no caso específico do Estado do Ceará: uma análise da Lei Estadual n. 14.882/2011	99
4.7 A excepcionalidade do Licenciamento Ambiental em áreas não-edificantes	105
4.8 Licenciamento Ambiental Corretivo	108
5 AS LICENÇAS AMBIENTAIS E AS ETAPAS DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	111
5.1 As Licenças Ambientais	111

5.1.1 Conceito	112
5.1.2 A Natureza Jurídica da Licença Ambiental: ato administrativo discricionário ou vinculado?	113
5.2 Licenciamento tríplice	119
5.3 Os diferentes tipos de Licenças Ambientais	120
5.3.1 Licença Prévia	120
5.3.2 Licença de Instalação	124
5.3.3 Licença de Operação	126
5.4 O Controle de Validade e a Revisibilidade das Licenças Ambientais	129
5.4.1 Os prazos das licenças ambientais e os pedidos de renovação	131
5.4.2 As hipóteses de modificação, suspensão ou cancelamento	132
5.5 As Etapas do Procedimento de Licenciamento Ambiental	135
5.5.1 As etapas específicas impostas pelos órgãos ambientais competentes	138
5.6 Prazos de avaliação e de cumprimento de exigências decorrentes do processo de licenciamento ambiental	143
5.6.1 As consequências do descumprimento dos prazos do licenciamento ambiental: a competência supletiva e a recente vedação legal da licença ambiental tácita	143
5.7 Avaliação de Impactos Ambientais	145
5.7.1 Estudos Ambientais	147
5.7.2 Termo de Referência	149
5.7.3 Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA)	150
5.7.3.1 Requisitos de conteúdo e técnicos	153
5.7.3.2 Equipe técnica habilitada: multidisciplinaridade, habilitação, contratação e responsabilidade	154
5.7.3.3 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): objetivo, conteúdo mínimo e acessibilidade	156
5.8 Audiência Pública: uma forma de efetivação do princípio da participação popular (?)	158
5.8.1 Eficiência	160
6 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DO CONFLITO À SOLUÇÃO?	163
6.1 Competência constitucional em matéria ambiental	166
6.2 Competência Licenciadora Ambiental	168
6.2.1 As diferenças entre competência ambiental fiscalizadora e competência ambiental licenciadora	169
6.2.2 Critérios da Política Nacional do Meio Ambiente: uma análise das alterações sofridas pelo art. 10 da Lei n. 6.938/81	171
6.2.3 Critérios da Resolução CONAMA n. 237/97	174
6.2.4 Critérios da Lei Complementar n. 140/2011	187
6.2.4.1 A competência supletiva e a ação administrativa subsidiária	
6.2.4.2 A prevalência e a eficiência das modificações implementadas	
6.2.4.3 A Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar n. 140/2011	198
7 OS CONFLITOS AMBIENTAIS DECORRENTES DE ATIVIDADES LICENCIADAS E O CONTROLE JUDICIAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	200
7.1 Os conflitos ambientais decorrentes de atividades licenciadas e o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: alguns casos concretos no Estado do Ceará	202
7.2 O controle judicial do licenciamento ambiental	215

7.2.1 O risco da judicialização das licenças ambientais	222
8 CONCLUSÕES	226
REFERÊNCIAS	233
ANEXO	246

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a preservação ambiental tem se tornado um dos temas de maior destaque global nas últimas décadas, devido, inicialmente, ao alerta que alguns cientistas e pesquisadores atentos fizeram, emitindo pareceres bastante pessimistas sobre a questão, e, de consequência, às diversas discussões de âmbito internacional a fim de buscar soluções à grave crise ambiental já instaurada em virtude das diversas atitudes impensadas e gananciosas do homem que, com seu modo de produção e consumo insustentáveis, fındou por gerar danos irreversíveis ao meio ambiente, comprometendo a sadia qualidade de vida da coletividade.

A necessidade do uso racional dos recursos naturais, através da adoção de um desenvolvimento sustentável, foi sendo trabalhada e incutida, aos poucos, na mentalidade de toda a sociedade, incluindo-se o Poder Público e a iniciativa privada. A mudança de paradigma, neste setor, tem sido um instrumento na busca de soluções aos danos dantes ocorridos, assim como de prevenção de novos desequilíbrios ambientais gerados em virtudes das ações antrópicas.

A Constituição Brasileira de 1988 tem um papel de grande importância na luta pela sustentabilidade, pois consolidou, em seu art. 225, o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* como um direito fundamental de natureza difusa. Impôs, ainda, ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar e defender o equilíbrio ambiental, tanto para as presentes como para as futuras gerações. Criou, ademais, instrumentos de gestão pública do meio ambiente sadio, como a definição de espaços a serem especialmente protegidos, a proteção da fauna e da flora, a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético brasileiro e a promoção da educação ambiental.

Dentre os deveres do Estado, impôs o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente e a exigência do Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, dando, assim, fundamento constitucional ao Licenciamento Ambiental, que fora pioneiramente previsto no ordenamento jurídico pátrio pela Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981.

O *Licenciamento Ambiental* é um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente, posto que, através dele, a Administração Pública efetivará o controle prévio das atividades econômicas utilizadores de recursos ambientais e potencialmente degradadoras,

impondo condições e medidas de controle ambiental ao empreendedor, a fim de que este adéque sua atividade, obra, empreendimento ou serviço às normas de tutela ambiental, evitando, minimizando ou compensando danos ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida e saúde da coletividade.

O Poder Público exercerá seu poder de polícia ambiental por meio da análise técnica do planejamento, da instalação e do funcionamento de todos os empreendimentos e as atividades que possam, potencial ou efetivamente, causar danos ao equilíbrio ambiental, assegurando, em todas as etapas do Licenciamento Ambiental, o respeito ao meio ambiente e ao bem-estar social, concretizando, assim, os princípios da Prevenção, da Prevenção e do Desenvolvimento Sustentável. O Brasil foi o único país no mundo a adotar o Licenciamento Tríplice, permitindo aos órgãos de fiscalização ambiental efetivar o controle dessas atividades a cada passo de sua implementação, desde o projeto, passando pelo momento da construção/instalação da obra, até seu funcionamento, e enquanto este perdurar.

A delimitação jurídica de impacto ambiental e das demais espécies de lesão ao meio ambiente, são de suma importância para compreender como o licenciador chegará a um juízo de convencimento se a atividade em avaliação deve ou não instalar-se, sendo mister, para tanto, o sopesamento dos efeitos positivos e negativos ao meio ambiente. No curso do Licenciamento Ambiental deverá o gestor público impor, ao empreendedor, medidas de controle ambiental, dentre outras condicionantes, incentivando os impactos positivos e coibindo os impactos socioambientais negativos decorrentes da atividade potencialmente lesiva. Importa salientar que a compreensão jurídica do meio ambiente abrange questões de ordem física, química, biológica, econômica, social, cultural, estética, sanitária, assim como a saúde e o bem-estar físico e psíquico humano.

Os estudos ambientais, que proporcionam uma análise aprofundada do empreendimento, são ferramenta essencial ao Licenciador, que usará de sua discricionariedade *sui generis*, eis que adstrita às normas de preservação ambiental, para averiguar, com o zelo que a questão requer (diante da fragilidade do meio ambiente - que tantas vezes impossibilita sua reparação na totalidade), se o empreendimento ou a atividade analisados atendem à legislação ambiental e aos princípios de tutela do meio ambiente. Dentre eles temos o importante Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente (EIA), que deverá ser exigido, conforme a disposição constitucional, quando houver risco de significativa degradação ambiental.

Ademais, todas as licenças ambientais concedidas estão sujeitas à reavaliação por parte dos órgãos ambientais, seja ao longo de sua constância, ou no momento do requerimento

da renovação, posto que tanto a *Licença Prévia*, como a *Licença de Instalação* e a *Licença de Operação*, têm prazos de validade previamente estabelecidos pelo órgão que a concede, assim como podem ser suspensas ou canceladas, em virtude de violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença, ou superveniência de graves riscos ambientais e de saúde. Este diferencial facilita a fiscalização, podendo o órgão competente exigir, caso necessário, novos estudos ou modificar as medidas de controle e adequação impostas, e, ainda, paralisar as atividades e empreendimentos que estejam causando poluição ambiental ou em desacordo com as normas pertinentes, sem prejuízo da responsabilidade civil objetiva do empreendedor e demais sanções administrativas e penais porventura cabíveis.

A relevância deste instrumento de gestão ambiental se evidencia no mundo econômico e jurídico, devendo todas as atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, ou utilizadores de recursos ambientais, submeter-se ao crivo Estatal, inclusive aqueles que foram instalados antes da previsão legal desta ferramenta da PNMA, assim como os empreendimentos que, de alguma forma, burlaram o procedimento administrativo obrigatório e estão em atividade, sem a respectiva licença ambiental, configurando, esta última hipótese, também como crime ambiental. Como o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de todos, e a livre iniciativa e a ordem econômica são norteadas pela defesa do meio ambiente, não há direito adquirido para a utilização de seus componentes, não havendo outra solução ao empreendedor senão a de legitimar sua atividade mediante ato indelegável do Poder Público, guardião do bem ambiental.

O objetivo principal deste trabalho é averiguar se o Licenciamento Ambiental, tal como efetivado no Brasil, tem cumprido satisfatoriamente seu papel preventivo de danos ambientais, atendendo aos princípios e normas a ele inerentes, assim como aos interesses da sociedade. Pretende-se investigar se órgãos ambientais possuem capacidade técnica e infraestrutural para avaliar com eficiência os impactos decorrentes das atividades potencialmente poluidoras, em cada caso em concreto, e se as licenças concedidas estabelecem, na prática, medidas de controles e condicionantes efetivas, a fim de evitar danos ambientais, impondo alternativas assertivas, e de garantir o equilíbrio do meio ambiente e o bem estar da coletividade. Procuraremos, por tanto, aquilatar a eficiência prática deste instrumento de gestão ambiental, contrapondo situações concretas com a teoria.

Busca-se, como premissa inicial, utilizando o método dedutivo de abordagem, compreender a evolução histórica da relação do homem com o meio ambiente, desde os tempos remotos até o despertar para a crise ambiental global, que deu início à consciência

ecológica. Fixadas tais premissas, procurar-se-á situar a questão ambiental no âmbito internacional e no ordenamento jurídico pátrio, passando pela constitucionalização do direito ao meio ambiente sadio e dos instrumentos de gestão ambiental, até a formulação de um novo paradigma, voltado à sustentabilidade e necessário à preservação do equilíbrio ecológico, essencial à sadia qualidade de vida de toda a coletividade, condições estruturantes de um almejado Estado de Direito Ambiental.

Posteriormente, será investigado o Licenciamento Ambiental à luz da Constituição Federativa Brasileira e das normas que o regulamentam. Intenta-se analisar os fundamentos teóricos e jurisprudenciais que alicerçam uma adequada gestão ambiental, para averiguar a real efetividade do Licenciamento Ambiental como ferramenta de defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos princípios basilares do direito ambiental, fazendo uso do método analítico-descritivo do procedimento.

Serão analisados, ademais, alguns casos de injustiças ambientais existentes no Estado do Ceará, na tentativa de alcançar uma percepção completa do instrumento, observando a realidade fática dos impactos ambientais e sociais causados pela instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores, traçando um paralelo com a legislação e a teoria doutrinária existente sobre a matéria, e apontando as falhas existentes na prática do licenciamento ambiental. Realizar-se-á, ainda, um estudo da jurisprudência dos Tribunais Pátrios, com o intuito de averiguar como os julgadores têm aplicado as normas ambientais em vigor e exercido a revisão judicial das decisões do Executivo, no que concerne à concessão de licenças ambientais ou à proibição de certas obras ou atividades. Serão utilizadas como fontes de pesquisa a doutrina, a legislação, documentos e declarações internacionais em matéria ambiental, assim como periódicos, jornais e sítios eletrônicos especializados.

O trabalho está dividido em seis capítulos. O primeiro capítulo trata acerca da relação do homem com o meio ambiente, no qual se fará uma análise da evolução histórica e das consequências que o desenvolvimento econômico, tecnológico, científico e social acarretaram para o meio ambiente, evidenciadas pelas alterações adversas ao equilíbrio ambiental e à saúde e ao bem-estar humano. Serão analisadas as consequências drásticas da sociedade de risco, que buscava o desenvolvimento econômico a qualquer custo, fazendo um uso irracional e desmedido dos recursos ambientais, até chegar a um situação de quase esgotamento dos mesmos. Será avaliado o despertar da consciência ambientalista e o plano internacional da preocupação com o meio ambiente, dando destaque aos alertas globais sobre a crise ambiental e às conferências e tratados internacionais, realizados com o fim de firmar a busca pela efetivação de uma tutela ao direito ao meio ambiente sadio e implementar o

desenvolvimento sustentável. Em seguida, será abordada a questão ambiental no ordenamento jurídico pátrio, estudando a proteção legal e constitucional do meio ambiente no Brasil, para entender os pilares fundantes de um Estado de Direito Ambiental.

No segundo capítulo serão analisados os diferentes tipos de lesão ao meio ambiente, dando enfoque à compreensão do dano ambiental, com suas facetas e efeitos, delimitando a noção de poluidor e estudando a responsabilidade civil objetiva decorrente dos danos causados ao equilíbrio ambiental e à saúde humana. Por último será ressaltada a aceitação jurídica excepcional de certos danos ambientais.

O terceiro capítulo está dedicado ao estudo da relevância do Licenciamento Ambiental como instrumento de gestão do meio ambiente, conceituando-o e abordando seus aspectos gerais, como a sua natureza jurídica, as obras e atividades sujeitas ao licenciamento, a obrigatoriedade do procedimento, bem como de procedimentos específicos de licenciamentos especiais, a impossibilidade de realização de licenciamento ambiental em áreas não-edificantes. Também se fará uma análise dos princípios norteadores do Licenciamento Ambiental.

O quarto capítulo propõe analisar os diferentes tipos de licenças ambientais, e suas características específicas, como natureza, prazos, hipóteses de modificação, suspensão ou cancelamento. Abordará, ademais, os aspectos formais do licenciamento ambiental, como as suas etapas, os documentos e toma a tramitação administrativa imprescindível, dando enfoque aos estudos exigíveis, analisando detalhadamente o Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente, com destaque em sua previsão constitucional e legal, no seu conteúdo mínimo e nas atribuições e responsabilidades da equipe multidisciplinar técnica que o realiza.

O quinto capítulo trata da repartição de competência em relação ao licenciamento ambiental, distinguindo-a da competência administrativa fiscalizatória, e ressaltando os diversos critérios normativos adotados, analisando as previsões contidas na Lei 6.938/81, na Res. 237/97 do CONAMA e da recente Lei Complementar n. 140/2011, que regulamenta a competência material comum em matéria ambiental.

Por fim, no sexto capítulo são expostos alguns casos de injustiças ambientais vivenciadas no Estado do Ceará, a fim de elucidar as falhas decorrentes do procedimento de licenciamento ambiental, demonstrando-se que nem sempre os empreendimentos e as atividades licenciadas atendem aos valores e às normas ambientais, podendo acarretar em riscos ao meio ambiente e à saúde e ao bem estar da coletividade. Será discutido, derradeiramente, o controle judicial do Licenciamento Ambiental e o risco da judicialização das Licenças Ambientais, fazendo uma análise jurisprudencial de casos concretos.

2 O MEIO AMBIENTE, A CRISE AMBIENTAL E A BUSCA POR UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

O equilíbrio do meio ambiente é essencial para sadia qualidade de vida e para a própria sobrevivência do ser humano e das demais espécies. Contudo, a consciência ambiental e o interesse pela preservação do meio ambiente sadio e pela utilização racional dos recursos naturais surgiram apenas há algumas décadas, quando evidenciadas diversas consequências maléficas decorrentes de um desenvolvimento desmedido e insustentável, que somente objetivava o crescimento econômico a qualquer custo.

Neste capítulo estudaremos como se deu a evolução histórica na perspectiva da influência que esta exerceu e ainda exerce sobre a qualidade ambiental, analisando a relação do homem com o meio ambiente desde os tempos remotos até os dias atuais, para entender quando e como teve início a crise ambiental e de que forma o ser humano reagiu diante dos problemas desta advindos.

Investigaremos o plano internacional da preocupação com o meio ambiente e como foi trilhada a sua proteção jurídica, averiguando o despertar global da consciência ambientalista e a repercussão destes fenômenos no âmbito nacional, para compreender a evolução jurídico-normativa da tutela ambiental no Brasil.

Será analisada a constitucionalização da tutela ambiental, sendo necessário, para tanto, estudar a delimitação normativa de meio ambiente, a fim de compreender quais os bens e valores tutelados pela Constituição Federal de 1988, ao firmar o meio ambiente sadio como direito fundamental da coletividade. Veremos, ainda, como o constituinte trilhou a proteção e a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo este dever não apenas ao Poder Público, mas também a toda sociedade. Como forma de alcançar este desiderato, se idealiza a construção de um Estado de Direito Ambiental, na busca de uma efetiva mudança de paradigma, objetivando fortalecer o papel do Estado protetor dos valores e dos princípios ambientais e da cidadania participativa, trilhando-se um caminho pelo qual pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, adotem posturas e condutas que defendam e preservem o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações.

2.1 A evolução histórica e a sua influência sobre a qualidade ambiental

O ser humano desde os tempos remotos explora o seu meio. Essa exploração, no entanto, nem sempre implicou em uma degradação ambiental, uma vez que os homens

nômades, que viviam apenas da caça e da coleta de frutos e raízes, eram capazes de interagir harmoniosamente com o ambiente em que viviam, a fim apenas de prover a sua sobrevivência. Esta forma de exploração não interferia negativamente no bem-estar da natureza ou das outras espécies. Assim agem até hoje todos os outros animais, em equilíbrio com as mais variadas espécies e com o seu *habitat*, com a exceção do *homo sapiens*.

O homem deixou a vida nômade, se firmou em aglomerados, desenvolveu atividades agrícolas e agropecuárias, criou impérios, explorou continentes, quebrou barreiras físicas, científicas e tecnológicas, desmatou florestas inteiras para dar lugar a selvas de pedra e concreto, dizimou diversas espécies animais e da flora, alterou biomas e ecossistemas, fez guerras, construiu milhares de complexos industriais, implantou a produção em massa e incutiu a mentalidade do “ter”, em vez do “ser”, criando a geração do consumo desmedido, e passou a explorar sempre mais e mais os recursos ambientais ao seu alcance, para saciar seus desejos incontroláveis, suas necessidades desmedidas. Consequentemente, a relação do homem com a natureza tornou-se meramente predatória e a ação antrópica passou a ocasionar um desequilíbrio ambiental nunca antes ocorrido.

Na busca de seu desenvolvimento, o ser humano foi capaz, ao longo do tempo, de alterar significativamente o meio ambiente, para atender às suas necessidades, que são sempre crescentes e se tornaram ilimitadas.

O ecossistema planetário sofreu, e ainda sofre, drasticamente com as modificações por ele impostas, que, tão rapidamente, transformou substancialmente a natureza e seu equilíbrio. “Num prazo muito curto – e que se torna sempre mais curto – são dilapidados os patrimônios formados lentamente no decorrer dos tempos geológicos e biológicos, cujos processos não voltarão mais”, conforme frisa Milaré¹.

Assim, em nome da evolução econômica, científica, tecnológica e social, e em decorrência do próprio crescimento demográfico², o homem passou a explorar de maneira inconsequente os recursos naturais, alterando a sua relação com meio ambiente, que antes era equilibrada, ou de intervenção mínima no equilíbrio ambiental, para uma situação de quase esgotamento dos bens ambientais, interferindo diretamente na qualidade do ecossistema planetário, gerando riscos ambientais os mais variados e pondo em cheque a própria

1 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 57.

2 Thomas Robert Malthus publicou, em 1798, na Inglaterra, uma obra que previa o crescimento populacional em proporção geométrica, enquanto que a produção de insumos alimentícios se limitaria ao crescimento em proporção aritmética, preconizando que não seria possível produzir alimentos suficientes para toda a humanidade. (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 4. ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 05.)

sobrevivência da espécie humana.

Milaré³ salienta que a disputa pelo controle dos bens naturais essenciais é causa de conflitos entre países e nações, retratando a ganância humana pela exploração do recursos ambientais:

Tudo decorre de um fenômeno correntio, segundo o qual os homens, para a satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados. E esse é o fenômeno, tão simples quanto importante ou pouco avaliado, que está na raiz de grande parte dos conflitos que se estabelecem no seio das comunidades locais e da sociedade global. Os conflitos – sob os mais diversos pretextos- não passam, como regra, de dissensões entre países ou nações na busca do controle sobre os bens essenciais e estratégicos da natureza. [...] De outro lado, o processo de desenvolvimento dos países se realiza, basicamente, à custa dos recursos naturais vitais, provocando a deterioração das condições ambientais em ritmo e escala até ontem ainda desconhecidos.

A exploração incontrolada dos recursos ambientais se manifesta através das ações dos povos e das suas evidentes consequências, que já causavam alteração adversa da qualidade do meio ambiente mesmo antes do processo de industrialização. Se pensarmos na época das colonizações, o que ocorreu nos territórios colonizados foi uma exploração até a exaustão de suas riquezas naturais. Assim, desde o mercantilismo é possível atentar para a interferência direta da ambição humana e das necessidades crescentes da comunidade global no equilíbrio ecológico e no poder de autorregeneração da natureza.

A exploração do Brasil colonial, por exemplo, acarretou danos ambientais irreversíveis, como a quase extinção do Pau-Brasil⁴ e de várias outras espécies da flora e da fauna brasileira, assim como exauriu os minérios explorados, além de deixar consequências inevitáveis das monoculturas do café, do algodão e da cana-de-açúcar, empobrecendo o solo a ponto de transformá-lo em não mais arável ou produtivo, e gerando, ainda, o desmatamento de florestas antes intocadas e a destruição em massa das comunidades tradicionais indígenas, que representam um de nossos patrimônios culturais mais valorosos.

No entanto, foi através das sequelas do modelo de desenvolvimento econômico proveniente da industrialização que a crise ambiental restou evidenciada.

Carvalho e Santana⁵ asseveram que “as transformações econômicas e sociais que

3 MILARÉ, 2009, p. 58-59.

4 Carvalho e Santana fazem interessante análise acerca da exploração desmedida do pau-brasil, a partir do descobrimento do Brasil, que “não deixou traços apreciáveis, a não ser a destruição impiedosa e em larga escala das florestas naturais donde se extrai a preciosa madeira”. Salientam, ainda, que somente no início do século XVII teve proteção prevista pelo Regimento do Pau-Brasil, o qual não foi satisfatoriamente obedecido. Destacam, igualmente, a exploração pela Coroa Portuguesa aos minérios e a nossa fauna, sem que houvesse qualquer sinal de preocupação por parte do Governo, no tocante à sua preservação, eis que tudo girava em torno do aspecto econômico. (CARVALHO, Antonio César Leite de; SANTANA, José Lima. *Direito Ambiental Brasileiro em perspectiva: aspectos legais, críticas e atuação prática*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 27).

5 Ibid., p. 41.

advieram e resultaram da Revolução Industrial em suas variadas fases, trouxeram consigo a marca indelével da degradação ambiental a partir de inúmeros fenômenos de várias ordens”. Sampaio⁶ considera a Revolução Industrial como o “marco desencadeador de uma série de mudanças nos padrões dos processos de produção e de consumo”, asseverando que foi a partir do processo de industrialização que “a relação entre a sociedade humana e o meio ambiente deixou de ser harmônica para expor conflitos cada vez mais recorrentes e catastróficos”. Os Trennepohl⁷ a destacam como “momento de extrema importância na relação homem-meio ambiente”, registrando que:

O homem passou a produzir bens de consumo em grande escala e a natureza passou a ser fornecedora dos insumos necessários. Quando não era exaurida diretamente pela extração dos insumos, sofria os reflexos das atividades produtivas, como a poluição da água, do ar e dos solos. Cada vez havia mais pessoas e necessidade de mais alimentos para mantê-las. Primeiro, com rudimentares máquinas a vapor, depois com energia elétrica e o mundo de possibilidades de produção decorrentes dessas inovações, o homem passou a superar um limite a cada dia.

Portanto, a Revolução Industrial, que teve início na Grã-Bretanha em meados do século XVIII e se expandiu mundialmente a partir do século XIX, é um importante marco histórico, de relevância global, na caracterização da ocorrência de uma devastação ambiental indiscriminada, processo que se consolidou na Idade Contemporânea, solidificando-se pelo sistema capitalista⁸.

Leite⁹ explica o fenômeno da crise ambiental como o “esgotamento dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial experimentados”, salientando que “o modelo proveniente da revolução industrial, que prometia o bem-estar para todos, não cumpriu aquilo que prometeu, pois apesar dos benefícios tecnológicos, trouxe, principalmente, em seu bojo, a devastação ambiental planetária e indiscriminada”.

2.2 A sociedade de risco

Como visto, o homem passou a explorar o meio ambiente de forma desmedida e irracional, sem atentar para as sequelas de suas ações, desde a época do mercantilismo, as

6 SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Direito Ambiental: doutrina e casos práticos*. Rio de Janeiro: Elsevier, FGV, 2011. p. 01.

7 TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011, p. 03.

8 CARVALHO; SANTANA, 2009, p. 41.

9 LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 26.

quais se fizeram mais evidentes com o processo de industrialização global.

A produção em grande escala desencadeou uma série de mudanças nos padrões dos processos de produção e consumo, causando um desequilíbrio socioambiental de proporções catastróficas.¹⁰ O interesse maior do homem consistia em atender às suas crescentes e ilimitadas novas necessidades, sem preocupar-se com a limitação dos recursos naturais ou com a escassez que essa exploração poderia ocasionar para as futuras gerações. Deste modo, a relação do homem com o meio ambiente passara por uma significativa transformação negativa, revelando-se uma *Sociedade de Risco*.

A teoria da *Sociedade de Risco* foi primacialmente fundamentada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, que publicou, na década de 1980, a obra “*Risck society toward a new modernity*”. Morato Leite¹¹ observa que Beck vê uma dimensão perigosa para o desenvolvimento, especialmente considerando a função da ciência e do conhecimento, sendo o risco e o perigo as consequências do desenvolvimento industrial e científico, resultando em catástrofes imprevisíveis na dimensão estruturante da sociedade.

Belchior¹² salienta a sociedade de risco como um marco da falência da modernidade:

Notadamente, a sociedade contemporânea produz riscos que podem ser controlados e outros que escapam ou neutralizam os mecanismos de controle típicos da sociedade industrial. A sociedade de risco revela-se, portanto, como um modelo teórico que marca a falência da modernidade, emergindo um período pós-moderno, na medida em que as ameaças produzidas ao longo da sociedade industrial começam a tomar forma. Os pilares da concepção moderna de civilização já não conseguem mais explicar os desenvolvimentos da ciência e da sociedade. Trata-se de uma crise de paradigma, crise da modernidade.

A demanda desenfreada e sem precedentes por recursos naturais, aliada ao crescimento demográfico, ademais do aumento da expectativa de vida do homem, proporcionada pelo avanço da medicina e as facilidades e conforto da vida moderna, alavancou alterações adversas da qualidade ambiental que resultaram no comprometimento da qualidade de vida e da própria existência do ser humano.

Como bem retrata Milaré¹³, são inúmeros e variados os problemas ambientais que assolam a nossa *oikos* (*do grego, lar*), tendo como consequência direta a ameaça da vida humana na Terra:

A paisagem natural da Terra está cada vez mais ameaçada pelos riscos nucleares,

10 SAMPAIO, 2011, p. 01.

11 LEITE; AYALA, 2011, p. 28-29.

12 BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica jurídica ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

13 MILARÉ, 2009, p. 59.

pelo lixo atômico, pelos dejetos orgânicos, pela ‘chuva ácida’, pelas indústrias, e pelo lixo químico. Por conta disso, em todo o mundo – e o Brasil não é nenhuma exceção -, o lençol freático se abaixa e se contamina, a água escasseia, a área florestal diminui, o clima sofre profundas e quiçá irreversíveis alterações, o ar se torna irrespirável, o patrimônio genético se degrada, abreviando os anos que o homem tem para viver sobre o planeta. Isto é, ‘do ponto de vista ambiental o planeta chegou quase ao ponto do não retorno. Se fosse uma empresa estaria à beira de uma falência, pois dilapida seu capital, que são os recursos naturais, como se eles fossem eternos. O poder de autopurificação do meio ambiente está chegando ao limite’. Não há dúvida, pois, que a Questão Ambiental, sob esse prisma, é uma questão de vida ou morte, não apenas de animais e plantas, mas do próprio homem e do Planeta que o abriga, pois a Terra também é considerada um organismo vivo ‘sui generis’.

Assim, a sociedade de risco acarretou consequências gravíssimas à qualidade ambiental, deixando marcas irreversíveis de agressões sem precedentes ao meio ambiente, trazendo prejuízos de nível global, os quais impuseram um despertar mundial para a crise ambiental, eis que já não seria possível ignorar a necessidade de uma mudança de paradigma e comportamento sobre a relação do homem com o meio ambiente, sob pena de pôr em risco o futuro da humanidade¹⁴.

2.3 O despertar global de uma consciência ambientalista

Somente quando a crise ambiental estava instaurada é que começou a perceber-se que o novo modelo de produção e consumo seria insustentável ao longo das décadas seguintes. Neste período se denotava claramente a presença de consequências da ação indiscriminada e pouco zelosa do homem na natureza.

O processo de industrialização predatória desencadeou desequilíbrios ambientais os mais desastrosos e variados, como o efeito estufa, em decorrência da poluição do ar atmosférico (gerando o fenômeno de aceleração aquecimento global, que ocasiona o derretimento das calotas polares, as chuvas ácidas, a inundação de cidades litorâneas e a salinização das águas doces, a mortandade de animais marinhos, etc.), a extinção de espécies animais e vegetais, a proliferação de doenças e insetos, o desmatamento de florestas inteiras, a desertificação, a erosão, a poluição dos cursos d’água e a escassez de água potável, a produção de lixo em quantidades absurdas e sem o adequado manejo, o uso de produtos e substâncias tóxicas comprometedoras da saúde humana, a perda da biodiversidade, dentre outras consequências drásticas.

14 SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 32.

Trennenpohl¹⁵ salienta o início da percepção humana das consequências desastrosas que seu modo de consumo e produção estava ocasionando:

Se os nossos antepassados nômades não sabiam que seu modo de utilizar o que a natureza lhes proporcionava era ecologicamente correto; se os seus sucessores sedentários não sabiam que, ao se fixar em comunidades, estavam dando uma guinada na relação com o meio ambiente; se os percussores da Revolução Industrial e do desenvolvimento tecnológico pensavam que os recursos naturais eram infindáveis e jamais seriam exauridos; se todos eles enfim, não tinham a exata noção do que representava a relação do homem com o meio ambiente, na última metade do século XX começaram a se elevar vozes alertando para a necessidade de ordenar essa relação que estava ameaçando o futuro da espécie humana.

A falta de água por conta da destruição das matas e da morte dos rios, a perda de diversidade biológica decorrente da substituição das florestas pela monocultura de alimentos, a poluição do ar, do solo e das águas pelos processos industriais, pelas atividades agrícolas e pelo comportamento da humanidade passaram a ser preocupações cada vez mais presentes e, conseqüentemente, exigiram cada vez mais a emissão de normas e a adoção de políticas públicas para tentar diminuir ou reverter o desequilíbrio ambiental.

Assim, o despertar à questão ambiental apenas teve início com a observação das consequências maléficas da Revolução Industrial. Tal preocupação se deu em virtude do comprometimento não somente da natureza, mas da vida humana em si. É que não apenas os recursos ambientais estavam ameaçados, mas toda a existência do homem na Terra, eis que sem água potável, sem ar adequado aos níveis de saúde, sem insumos alimentícios, sem terras aráveis, enfim, sem um equilíbrio ambiental mínimo, o ser humano não é capaz de sobreviver.

Com a evidência dos sinais da crise ambiental, passou-se a denotar a necessidade de se discutir a questão no âmbito internacional, haja vista que os danos provocados pela ação desmedida do homem haviam alcançado níveis capazes de comprometer a sua própria existência, passando a questão ambiental a ter “um papel de relevo não apenas para preservar o Planeta, mas também pela sua característica global, já que os efeitos provocados pela degradação do meio ambiente extravasam os limites territoriais de um único país, alcançando dimensões regionais, internacionais e até mesmo planetárias”¹⁶.

As pioneiras discussões sobre os riscos da degradação ambiental datam do final da década de 1960. Antes disso, acreditava-se que os bens ambientais eram ilimitados e que estes estariam sempre disponíveis para suprir as necessidades humanas, ou simplesmente não se pensava na temática.

Os avanços científicos foram essenciais nesse processo de sensibilização para a questão ambiental¹⁷, posto que os primeiros alertas foram resultantes de estudos técnicos

15 TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011, p. 04.

16 MILARÉ, 2009, p. 1186.

17 Sobre o tema, importante anotação faz Sampaio: “A caracterização precisa dos efeitos da degradação

direcionados à análise dos efeitos da relação conflituosa entre a atividade humana e o meio ambiente.

O primeiro alerta mundial sobre a crise ambiental se deu através da publicação, em 1971, do relatório “Limites para o crescimento” (*The limits to growth*), estudo realizado por Dennis L. Meadows e outros pesquisadores pertencentes ao “Clube de Roma”¹⁸, que concluía, em suma, que, se mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos, provocando uma repentina diminuição da população mundial e da capacidade industrial¹⁹.

As previsões negativas e catastróficas trazidas à tona pelo referido estudo causaram grande impacto global, advertindo às diversas Nações que os principais problemas ambientais já alcançavam dimensão internacional.

Foi assim que, a partir dos anos 1970, com fundamento na teoria do relatório do Clube de Roma, surgiu uma corrente catastrofista, que defendia que seria necessário estancar o desenvolvimento industrial, promovendo-se o “crescimento (econômico) zero”, para alcançar a recuperação dos ambientes degradados e evitar futuras poluições. Acreditavam que esta era a única solução existente para salvar a existência humana na Terra, que estaria ameaçada pela degradação ambiental. Este era o discurso dos países desenvolvidos em prol da necessidade de se diminuir o desenvolvimento em favor da preservação ambiental.

De outro lado, surgiu uma corrente diametralmente oposta, a dos defensores do

ambiental na saúde e na qualidade de vida dos seres humanos, e no funcionamento dos ecossistemas, somente foi possível devido ao acelerado processo de evolução científica dos últimos dois séculos. Embora também responsáveis pelo desenvolvimento de técnicas e atividades nocivas ao meio ambiente, as revelações científicas permitiram a concepção de políticas públicas e regimes legais e institucionais voltados a conservação do bem ambiental. Mesmo diante da complexidade da compreensão dos diversos fatores que influenciam o funcionamento de um ecossistema, a evolução dos conhecimentos científicos nas mais variadas áreas (e.g., biológica, ecológica, física, química etc.) permitiu desvendar as dificuldades inerentes à interconectividade característica aos diversos elementos naturais presente na natureza” (SAMPAIO, 2011, p. 02).

18 Os Trennepohl fazem nota sobre a criação do Clube de Roma: “A consciência de que a busca desenfreada pelo crescimento econômico e a demanda cada vez mais intensa de bens de consumo estavam levando o mundo à exaustão dos recursos naturais e a um colapso nas perspectivas para o futuro da humanidade motivou alguns chefes de Estado, líderes políticos, industriais, banqueiros e expoentes do mundo acadêmico a se reunir em abril de 1968, num pequeno vilarejo próximo de Roma, na Itália. Esse encontro ficou conhecido mundialmente como Reunião do Clube de Roma. A finalidade da reunião era analisar e discutir alternativas de ações de longo prazo que deveriam ser tentadas em âmbito global, ultrapassando o pensamento estritamente nacional ou regional que costumava nortear as políticas públicas” (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011, p. 05).

19 O mesmo autor segue explanando que “O diagnóstico do Clube de Roma (*The limits to growth*) conclui, em síntese, que a degradação ambiental era resultado do descontrolado crescimento populacional e da demanda dos recursos da Terra causada por este, apontando como solução possível para minimizar os efeitos negativos dessa prática consumir menos ou não consumir determinados produtos para diminuir a produção.” (Ibid., p. 05).

“crescimento a qualquer custo”, tendo como prioridade a busca pelo pleno desenvolvimento econômico e industrial, e pela erradicação da pobreza, que entendiam só ser possível através da exploração indiscriminada dos recursos naturais.²⁰ Tal posicionamento foi adotado pelos países em desenvolvimento, em oposição à teoria dos países desenvolvidos. Fundamentavam a resistência à pretensão dos países ricos no fato de que os mesmos já haviam explorado seus recursos naturais até seu esgotamento, razão pela qual teriam se desenvolvido, o que não ocorrera nos países emergentes, devendo os mesmos priorizarem seu desenvolvimento e a melhora na condição de vida de seus povos, o que acreditavam que somente se concretizaria com a exploração máxima de seus recursos.

Apesar de nem todos os países terem concordado com a necessidade de preservação e recuperação ambiental, a temática foi posta em discussão por primeira vez a nível global, passando a fazer parte da consciência internacional. A partir de então, se começou a trabalhar a noção de que os recursos naturais são limitados e de que seu uso irracional levaria a uma catástrofe, com base no fato científico e lógico de que sem equilíbrio ambiental não é possível dar continuidade à vida humana, já que precisamos de ar puro, água potável, clima ameno, e de alimentos para sobreviver.

A tomada de consciência sobre a importância do crescimento demográfico e do aumento do consumo mundial como fatores de relevo no processo de desequilíbrio do meio ambiente e na ameaça da própria vida humana, impulsionou a Organização das Nações Unidas (ONU) a realizar, em junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia, a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*.

Também conhecida como Conferência de Estocolmo, esta foi o primeiro encontro mundial sobre a questão ambiental, realizada com o intuito de discutir e propor soluções viáveis aos principais problemas ambientais, relacionando-os com as questões socioeconômicas. Contou com a participação de 113 países e 250 organizações não-governamentais e organismos da ONU, e teve como principais resultados a criação do

²⁰ Sachs esclarece a posição de tais correntes: “Os defensores do crescimento a qualquer custo percebiam o meio ambiente como sendo mero capricho dos burgueses ociosos, ou então como mais um obstáculo colocado aos países do hemisfério Sul em processo de industrialização. Segundo eles haveria tempo de sobra para nos ocuparmos do meio ambiente, a partir do momento em que os países periféricos atingissem os níveis de renda per capita dos países do Centro. A esquerda e a direita compraziam-se, além disso, em cultivar um otimismo epistemológico a toda prova, baseado no pressuposto de que a humanidade encontraria sempre as inovações técnicas necessárias para prosseguir em sua marcha ininterrupta rumo ao progresso nacional. No outro extremo, os catastrofistas que anunciavam o apocalipse para o dia seguinte dividiam-se em duas facções: por um lado, aqueles que apregoavam o fim iminente em consequência do esgotamento dos recursos naturais, e por outro, aqueles que anteviam a chegada da catástrofe em consequência da poluição excessiva. Para se evitar o pior seria necessário conter o crescimento demográfico e econômico, ou pelo menos, o crescimento do consumo dos bens materiais.” (Apud BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 14-15).

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, que contém 26 princípios referentes a comportamentos e responsabilidades, com metas específicas sobre questões relativas ao meio ambiente²¹.

Importante frisar que, na oportunidade, o Brasil foi partidário da teoria do crescimento a qualquer custo e encabeçou o grupo que resistiu a pretensão de “crescimento zero” dos países ricos e desenvolvidos²². No entanto, como resultado das discussões empreendidas na Conferência em questão, foi adotada uma posição razoável e intermediária entre as correntes radicais existentes (“crescimento zero” e “crescimento a qualquer custo”), pautando-se na busca por uma harmonização entre o desenvolvimento socioeconômico e o bem-estar ambiental, passando a construir um novo paradigma de desenvolvimento, orientado pela justiça social, dando ensejo à teoria do *ecodesenvolvimento*.

Os Trennepohl²³ esclarecem o surgimento e o conceito do termo *ecodesenvolvimento*:

O termo *ecodesenvolvimento* foi cunhado pelo canadense Maurice Strong, primeiro dirigente do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA e, posteriormente, **Ignacy Sachs popularizou o conceito de uma política socialmente incluyente, capaz de acabar com a exclusão social através da distribuição de riquezas e a conservação e garantia dos recursos naturais para esta e as futuras gerações.** Na opinião de Sachs, o problema do crescimento não pode ser tratado apenas sob a ótica quantitativa, isto é, a opção não se resume a crescer ou não crescer, mas sim em como crescer, na qualidade desse crescimento. Para isso, seus trabalhos tratam de estratégias para harmonizar o desenvolvimento socioeconômico com a gestão ambiental.

Em 1983, a Assembleia Geral da ONU criou a *Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, com o objetivo de discutir e propor meios de harmonizar o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente, reexaminar questões ambientais críticas e sugerir novas formas de cooperação internacional e de incentivo ao engajamento do Poder Público e da sociedade com a causa.

Também conhecida como *Comissão Brundtland*, por ter sido coordenada pela primeira ministra da Noruega, Bro Harlem Brundtland, esta era composta por peritos na área ambiental, e teve seu relatório conclusivo apresentado em 1987, estudo intitulado “O Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), também conhecido como “Relatório Brundtland”²⁴.

No relatório em comento, restou defininda a expressão *Desenvolvimento Sustentável*

21 MILARÉ, 2009, p. 1190-1991.

22 CARVALHO; SANTANA, 2009, p. 41.

23 TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011, p. 06. A respeito do *ecodesenvolvimento*, Souza suscita: “O que pretendeu Ignacy Sachs com este neologismo? Pretendeu, acima de tudo, introduzir uma perspectiva nova para o planejamento econômico. Torná-lo sensível para a adoção de técnicas adaptáveis ao nível cultural de pequenas comunidades de terceiro mundo. Em outras palavras, pretendeu compatibilizar desenvolvimento e ecologia em um nível primário de desenvolvimento”. (SOUZA, 2000, p. 89 *apud* MILARÉ, 2009, p. 64).

24 MILARÉ, Op. cit., p. 1190-1991.

como “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os *habitats* naturais.”²⁵

A partir de então, aprimorada a ideia anteriormente pensada por Maurice Strong e Ignacy Sachs, passou-se a expandir mundialmente um novo paradigma de desenvolvimento, voltado à sustentabilidade dos bens ambientais para as gerações vindouras, através de sua utilização racional. Assim, a inquietação humana, com relação às agressões ao meio ambiente, à saúde e à qualidade de vida do homem, deixa de ter características radicais para caminhar em direção à busca da harmonia de três fatores: o crescimento econômico, o desenvolvimento político-social e a utilização racional dos recursos naturais.

A compatibilização entre preservação do meio ambiente e desenvolvimento assume caráter perene e real na nossa sociedade, que passa a ter a ordem do *Desenvolvimento Sustentável* como base, fundamento, de toda e qualquer gestão ambiental. Afinal, o dualismo entre meio ambiente e desenvolvimento nunca existiu de fato, a não ser meramente no plano teórico, posto que falso, superficial e equivocado.

Sobre o novo paradigma de desenvolvimento Penna²⁶ ensina:

O desenvolvimento sustentável exige da sociedade que suas necessidades sejam satisfeitas pelo aumento da produtividade e pela criação de oportunidades políticas, econômicas e sociais iguais para todos. Ele não deve pôr em risco a atmosfera, a água, o solo, os ecossistemas, fundamentais à vida na Terra. O desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual o uso dos recursos, as políticas econômicas, a dinâmica populacional e as estruturas institucionais estão em harmonia e reforçam o potencial atual e futuro para o progresso humano. Apesar de reconhecer que as atividades econômicas devem caber à iniciativa privada a busca do desenvolvimento sustentável exigirá, sempre que necessário, a intervenção dos governos nos campos social, ambiental, econômico, de justiça e de ordem pública, de modo a garantir democraticamente um mínimo de qualidade de vida para todos.

A expressão *Desenvolvimento Sustentável* foi coborada pela *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, ocorrida no Rio de Janeiro, vinte anos após a Conferência ocorrida em Estocolmo. Também conhecida como “Cúpula da Terra”,

25 “A Humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável – de assegurar que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades” (Conclusão do Relatório da Comissão Brundtland – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991 apud TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011, p. 07).

26 PENNA, 1999, p. 140, apud MILARÉ, 2009, p. 66.

“Rio/92” ou “Eco 92”, essa conferência internacional teve grande magnitude, contando com a participação de 175 países, e tendo como principais resultados compromissos globais assumidos na Declaração do Rio²⁷ e na Agenda 21 Internacional²⁸. O evento abordou temáticas variadas, tais como conservação da biodiversidade, erradicação da pobreza, proteção da atmosfera, acesso à água potável, qualidade de vida e condições de saúde, discutindo a questão ambiental sob a ótica da sustentabilidade, buscando uma maior efetivação da participação dos Estados na cooperação internacional e o fortalecimento das políticas nacionais voltadas à preservação da qualidade ambiental e do bem-estar social.

O Princípio 17 da Declaração do Rio recomendou às Nações que empreendessem a avaliação de impacto ambiental como instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente, princípio este que já se via concretizado em nossa Política Nacional do Meio Ambiente, de 1982, que firmara a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental como ferramentas de controle prévio das atividades utilizadoras dos recursos naturais e potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental.

Dos debates abordados na ECO/92, advieram diversas e importantes Convenções-Quadro²⁹, que objetivavam criar um documento de compromisso global voltado à implementação de medidas específicas para a solução de temas específicos, como, por

27 Sobre a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Milaré esclarece tratar-se de uma Carta que “contém 27 princípios e busca estabelecer um novo modelo de desenvolvimento, fundado na utilização sustentável dos recursos ambientais, no respeito à capacidade do Planeta de absorção de resíduos e de efluentes líquidos e gasosos poluentes e, por fim, na valorização da qualidade ambiental como requisito imprescindível à qualidades de vida, que somente pode ser proporcionada através da solidariedade socioeconômica e da cooperação técnico-científica entre os povos”. (MILARÉ, 2009, p. 1210).

28 A Agenda 21 Internacional é um documento político, composto de cerca de 2.500 ações a serem colocadas em prática, de cunho não-vinculante e programático, mediante o qual os países oficialmente representados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, assim como pelo Fórum das Organizações Não-Governamentais, comprometeram-se oficialmente a buscar a harmonização entre o progresso econômico, social e ambiental. Tal documento estabelece diretrizes essenciais para a efetivação do desenvolvimento sustentável, a serem implementadas pelos governos (tanto a nível nacional, como regional e local), pelas agências de desenvolvimento, pelas organizações das Nações Unidas e por grupos setoriais independentes. Milaré destaca que “entre as abordagens que merecem destaque encontram-se: estímulo à cooperação, seja internacional, seja dentro dos países; ênfase na gestão ambiental descentralizada e participativa; valorização e incremento do poder local; multiplicação de parcerias para o desenvolvimento sustentável; mudança de padrões de consumo e nos processos produtivos [...] promoção da consciência ambiental e o fortalecimento das instituições para o desenvolvimento sustentável [...] a erradicação da pobreza, a proteção da saúde humana, a promoção de assentamentos humanos sustentáveis” (Ibid., p. 93 e 1211).

29 Milaré esclarece que Convenção-Quadro “limita-se a estabelecer objetivos, deixando sob a responsabilidade das Partes o modo de implementar a Convenção em seu território e o seu detalhamento, de forma a estabelecer metas específicas, protocolos e programas de trabalho”. É que os acordos internacionais em geral “atingem os indivíduos só através do direito interno, após a incorporação de seus termos, mediante atos formais”. (Ibid., p. 1187).

exemplo, a *Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima*³⁰ a não menos relevante *Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica*³¹.

Posteriormente ao acontecimento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), foram realizados dois importantes fóruns de discussões das Nações Unidas, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, acontecida no ano de 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012, no Rio de Janeiro, no Brasil. A primeira é conhecida como “Rio + 10”, e a última como “Rio + 20”, por marcarem, respectivamente, os dez e os vinte anos de acontecimento da Rio/92.

A Rio + 10 reuniu diversos líderes mundiais, organizações não-governamentais e instituições financeiras e cidadãos engajados com a questão ambiental, com o fito de para avaliar a mudança global desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e discutir as soluções propostas na Agenda 21 Internacional, para que pudesse ser aplicada de forma coerente não só pelo governo, mas também pelos cidadãos, incentivando a concretização das Agendas Nacionais e Locais, e estimulando a cooperação entre as Nações para lidar com os problemas ambientais globais e o fomento de uma efetiva educação ambiental, a fim de propiciar uma maior participação popular no planejamento de uma economia sustentável.

A Rio + 20 também reuniu líderes e representantes de mais de 191 países, ativistas ambientais e cientistas, objetivando a discussão de dois temas principais: “A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza”, e a “Estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável”. Outrossim, esta Conferência buscou fazer balanço dos avanços ambientais concretizados nos últimos vinte anos, renovando o compromisso mundial com o desenvolvimento sustentável e reafirmando os princípios da Declaração da Rio/92, com o fito de garantir a promoção de um futuro econômica, social e ambientalmente sustentável para nosso planeta e para gerações futuras e presentes. Também avaliou quais as lacunas existentes na execução dos acordos internacionais, abordando novos desafios emergentes e propondo que se viabilizem soluções inovadoras para a crise ambiental, aliadas à evolução científica e tecnológica. Também foi objeto de análise o mandato do

30 Tinha como principal meta a redução das emissões de gases do efeito estufa, em níveis que protegesse o sistema climático, em benefício das presentes e futuras gerações. Em decorrência desta Convenção-Quadro foi firmado, em 1997, o *Protocolo de Quioto*, um tratado de compromissos mais rígidos no combate aos gases do efeito estufa.

31 Ato internacional que objetiva a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos. Apenas em 2009 esta Convenção-Quadro resultou no *Protocolo de Nagoya*, que estabelece metas globais para a preservação da biodiversidade, incluindo um mecanismo multilateral de repartição de benefícios.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), discutindo-se uma forma mais adequada de governança global, que tenha como enfoque primário a sustentabilidade. Todos esses aspectos estão abordados no documento final desta Conferência, denominado “O Futuro que Queremos”.

As Cúpulas Mundiais de discussão sobre a questão ambiental sofrem diversas críticas da sociedade e dos doutrinadores, por entender que, em vários aspectos, estas se limitam apenas ao papel teórico das discussões, não tendo muita efetividade na prática governamental de cada país participante, produzindo documentos meramente programáticos, que não vinculam ou obrigam os Estados signatários.

Embora os tratados internacionais ambientais esbarrem nas burocracias públicas nacionais³², sob o fundamento da preservação da soberania dos Estados, aqueles não deixam de exercer um importante papel no ordenamento jurídico de cada Nação participante destes encontros de nível global, eis que influenciam, direta ou indiretamente, na formulação de normas específicas de proteção ao meio ambiente, ademais de despertar a consciência de todos os povos para a questão ambiental.

No Brasil, o ordenamento jurídico teve fortes reflexos advindos das discussões sobre a temática ambiental no âmbito internacional, passando a adotar normas específicas de tutela ambiental e mudando de paradigma, deixando para trás o posicionamento do “crescimento a qualquer custo”, sustentado na Conferência de Estocolmo, para promover políticas públicas, de âmbito nacional, regional e local, que buscassem a harmonia entre o desenvolvimento econômico e a preservação dos recursos ambientais.

Especificamente no que concerne ao licenciamento ambiental, esse despertar global da consciência ambiental teve suma importância, eis que, antes de serem discutidas no âmbito internacional as questões ambientais, não se antevia a influência negativa que a exploração desmedida e irracional dos recursos poderia acarretar, tendo o alerta global da crise ambiental influenciado diretamente em adoções de políticas públicas internacionais e nacionais voltadas à sustentabilidade, razão pela qual os empreendimentos e atividades potencialmente poluidores passariam a ser controlados previamente pelo Poder Público, através da avaliação de seus impactos ambientais e da sujeição destas ao crivo estatal, por meio do licenciamento

32 Milaré retrata com propriedade o entrave que os acordos realizados no âmbito internacional enfrentam para tornar-se legítimos em cada Nação signatária, afirmando que “as obrigações decorrentes da ordem ambiental internacional podem, ou não tornar-se legais na medida em que os governos soberanos se dispuserem a encampá-las em suas respectivas legislações”. Salienta, ainda, que “sabemos, pela observação do panorama internacional e dos próprios fatos, haver um conflito de interesses que, por vezes, submetem os requisitos essenciais da comunidade da Terra aos caprichos de um povo ou um governo, ao arrepio do bom senso ecológico e dos constantes alarmes disparados pelos conhecimentos científicos e pelas graves crises do Planeta [...] restam, assim, as obrigações de uma ética planetária” (MILARÉ, 2009, p. 1213 e 1228).

ambiental, que passaria a analisar a sua viabilidade ambiental, autorizando ou não a sua implementação, para fins de defesa do meio ambiente sadio.

2.4 A questão ambiental no ordenamento jurídico pátrio

Como destacado, a preocupação com o meio ambiente é recente, havendo a sociedade global despertado para a questão apenas no final dos anos 1960, início dos anos 1970, quando foram feitos os primeiros alertas científicos sobre as consequências maléficas da ação antrópica na qualidade ambiental, que já comprometiam a saúde e a própria vida humana.

A consciência ambientalista no âmbito brasileiro tardou um pouco mais em acontecer, eis que o Brasil encampou a teoria do “crescimento a qualquer custo”, fato evidenciado na Conferência de Estocolmo, visando apenas o desenvolvimento econômico do país, deixando em último plano a preocupação com a crise ambiental existente, sob o fundamento de que, por tratar-se de uma nação em desenvolvimento, tinha que priorizar o crescimento do país, nos aspectos econômico e social, o que seria incompatível, na visão da época, com a preservação do meio ambiente.

Durante o período da ditadura militar das décadas de 1960 e 1970, em virtude da disponibilidade externa de capital, foram viabilizados pesados investimentos em infraestrutura (rodovias, ferrovias, telecomunicações, portos, usinas hidroelétricas e nucleares), nas indústrias de base (mineração e siderurgia), de transformação (papel, cimento, alumínio, produtos químicos e fertilizantes), equipamentos (geradores, sistemas de telefonia, máquinas, motores, turbinas), bens duráveis (veículos e eletrodomésticos) e na agricultura de alimentos (grãos, carnes e laticínios), fatores que levaram, por um lado, ao crescimento da região, mas por outro, a gravíssimos danos ambientais, instalando-se um processo de degradação ambiental que perdura até hoje³³.

Como reflexo das discussões internacionais sobre a temática ambiental, e já evidentes os problemas ambientais nacionais, nos anos 80 houve uma mudança de paradigma do Estado Brasileiro, que finalmente sentiu a necessidade de tutelar juridicamente o meio ambiente, criando órgãos e mecanismos de defesa específicos, através da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) criada pela Lei 6.938, de 1981. A PNMA foi um marco de grande

33 CARVALHO; SANTANA, 2009, p. 47.

importância da tutela de um bem que passaria, a partir de então, a ter autonomia: o bem ambiental.

A Lei 6.938/81, em vigor até os dias de hoje, prevê instrumentos de gestão pública voltados à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico³⁴. Deste modo, o legislador brasileiro inovou, adequando a norma à realidade da crise ambiental discutida globalmente, trazendo conceitos modernos e criando instrumentos de tutela do meio ambiente que atendiam às expectativas dos sistemas jurídicos mais avançados, como a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA³⁵ (composto de órgãos e entidades da Federação, bem como de fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental), assim como instituiu o Licenciamento Ambiental (para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores), e, ademais, estabeleceu a responsabilidade objetiva para a reparação e/ou indenização pelos danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados pela ação ou atividade poluidora.

Vê-se, destarte, que a referida Lei representou um grande avanço na proteção jurídica ao meio ambiente, transformando o pensamento nacional no que concerne à necessidade da efetivação de um desenvolvimento socioeconômico em harmonia com a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida e à dignidade

34 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 (art. 2º, *caput*, da Lei 6.938/81).

35 A Lei 6.938/81 criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), assim composto, *in verbis*: “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; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990); 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; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990); 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; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990); IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990); 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; (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 1989); VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei n. 7.804, de 1989)”

humana, fundando os pilares voltados a propiciar a sustentabilidade no País.

E isso era apenas o começo de um grande avanço do ordenamento jurídico pátrio na luta pela preservação ambiental, eis que a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo inteiro (Capítulo VI – Do Meio Ambiente) à tutela do bem ambiental e declarou, no *caput* art. 225, o meio ambiente sadio como direito fundamental, atrelando a ideia de equilíbrio ecológico do meio ambiente à sadia qualidade de vida, essencial tanto para as presentes gerações como para as vindouras, impondo não apenas ao Poder Público, mas também a toda sociedade, o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Assim, o Brasil passaria por um processo denominado doutrinariamente por “ecologização da Constituição” ou “constitucionalização do ambiente”, que já era uma “irresistível tendência internacional, que coincide com o surgimento e a consolidação do Direito Ambiental”³⁶.

2.4.1 O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Apesar da importante contribuição da PNMA para a consolidação da proteção e defesa do bem ambiental, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* foi firmado, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, como um direito fundamental. Através do *caput* do art. 225 da CF/88, o constituinte afirma que o meio ambiente equilibrado é *bem de uso comum do povo*, sendo este *essencial à sadia qualidade de vida*.

Milaré³⁷ destaca que “de fato, a Carta brasileira erigiu-o à categoria de um daqueles *valores ideais da ordem social*, dedicando-lhe, a par de uma constelação de regras esparsas, um capítulo próprio que, definitivamente, institucionalizou o direito ao ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo.”

Fiorillo, Morita e Ferreira³⁸ asseveram que “o art. 225 da Carta Magna estabeleceu que primeira vez na história do direito constitucional brasileiro, de forma direta, o direito ao meio ambiente, regrando, em consequência, no plano normativo mais elevado do Estado brasileiro, os fundamentos do direito ambiental constitucional”.

Canotilho e Leite³⁹ afirmam que “a doutrina, de forma geral, reconhece a existência de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mormente nos

36 CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 61.

37 MILARÉ, 2009, p. 144.

38 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 58.

39 CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 96/97.

países que modificaram suas Constituições após a Conferência de Estocolmo de 1972. E acrescentam, “nessa linha, para Canotilho e Moreira, o ‘direito do ambiente’ é um dos ‘novos direitos fundamentais’ ou nas palavras de Mirra, um ‘direito humano fundamental’”.

Assim, dedicando-lhe um capítulo inteiro e vários artigos esparsos, a Carta Magna consolidou o meio ambiente sadio como direito fundamental de todos, não apenas para a presente geração, mas também para as futuras, por ser este um direito garantidor da qualidade de vida e da própria vida humana. Ademais, frise-se tratar de um direito fundamental de natureza difusa, eis que pertencente a todos, e intergeracional, posto que deve ser defendido e preservado para as presentes e futuras gerações.

O bem ambiental, estabilizado constitucionalmente como um bem jurídico *per se*⁴⁰, tem duas importantes características, sendo a primeira a sua natureza difusa (bem uso comum do povo), formulando o constituinte “inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados”⁴¹, e, a segunda, a sua essencialidade à sadia qualidade de vida, sendo o conceito jurídico de bem ambiental mais amplo do que econômico, “pois abrange todos os recursos naturais essenciais à sadia qualidade de vida”, esclarece Sirvinskas⁴².

Trata-se de um bem de natureza difusa, tendo por características a transindividualidade, a indivisibilidade e a indeterminabilidade de seus titulares⁴³. Transindividual porque ultrapassa a pessoa do indivíduo, diz respeito a um direito de massa, não sendo nem público nem privado, pertencendo a todos. Indivisível posto que não se pode cindir, é tido como um todo, um sistema único e interligado. E de titularidade indeterminável, eis que pertence a todos, presentes e futuras gerações. A situação fática que ligam seus titulares é a preservação ou a degradação ambiental.

Bonavides⁴⁴ preleciona, ainda, ser um direito fundamental de terceira dimensão. Conhecidos igualmente por direitos da fraternidade ou solidariedade, os direitos de terceira dimensão englobam, dentre outros, o direito a uma sadia qualidade de vida, ao progresso, à autodeterminação dos povos, à proteção ao patrimônio cultural brasileiro e a um meio

40 “Vale dizer, dotado de um valor intrínseco e com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana e de outros bens inerentes à pessoa” (MILARÉ, 2009, p. 144)

41 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 75.

42 SIRVINSKAS, 2009, p. 32.

43 O Código de Defesa do Consumidor definiu interesses ou direitos difusos como “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (art. 81, parágrafo único, I, da Lei Federal n. 8.078/90).

44 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p. 524-526.

ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre o tema, o Ministro Celso de Melo⁴⁵ destaca que os direitos de terceira dimensão materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Destarte, a Carta Política de 1988 reconhece o meio ambiente como um dos pilares da própria dignidade da pessoa humana, posto tratar-se de direito fundamental essencial ao bem-estar de toda a comunidade global, inclusive para as futuras gerações. É que não somos capazes de sobreviver sem um ambiente sadio, sendo necessário para a nossa existência e saúde o equilíbrio ambiental.

No mesmo raciocínio salienta Fiorillo⁴⁶ que “uma vida saudável reclama a satisfação de um dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, qual seja, a dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, III.” O mesmo autor⁴⁷ esclarece que a sadia qualidade de vida só pode ser garantida caso seja viabilizado o *piso vital mínimo*, ou seja, o mínimo existencial com o qual o ser humano pode sobreviver com dignidade, devendo, para tanto, ser satisfeitos os direitos à saúde, à educação, à moradia, à segurança, ao lazer, entre outros direitos previstos no art. 6º da Constituição Federal.

2.4.2 A delimitação normativa do Meio Ambiente

Para entendermos melhor a tutela constitucional ao meio ambiente, é necessário delinear a conceituação de meio ambiente, expondo os limites de sua extensão.

O Meio Ambiente está expressamente conceituado na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, como 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”⁴⁸.

Ao afirmar que o meio ambiente é o conjunto de elementos que abriga e rege a vida em todas as suas formas, o legislador quis dar-lhe uma amplitude conceitual, não o restringindo apenas aos meros recursos e demais elementos naturais, sendo necessário entendê-lo como um todo que abrange todos os aspectos relacionados à interação do homem

45 STF- Pleno-MS nº 22.164/SP- Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17 nov., 1995, p. 39 apud MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 31.

46 FIORILLO, 2009, p. 106.

47 Ibid., p. 110.

48 Lei 6.938/81, art. 3º, I.

com a natureza e da natureza com o homem, compreendendo os bens ambientais como aqueles advindos tanto de um processo natural, como dos processos que passaram pela intervenção humana, ou, ainda, daqueles decorrentes da própria atividade humana.

Ao tratar o *Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado* como um direito fundamental do homem, a Constituição Federal adotou a visão antropocêntrica do meio que nos circunda, permitindo uma abrangência mais alargada do bem jurídico constitucionalmente tutelado, qual seja, o bem ambiental. Assim, o meio ambiente deve ser protegido objetivando garantir a essencial sadia qualidade de vida do homem, mas, para isso, igualmente é necessário defender e preservar os elementos naturais que compõem este meio.

Nos ensinamentos de Leite e Ayala⁴⁹ “o meio ambiente deve ser embasado em uma visão antropocêntrica alargada mais atual, que admite a inclusão de outros elementos e valores. Esta concepção faz parte integrante do sistema jurídico brasileiro. Assim, entende-se que meio ambiente deve ser protegido com vistas ao aproveitamento do homem, mas também com o intuito de preservar o sistema ecológico em si”.

Ainda sobre a evolução da clássica visão antropocêntrica para dar espaço à aceitação de um antropocentrismo alargado, frisa Antunes⁵⁰ que “há uma obrigação social, legal e constitucional para com a tutela dos processos ecológicos essenciais que, a toda evidência, só reflexamente pode ser vinculada ao sujeito de direito, entendido como tal o ser humano”.

Portanto, o meio ambiente, juridicamente, deve ser compreendido não meramente em seu aspecto natural (que envolve a já citada conceituação de recursos ambientais), mas em seus demais aspectos (não-naturais), que abrangem a vida humana e a sua sadia qualidade de vida.

Embora o meio ambiente seja *uno* (macrobem unitário e integrado), eis que, como destacado alhures, trata-se de um bem difuso (indivisível, transindividual), de uso comum do povo (de titularidade indeterminada), é possível identificar os microbens que o compõem, sendo estes os aspectos que possibilitam a identificação do bem ambiental que está sendo especificamente tutelado, e, assim, também, lesado.

Para explicitar a diferenciação entre o macrobem – meio ambiente – e os microbens – elementos que compõem o meio ambiente –, faz-se referência aos ensinamentos de Benjamin⁵¹:

Como bem – enxergado como verdadeiro *universitas corporalis*, é imaterial – não se confundindo com esta ou aquela coisa material (floresta, rio, mar, sítio histórico,

49 LEITE; AYALA, 2011, p. 93.

50 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 19.

51 BENJAMIN, 1993, p. 75, apud LEITE; AYALA, 2011, p. 85.

espécie protegida, etc) que o fora, manifestando-se, ao revés, como o complexo de bens agregados que compõem a realidade ambiental. Assim, o meio ambiente é bem, mas, como entidade, onde se destacam vários bens materiais em que se firma, ganhando proeminência, na sua identificação, muito mais o valor relativo à composição, característica ou utilidade da coisa do que a própria coisa. Uma definição como esta de meio ambiente, como macrobem, não é incompatível com a constatação de que o complexo ambiental é composto de entidades singulares (as coisas, por exemplo) que, em si mesmas, também são bens jurídicos: é o rio, a casa de valor histórico, o bosque com apelo paisagístico, o ar respirável, a agra potável.

No intuito de facilitar a compreensão da ampla conceituação de meio ambiente, a doutrina brasileira o estuda por meio de divisão de seus diversos aspectos (cultural, artificial, do trabalho e, evidentemente, natural), pois assim é possível identificar o objeto que se pretende tutelar.

Fiorillo, Morita e Ferreira⁵² apontam a classificação do meio ambiente, realizada pelo direito ambiental brasileiro, com base nos dispositivos observados de forma sistemática na Constituição Federal, dividindo-o em patrimônio genético, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural, destacando que “sendo unitário o meio ambiente, conforme tivemos a oportunidade de afirmar, a divisão indicada busca tão somente facilitar a identificação das atividades degradantes, assim como o bem ambiental que está sendo ameaçado ou lesado, jamais se perdendo de vista o objeto maior do direito ambiental brasileiro que é a tutela da vida sustentável.”

Passemos, então, à análise de cada um dos aspectos que compõem a classificação do meio ambiente como macrobem.

O aspecto cultural é aquele que diz respeito à preservação do patrimônio cultural brasileiro, constituído pelos bens de natureza material e imaterial “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”⁵³ Sua tutela está prevista na Constituição Federal diretamente no art. 216, e indiretamente em vários dispositivos constitucionais.

O aspecto artificial refere-se à tutela de um adequado ordenamento urbano, e ao cumprimento da função social e ambiental da propriedade. É a qualidade de vida do homem no lugar onde habita, seja na cidade, seja no campo, e o controle de suas ações neste meio em que vive. É previsto constitucionalmente nos arts. 182 e seguintes, da CF/88, assim como em outros artigos esparsos da Constituinte, que falam sobre habitação, transporte urbano,

52 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 64/65.

53 Segundo o art. 216 da Constituição Federal de 1988, o patrimônio cultural é compreendido pelas formas de expressão, pelos modos de criar, fazer e viver; pelas criações científicas, artísticas e tecnológicas; pelas obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; pelos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

saneamento básico, lazer, espaços verdes, etc. Está diretamente vinculado aos Planos Diretores municipais e ao Estatuto da Cidade (Lei. 10.257/2001). Por seu turno, o art. 186 da CF/88 trata dos requisitos atinentes ao cumprimento da função social da propriedade rural.

O meio ambiente do trabalho foi suscitado pelo art. 200, VIII, da Carta Magna, e constitui “o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores autônomos etc.)”⁵⁴

E, ainda, o aspecto natural, que acaba por ser o mais evidente deles, pois, quando pensamos em preservação ambiental, a primeira coisa que nos vem à cabeça é a proteção à fauna, à flora, ao ar (atmosfera), ao solo e ao subsolo, às águas, enfim, todos os recursos ambientais⁵⁵ naturais do meio em que vivemos, posto serem estes essenciais à nossa sobrevivência e ao próprio equilíbrio deste aspecto físico do ambiente.

Milaré destaca que “a noção de dano ambiental não poderia estar divorciada desta visão ampla de meio ambiente, certo que o seu conteúdo não se resume só ao conjunto de elementos naturais, mas também aos artificiais e culturais.”⁵⁶

Assim, temos que o conceito de meio ambiente é aberto, estando “sujeito a ser preenchido casuisticamente, de acordo com cada realidade concreta que se apresente ao intérprete”⁵⁷, estando todos os aspectos que formam o macrobem ambiental tutelados de forma mediata no art. 225, caput, do Texto Maior.

2.4.3 A preservação e a defesa do meio ambiente sadio

O constituinte de 1988 confirmou no plano constitucional a autonomia do bem ambiental, delineando a sua importância no mundo jurídico, e impôs expressamente a obrigação do Poder Público e da sociedade de proteger e defender o direito fundamental intergeracional ao meio ambiente sadio ecologicamente.

Sendo o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* um direito fundamental, este deve ter aplicação direta, vinculando de imediato a todas as entidades públicas e privadas (art.

54 FIORILLO, 2009, p. 22.

55 Conforme já salientado, os recursos ambientais são compostos pela atmosfera, pelas águas interiores, superficiais e subterrâneas, pelos estuários, pelo mar territorial, pelo solo e subsolo, pelos elementos da biosfera, pela fauna e a flora.

56 MILARÉ, 2009, p. 867.

57 ANTUNES, 2000, p. 246 e 247 apud MILARÉ, 2009, p. 866.

5º, parágrafo 1º da CF/88), sendo este irrenunciável, inalienável e imprescritível. Sobre tais características, explica Herman⁵⁸:

Irrenunciabilidade, conquanto é direito que não aceita renúncia apriorística, embora conviva amiúde com a omissão de exercício e a implementação relaxada (a conhecida e corriqueira passividade da vítima ambiental e do próprio Estado).

[...] Inalienabilidade, na medida em que, por ser exercício próprio, é indelegável, intransferível e inegociável, pois ostenta titularidade pulverizada e personalíssima, incapaz de apropriação individual.

[...] Imprescritível, qualidade derivada do seu perfil intertemporal ou atemporal, pois consagra entre os seus beneficiários até os incapazes de exercitarem os direitos diretamente e mesmo as gerações futuras.

Isto é, devem o Poder Público e a sociedade buscar efetivar de forma direta a garantia deste direito fundamental constitucional, defendendo e preservando o equilíbrio ambiental, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e das futuras gerações, atuando em cooperação mútua e contínua.

Fiorillo, Morita e Ferreira⁵⁹ salientam que da análise do art. 225 da Constituição de 1988, deve o intérprete verificar a existência de aspectos fundamentais, dentre eles o estabelecimento de forma impositiva, tanto ao Poder Público como à coletividade, não só o dever de defender os bens ambientais como também o de preservá-los, ou seja, um poder-dever fundamental que deita raízes na própria Constituição, tendo por objetivo assegurar o uso do bem ambiental não só para a presente, mas também para as futuras gerações.

Para possibilitar o cumprimento deste poder-dever imposto pela Carta Magna de 1988, o constituinte preocupou-se em criar instrumentos de tutela ambiental, a fim de propiciar a defesa e preservação do meio ambiente sadio.

No que concerne aos deveres o Poder Público, listou-os expressamente no art. 225, parágrafo primeiro da CF/88⁶⁰, dentre eles a necessidade de definição de espaços territoriais a

58 BENJAMIN, 2007, p. 98-100.

59 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 58/59.

60 “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. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; 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; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

ser especialmente protegidos, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, dentre outros que compõem uma gestão pública voltada à preservação do equilíbrio ambiental, por meio de políticas sustentáveis. Ressalte-se, ainda, que a Lei Maior impôs ao Poder Público a necessidade de exigir o Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, o que deverá ocorrer no primeiro momento do processo de licenciamento ambiental.

Para possibilitar a efetividade da participação da sociedade na defesa e proteção da qualidade ambiental, a Constituição Federal vigente estabelece, no mesmo parágrafo primeiro do art. 225, a incumbência ao Poder Público de promover a expansão da educação e da consciência ambiental, o que levou, posteriormente, à criação da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999), a qual define educação ambiental como os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade, e firmando esta como um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal⁶¹, propiciando os princípios da Participação Popular, da Educação Ambiental, da Informação Ambiental, todos constitucionalmente previstos.

Portanto, somente através da ação integrada entre o Poder Público e a coletividade é possível alcançar uma efetiva proteção e defesa ao meio ambiente, haja vista que nem sempre as normas ou a atuação estatal são suficientes para garantir os direitos fundamentais, principalmente quando falamos de tutela ambiental, campo onde é impende que haja uma mudança no modo de agir, consumir, produzir e pensar da sociedade.

2.4.4 O Estado de Direito Ambiental: uma mudança de paradigma

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem por fundamento a base axiológica dos direitos fundamentais, qual seja: a dignidade da pessoa humana. Neste sentido, é imperioso que aconteça uma mudança de paradigma do Estado e da

61 Conforme estabelecem os artigos 1º e 2º, da Lei 9.795/99 (Política Nacional de Educação Ambiental).

sociedade, que devem trabalhar conjunta e solidariamente em prol da defesa do meio ambiente sadio. Leite e Ayala⁶² sublinham que a crise ambiental vivenciada pela modernidade “traz consigo uma nova dimensão de direitos fundamentais, a qual impõe ao Estado de Direito o desafio de inserir entre as suas tarefas prioritárias a proteção do meio ambiente”.

Vários doutrinadores ressaltam a necessidade da efetivação de um Estado de Direito Ambiental, que “é um conceito de cunho teórico-abstrato que abarca elementos jurídicos, sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas”⁶³.

Defendem que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a base de todos os demais direitos fundamentais, em virtude de uma nova ordem pública ambiental, advinda da ecologização do Estado e do Direito, pelo que impende uma mudança de paradigma das políticas públicas e da própria hermenêutica jurídica. “Nesse sentido, a cada dia aumenta o número de adeptos de um novo modelo de Estado, que emerge a partir do redimensionamento do papel do Estado na sociedade, em prol do meio ambiente sadio.”⁶⁴

A sociedade de risco, marcada na modernidade, levou adiante um modo de produção e consumo que findaram por trazer à tona consequências drásticas, moldando uma crise ambiental que remanesce até os dias de hoje. A mudança de paradigma impera, pois não há como dar continuidade a um estilo de vida descompromissado com a preservação ambiental sem comprometer a qualidade de vida das gerações futuras. Neste contexto é que Belchior⁶⁵ salienta a necessidade da criação de um Estado de Direito Ambiental:

[...] urge a construção de um Estado de Direito Ambiental que venha a se adequar à crise ecológica e à sociedade de risco, possuindo princípios fundantes e estruturantes, contorno e metas para tentar minimizar os efeitos dos impactos negativos do meio ambiente. A necessidade de construção de um Estado de Direito Ambiental implica mudanças profundas na estrutura da sociedade e na atividade estatal, com o objetivo de apontar caminhos em resposta aos novos pilares de uma sociedade de risco.

Cruz e Bodmar⁶⁶ afirmam que

este quadro desafiante impone la necesidad no apenas de acciones locales y aisladas, sino de una especial sensibilización también globalizada, que contribuya con la internalización de nuevas prácticas y actitudes, principalmente en las acciones de los Estados. Sólo con la creación de un Estado Transnacional Ambiental es que será posible la construcción de un compromiso solidario y global en favor

62 LEITE; AYALA, 2011, p. 39.

63 CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 153.

64 BELCHIOR, 2011. p. 122.

65 Ibid., p. 118.

66 CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. *Pensar Globalmente y actuar localmente: El Estado Transnacional Ambiental de Ulrich Beck*. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2008. p. 22.

del Ambiente para que sea asegurada de manera preventiva y precautoria la mejora continua de las relaciones entre hombre y naturaleza.

Canotilho e Leite⁶⁷ asseveram que “o Estado de Direito Ambiental passa obrigatoriamente pela tomada de consciência global da crise ambiental e exige uma cidadania participativa, que compreende a ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental”. E acrescentam que para se edificar o Estado Ambiental “pressupõe-se uma democracia ambiental, amparada em uma legislação que encoraje e estimule o exercício da responsabilidade solidária”.

Com o despertar para a questão ambiental, e diante da relevância do equilíbrio do meio ambiente para toda a sociedade, inclusive para a existência das gerações presentes e futuras, é que a proteção ambiental passou a ser prioridade nas ações do nosso Estado de Direito. Ademais, o bem-estar ambiental rege a ordem constitucional, eis que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser a base de todos os demais direitos fundamentais, havendo o constituinte fixado a ideia de que somente é possível se ter sadia qualidade de vida com o equilíbrio ecológico.

Isto está refletido não apenas no art. 225 da Carta Magna, mas também em diversos outros artigos, que igualmente cuidam da questão ambiental. Há vários dispositivos constitucionais esparsos que se interligam direta ou indiretamente com a proteção ao meio ambiente.

Por exemplo, o art. 23, incisos III, VI e VII, da CF/88 estabelece a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger as paisagens naturais notáveis e o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e para preservar as florestas, a fauna e a flora⁶⁸. Já no âmbito da competência legislativa, a Constituição Federal firma a competência concorrente entre os entes da federação, cabendo-lhes legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, incisos VI, VII e VIII da CF/88); ademais das

67 CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 153.

68 Consoante veremos mais adiante, a competência material comum, em matéria ambiental, foi posteriormente regulamentada pela Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação dos entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum já destacada, sendo de vital importância para o procedimento do Licenciamento Ambiental, pois define, especificamente, a competência para licenciar, alterando a Lei n.º 6.938/81 e a resolução 237/97, do CONAMA.

normas específicas atinentes à competência municipal (art. 30 da Carta Magna).

Ao traçar regras da política urbanística, o constituinte aprofundou as orientações quanto ao conceito de qualidade de vida, satisfação dos valores da dignidade da vida e da pessoa humana, limitando o direito de propriedade à função socioambiental (art. 5º, XXIII, art. 182, *caput* e parágrafos, art. 186 e art. 190, todos da CF/88).

A CF/88 acautela, ademais, o direito à vida (art. 5º, *caput*, CF/88) e o direito à saúde (art. 6º, CF/88), instituindo um Sistema Único de Saúde que deve, entre outras atribuições, participar do controle e da fiscalização de produtos e substâncias tóxicas e radioativas, e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (Art. 200, VII e VIII, CF/88), o direito dos povos indígenas (art. 231, parágrafo 1º, CF/88), a proteção ao patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (art. 216, CF/88), o direito ao exercício à ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88), que igualmente propicia a participação comunitária, e da ação civil pública (art. 129, III, parágrafo 1º, CF/88).

Acrescente-se, ainda, que a Carta Política brasileira estabelece a defesa do meio ambiente como um dos princípios da Ordem Econômica, exigindo a atuação de um Estado intervencionista, preservados direitos e garantias individuais, que contribua para o equilíbrio ambiental, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI, CF/88).

A intervenção estatal na esfera econômica é, portanto, meio para atingir a almejada qualidade ambiental, buscando harmonizar o desenvolvimento econômico, tecnológico e científico com a preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, com foco na saudável qualidade de vida do ser humano, exigindo do Estado “tanto uma ação positiva – no sentido de investimento financeiro e, ao mesmo tempo, fiscalização da atividade, para que esta não prejudique o meio ambiente – quanto uma ação negativa, de não financiar (ou mesmo renunciar receitas fiscais) as atividades produtivas que não guardem pertinência com o desenvolvimento sustentável e degradem o meio ambiente.”⁶⁹

Na atribuição de efetividade à intervenção estatal na atividade econômica, com fins de promover a sustentabilidade, é necessário identificar quais são as atividades lesivas ao meio ambiente⁷⁰, para poder tratar de forma diferenciada cada atividade na medida do

69 SOARES, Virgínia Prado. Meio Ambiente e orçamento público. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da Silva; SOARES, Inês Virgínia Prado (org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 556.

70 Estudaremos no próximo capítulo as espécies de lesão ao meio ambiente, para poder identificarmos quais são as atividades lesivas à qualidade ambiental.

impacto em que elas causam, efetiva ou potencialmente, e também, para através do procedimento de licenciamento ambiental, permitir ou não que elas se desenvolvam.

Assim, para a construção de um Estado de Direito Ambiental é necessário a soma entre a norma e a ética ambiental (o que se alcança através da consciência ecológica), devendo a Constituição Federal fortalecer o papel do Estado protetor dos valores e princípios ambientais e da cidadania participativa, trilhando-se um caminho pelo qual pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, adotem posturas e condutas que defendam e preservem o meio ambiente sadio e o bem-estar e a saúde da coletividade.

Da mesma forma, só é possível alcançar um efetivo controle prévio das atividades potencialmente poluidoras se houver uma cooperação entre a sociedade e o Poder Público, a fim somar esforços no sentido de que as atividades econômicas, a serem implementadas ou existentes, tenham o propósito desenvolver-se racionalmente, com equilíbrio ambiental e promovendo ações socialmente justas, respeitando os valores culturais, materiais e imateriais, a qualidade de vida da coletividade, assim como a usando a tecnologia e a ciência a favor da maximização dos impactos positivos e da minimização dos impactos negativos que delas possam advir. A ética ambiental⁷¹ da população é capaz de trazer ações inovadoras e ambientalmente corretas por parte das empresas, posto que os interesses do consumidor responsável requerem uma mudança de paradigma.

71 Nalini afirma que a ética ambiental é a aplicação da ética social nas questões comportamentais em relação ao meio ambiente, e salienta que a crise enfrentada não é do ambiente e sim uma crise de valores humanos, da ética em todas as dimensões, que traz à tona novos pensamentos, novos conflitos, novas possibilidades, novas soluções e novos comportamentos diante do planeta. (NALINI, José Renato. *Ética Ambiental*. 3. ed. Campinas, SP: Millenium, 2010. p. 13).

3 O DANO AMBIENTAL E O SEU CONTROLE ESTATAL

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental da coletividade, devendo o bem-estar ambiental ser defendido e tutelado pelo Poder Público e pela população em geral, sejam pessoas físicas, entidades civis ou empresas privadas.

Vimos que o conceito de meio ambiente é amplo, não se limitando apenas ao aspecto natural de seus elementos, mas também abrangendo valores e bens culturais, o meio urbano e suas estruturas, e o equilíbrio físico e psíquico do ser humano, seja no seu ambiente de trabalho, ou nos locais por onde transita e vive. A proteção ambiental exige, portanto, a delimitação do objeto que se visa tutelar (o bem ambiental), e, ademais, da própria noção de equilíbrio. Afinal, o constituinte foi claro ao estabelecer que o meio ambiente deve ser garantido em seu estado de equilíbrio vital para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Assim como o conceito de meio ambiente é aberto, podendo ser preenchido e delimitado em cada caso em concreto, temos que a aceção de equilíbrio ambiental também dependerá da avaliação do que juridicamente entendemos por lesão. É que onde há lesão ambiental há ausência de equilíbrio ecológico.

Estudaremos neste capítulo as espécies de lesão ao meio ambiente, e veremos a proximidade entre as terminologias utilizadas em nosso ordenamento jurídico, eis que a diferença entre degradação da qualidade ambiental, poluição, impacto negativo é tênue. Todas essas espécies compõem o dano ambiental, que é lesão ao bem juridicamente tutelado: o bem ambiental.

Quando verificada a ocorrência de uma lesão ao meio ambiente teremos uma situação de desequilíbrio ambiental, que necessariamente deverá ser sanada, minimizada ou compensada, sob pena de responsabilidade do sujeito lesivo. Estudaremos, portanto, os sujeitos ativos e passivos do dano ambiental, a sua extensão e a responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente.

Veremos, ainda, que, em certas situações excepcionais, há danos que podem ser juridicamente aceitos ou toleráveis, posto que a ideia de equilíbrio ambiental está inserta na necessidade de compatibilizar-se o crescimento econômico e social com a preservação ambiental. É que qualquer intervenção humana no meio ambiente é capaz de causar degradação ambiental, não sendo razoável a ideia de equilíbrio limitar a ação humana à intocabilidade de seu meio. Assim, através de sopesamento entre impactos positivos e negativos ao meio ambiente, alguns danos poderão ser absorvidos, desde que se faça uso de

todos os meios disponíveis e cabíveis para a eliminação ou minimização do mesmo, e tendo o empreendimento importância para a sociedade, prevalecendo as vantagens da atividade.

3.1 As espécies de lesões ao meio ambiente

O estudo das espécies de lesão ao meio ambiente é essencial para compreender como funcionará a avaliação de impactos ambientais por parte do órgão licenciador, a fim de que este averigue se o empreendimento deve ou não ser licenciado, e, ademais, decidir quais serão as medidas de controle e compensação ambiental que serão impostas ao longo do procedimento de licenciamento ambiental.

As normas que tratam especificamente da matéria impõem ao Poder Público a efetivação do controle das atividades potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependendo estas de prévio licenciamento ambiental. Destarte, o estudo da acepção de poluição e de degradação ambiental também é pré-requisito para entender quais são as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

Assim, impende analisar a distinção existente entre poluição, degradação da qualidade ambiental e impacto ambiental negativo, todos tipos de lesões que compõem o dano ambiental, que deve ser prevenido e reprimido pelo Poder Público.

3.1.1 Degradação da Qualidade Ambiental e Poluição: delimitações

Para compreendermos quais são as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, temos que, preliminarmente, delimitar as conceituações de *degradação da qualidade ambiental* e *poluição*, pois estas são pré-requisitos para sujeitar o empreendedor a este procedimento administrativo, ainda que em caráter potencial. É que de forma expressa, a lei da PNMA estabeleceu como um de seus instrumentos o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras⁷² e impôs a necessidade do prévio licenciamento ambiental⁷³ para as atividades e empreendimentos aqueles que usam os recursos ambientais⁷⁴, que causem, efetiva ou potencialmente, poluição ou degradação da

72 Art. 9º, IV, da Lei 6.938/81. (BRASIL, 1981)

73 A Lei 6.938/81 firma em seu art. 10º que: “Art. 10: A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”, conforme a redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011. (Ibid.)

74 A Lei 6.938/81 define em seu artigo 3º, inciso V, recursos ambientais, *in litteris*: “Art. 3º: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] V - **recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores,**

qualidade ambiental, sob qualquer forma.

Degradação da Qualidade Ambiental é a “alteração adversa das características do meio ambiente”, consoante estabelece a Lei 6.938/81⁷⁵. Já *Poluição* é conceituada, pela mesma norma, como “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”⁷⁶.

Pela definição legal dada a esses dois tipos de lesão ao meio ambiente, se observa que *Degradação da Qualidade Ambiental* engloba o conceito de *Poluição*, sendo esta espécie daquela (gênero). O legislador condiciona a ocorrência de *Poluição*, aos casos de degradação da qualidade ambiental decorrentes de certas atividades, evidenciando, assim, que esta resulta específica e exclusivamente das ações humanas. A citada norma exemplifica tais atividades como aquelas que prejudicam a saúde, a segurança e a sadia qualidade de vida da coletividade, que afetem negativamente as atividades socioeconômicas ou a biota, e, ainda, que desobedeçam aos padrões legais estabelecidos para o lançamento de matéria ou energia.

Degradação (da Qualidade) Ambiental é, portanto, mais abrangente, compreendendo toda e qualquer alteração adversa ao meio ambiente, podendo decorrer, inclusive, dos próprios fenômenos da natureza. É o que ocorre, a título de exemplo, com o fenômeno natural da erosão, que é um processo geológico “contínuo responsável pela remoção e pelo transporte de partículas do solo, principalmente pela ação da água das chuvas”⁷⁷.

Já *Poluição* implica em *Degradação (da Qualidade) Ambiental*, mas esta deve partir, necessariamente, de uma ação antrópica (negativa à qualidade ambiental). Utilizando o mesmo exemplo da erosão, pode-se observar que, apesar de ser um processo geológico natural, que pode ocorrer sem a intervenção humana, esta também pode acontecer como seqüela de uma atividade humana. “Na erosão antrópica ocorre uma retirada das camadas superficiais dos solos numa velocidade muito maior do que a natureza é capaz de fazer a reposição dos solos, de tal maneira que a consequência final é a exposição da rocha matriz às

superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989).” – Grifou-se. (Ibid.)

⁷⁵ Lei 6.938/81, art. 3º, II. (Ibid.)

⁷⁶ Ibid., inciso III.

⁷⁷ NAIME, Roberto. *Recuperação de erosão*. Disponível em:

<<http://www.agsolve.com.br/noticia.php?cod=3946>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

intempéries, levando assim, aos processos erosivos”, explica Naime⁷⁸.

Destarte, no processo de erosão causado pela ação humana ocorre uma alteração adversa da qualidade ambiental mais restrita, definida legalmente como *Poluição*, pois se trata de um fenômeno decorrente da intervenção de um poluidor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que, direta ou indiretamente, afeta negativamente o equilíbrio ambiental, causando consequências danosas, sendo, neste caso, cabível a responsabilização jurídica.

Já no primeiro exemplo, onde a erosão configura uma *Degradação da Qualidade Ambiental* advinda de um evento natural, não há poluição, e, conseqüentemente, não acarreta em responsabilidade civil. Podemos ilustrar esse entendimento com o seguinte gráfico:

Figura 1 – Degradação da Qualidade Ambiental



Fonte: Elaborada pela autora

Sobre o tema, Fiorillo, Morita e Ferreira⁷⁹ anotam que:

Podemos notar que o conceito de poluição diz menos que o de degradação ambiental, pois, para que ocorra o primeiro, é mister que exista uma atividade que, direta ou indiretamente, degrade a qualidade ambiental. Parece-nos que condiciona a poluição à atividade de uma pessoa, física ou jurídica, o que não ocorre com a degradação ambiental.

Com isso conclui-se que a única alteração da qualidade ambiental indenizável é aquela que resulte de uma degradação da qualidade ambiental (alteração adversa das características do meio ambiente) e, ao mesmo tempo, seja causada por uma atividade direta ou indiretamente praticada por uma pessoa física ou jurídica. Percebe-se que pode ocorrer degradação ambiental da qualidade ambiental, mas não haver poluição, já que esta reclama degradação ambiental condicionada ao exercício direto ou indireto de uma atividade.

Destarte, podemos afirmar que a *Poluição Ambiental* é espécie da *Degradação da*

78 NAIME, Roberto. *Op. Cit.*

79 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 58.

Qualidade Ambiental, devendo esta advir, necessariamente, de uma atividade antrópica que influencie negativamente na qualidade de vida humana, causando um desequilíbrio do meio ambiente.

Outrossim, após a análise concreta de *Degradação da Qualidade Ambiental*, pode-se arriscar uma definição de *Qualidade Ambiental*, que entendemos compreender o conjunto de elementos e fatores que compõe a sadia qualidade de vida do ser humano, essencial à existência das presentes e futuras gerações, e que assegure uma saúde adequada, a segurança e o bem-estar da população, atividades sociais e econômicas adstritas à justiça social e ao princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, o bem-estar físico e psíquico do trabalhador em seu ambiente de trabalho, não importando a sua condição ou relação de trabalho, a preservação e a defesa da qualidade da biota (fauna e flora) e dos espaços especialmente protegidos, dentre eles os patrimônios naturais e culturais, as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, a obediência aos padrões ambientais estabelecidos para lançamento de matérias ou energia, a utilização adequada e racional dos recursos naturais, a proteção a biodiversidade, do patrimônio genético e da função socioambiental da propriedade.

Se qualquer um desses fatores for lesado, teremos a ocorrência de uma degradação da qualidade ambiental específica, denominada juridicamente como *Poluição*, que configura, conseqüentemente, um dano ao bem ambiental.

3.1.2 Impacto Ambiental

Impacto Ambiental, assim como degradação da qualidade ambiental e poluição, também guarda definição normativa, prevista no art. 1º da Resolução n. 001/86⁸⁰, do CONAMA, *in verbis*:

Art. 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.

Assim, podemos afirmar que *Impacto Ambiental* é qualquer alteração das

⁸⁰ CONAMA, 1986.

propriedades do meio ambiente, resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais. O meio para causar o impacto seria qualquer forma de matéria ou energia, lançadas pelo homem.

Observa-se da aceção normativa de *Impacto Ambiental* que esta guarda semelhança com o conceito de *Poluição*. A distinção entre ambas é tênue, residindo apenas nas expressões “qualquer alteração”, para a configuração do *Impacto Ambiental*, e “alteração adversa”, para a configuração da *Poluição*.

Portanto, evidente está que a *Poluição* decorre sempre de uma alteração negativa, gerando uma lesão ao ambiente, enquanto que o *Impacto* tanto pode ser positivo como negativo.

3.1.2.1 Distinção entre Impacto Ambiental Positivo e Impacto Ambiental Negativo

Caso o impacto ambiental implique em uma alteração prejudicial aos fatores elencados no citado rol do art. 1º da Res. 001/86 (ressalte-se que o mesmo é meramente exemplificativo), este deverá ser denominado *Impacto Ambiental Negativo*, confundindo-se com *Poluição*, posto que a alteração, neste caso, é adversa, e não mais qualquer alteração.

Do contrário, caso o impacto em tais fatores, elencados pela norma, seja favorável, este deverá ser denominado *Impacto Ambiental Positivo*, não havendo que falar-se, neste caso, em lesão ao meio ambiente. Ao revés, os Impactos Positivos demonstram a possibilidade de efeitos benéficos (ganhos) no meio ambiente advindos da atividade humana, como a melhoria da qualidade das condições sanitárias, econômicas, ambientais e de saúde da comunidade afetada (positivamente).

Antunes⁸¹ salienta que usualmente *Impacto Ambiental* é visto somente de forma negativa, quando, na realidade, os efeitos dos impactos de uma certa atividade tanto podem ser negativos, como positivos, de acordo com o caso em concreto, e explica:

A positividade ou negatividade de um empreendimento é um juízo que só pode ser realizado com a ponderação de todas as repercussões ocasionadas pela implementação de um projeto.

[...] A intervenção humana no meio ambiente pode ser positiva ou negativa. O homem pode interagir com o meio ambiente visando adequá-lo e se adaptar às suas necessidades, sem que o meio ambiente e a natureza venham a ser

81 ANTUNES, 2010, p. 269.

prejudicados e, em muitos casos, pode haver uma melhoria das condições do próprio meio ambiente.

[...] Impacto ambiental, portanto, é um abalo, uma impressão muito forte, causada por motivos diversos sobre o ambiente, isto é, sobre aquilo que cerca ou envolve os seres vivos. Se forem positivos, devem ser estimulados, se forem negativos, devem ser evitados.

O *Impacto Ambiental Positivo* pode ser exemplificado nas ações como o reflorestamento, limpeza de cursos d'água antes poluídos, a intervenção através de manejo mais adequado de um ambiente, na criação de um espaço a ser especialmente protegido, etc.

Bechara ⁸² alerta para a importância da distinção entre o impacto com efeitos prejudiciais e o impacto com efeitos benéficos, salientando existir correntes doutrinárias diversas acerca da individualização do impacto ambiental frente à sua carga de negatividade ou positividade, eis que alguns autores apenas vislumbram o impacto sob a ótica adversa, enquanto que outros observam existir as duas vertentes apontadas.

Importante salientar que não apenas a doutrina diferencia a interferência humana através de impactos positivos ou negativos sobre o meio ambiente, mas também a própria Res. CONAMA n. 001/86, ao estabelecer que os técnicos elaboradores do Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente (EPIA) deverão discriminar os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos) e elaborar um programa de acompanhamento e monitoramento dos mesmos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. ⁸³

Destarte, não cabe dúvidas da necessidade desta distinção, eis que em cada caso em concreto deverão ser observadas as consequências negativas e positivas que um empreendimento ou atividade pode causar na qualidade ambiental, sendo certo que a lesão somente ocorrerá em caso de *Impacto Ambiental Negativo*, devendo este ser afastado, sob pena de responsabilidade pelo dano ambiental, enquanto que o *Impacto Ambiental Positivo* deve ser estimulado ou premiado (como através de incentivos fiscais).

82 BECHARA, 2009, p. 50/51.

83 Resolução do CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, art. 6º, II, *in litteris*:

“Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

[...] II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, **discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos)**, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; **a distribuição dos ônus e benefícios sociais.**

III - **Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos**, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (**os impactos positivos e negativos**), indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.” (CONAMA, 1986. Grifo nosso).

3.1.2.2 Impacto Ambiental Negativo

Conforme explicitado no tópico precedente, o *Impacto Ambiental Negativo* ocorrerá mediante uma alteração prejudicial (= adversa) das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais.

Assim, o *Impacto Ambiental Negativo* pode decorrer de um empreendimento ou atividade que cause alterações desfavoráveis:

1) à saúde da coletividade ou da comunidade diretamente atingida pelo impacto, como consequência, por exemplo, de lançamento de energia ou matéria em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

2) à segurança da população, como risco de desabamentos, enchentes, contaminações decorrentes de materiais tóxicos;

3) ao bem-estar do grupo social atingido direta ou indiretamente pelo empreendimento, prejudicando a sadia qualidade de vida e o *piso vital mínimo* do mesmo, ou seja, interferindo negativamente, no lazer, na educação, na moradia e, inclusive, na saúde e segurança de tais pessoas;

4) às atividades sociais e econômicas, interferindo negativamente nas possibilidades de emprego, no modo de produção de riqueza e dos bens, no preço dos insumos essenciais, na dinâmica econômica do local atingido pelo impacto;

5) à biota, ou seja, à flora e à fauna que compõe o(s) ecossistema(s) abalado;

6) às condições estéticas e sanitárias, implicando em depreciação da beleza do local, assim como em prejuízos ao saneamento básico e às condições de higiene e higidez da região impactada

7) à qualidade dos recursos ambientais, causando “enfraquecimento genético de espécies, diminuição de concentração de determinados elementos, etc.”⁸⁴

Portanto, observa-se que o *Impacto com feições negativas* confunde-se com *Poluição*, pois igualmente advêm de uma atividade humana (pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado) que lesa, direta ou indiretamente, os elementos que compõem a

84 ANTUNES, 2010, p. 274.

qualidade ambiental.

Na ocorrência de um *Impacto Ambiental Negativo*, assim como em caso de *Poluição*, haverá a incidência de um dano ambiental, sujeitando o degradador às responsabilidades cabíveis, consoantes veremos a seguir.

3.2 Dano Ambiental

A compreensão do conceito de *Dano Ambiental*, de seus reflexos e efeitos, a delimitação do seu sujeito passivo e ativo, são de extrema importância para o nosso estudo, haja vista que as atividades e empreendimentos capazes, de qualquer forma, causar danos ambientais devem sujeitar-se à atividade preventiva Estatal, à luz do que estabelece o ordenamento jurídico pátrio. No curso do procedimento de *Licenciamento Ambiental* o órgão competente para licenciar, irá avaliar os efeitos e reflexos dos danos que o empreendimento ou a atividade sujeita à avaliação do poder de polícia ambiental pode acarretar para o meio ambiente e em prejuízo do bem-estar social e da saúde humana.

O agente potencialmente lesivo deverá obedecer às recomendações e diretrizes dadas pelo órgão licenciador competente, para fins de eliminação, minimização ou compensação dos danos ambientais advindos de sua atividade. Caso não seja possível evitar o dano, poderá a Administração Pública averiguar e sopesar os efeitos positivos e negativos de cada caso em concreto, para decidir se o empreendimento deve ou não prosperar, sendo o poluidor ambiental sempre responsável *objetiva* e *solidariamente* pelos danos causados ao bem ambiental, independentemente da concessão da *licença ambiental* oportuna.

3.2.1 Conceito

Dano representa *lesão a um bem jurídico*, portanto, seu conceito necessariamente implica na delimitação do bem juridicamente tutelado.

No caso do *Dano Ambiental*, tem-se a lesão a qualquer bem compreendido na ampla concepção de meio ambiente, pois o bem ambiental tanto pode ser um bem natural, como um artificial, como um cultural, daí já envolvendo bens materiais e imateriais, assim como do trabalho.

Outro aspecto importante do dano ambiental é saber se a lesão ao bem ambiental deve ser entendida como toda e qualquer forma de degradação, ou somente aquela entendida como poluição e que gere impacto ambiental negativo.

O conceito de *degradação (da qualidade) ambiental* abrange o conceito de *poluição* e que a degradação pode advir de fenômenos naturais, sem qualquer nexu causal com a atividade humana, que, por razões óbvias, não interessam para fins de responsabilização do degradador.

É que o dano é pressuposto da responsabilidade civil, e quando falamos em responsabilidade jurídica estamos tratando de ações humanas. Portanto, o dano decorre da ação ou omissão do poluidor, responsável juridicamente, que pode ser tanto pessoa física como jurídica, decorrente, direta ou indiretamente de atividade humana.

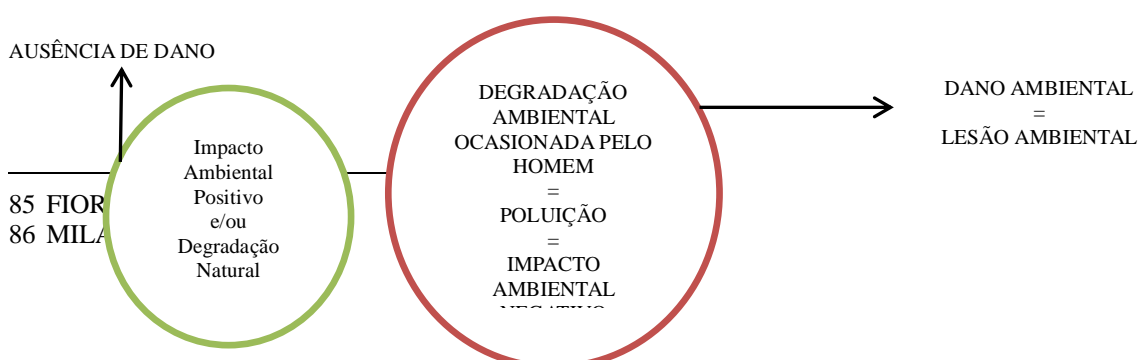
Assim, não há que falar-se em dano ambiental se a alteração ocorreu por um fenômeno natural, sem liame causal com intervenção humana. Neste mesmo sentido, Fiorillo⁸⁵ conceitua dano como “lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano”.

Portanto, não apenas *poluição* poderá ser considerada lesão ambiental, mas toda degradação que, ocasionada por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, fira, direta ou indiretamente, o equilíbrio e a qualidade do ambiente, em qualquer de seus aspectos (natural, cultural, artificial ou do trabalho), seja decorrente de uma ação ou omissão, culposa ou não.

Outrossim, o *Dano Ambiental*, conceituado também pela doutrina como “a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”⁸⁶, tampouco pode advir de um *impacto ambiental com efeitos positivos* e sim apenas de um *Impacto Ambiental Negativo*.

Mister recordar que os conceitos de *Poluição* e *Impacto Ambiental Negativo* se confundem, podendo abordarmos a situação desta seguinte forma: em caso de poluição, o impacto decorrente desta será sempre negativo, ensejando numa lesão (dano) ao bem ambiental, constitucionalmente tutelado. Complementemos tal raciocínio com outra ilustração:

Figura 2 – O Dano Ambiental



Fonte: Elaborada pela autora

No caso de ocorrência de *Dano Ambiental*, deverá o poluidor responder pela lesão ocasionada a este bem jurídico constitucionalmente tutelado, o que poderá ocorrer nas três esferas de responsabilidade, consoante expressa a Constituinte vigente⁸⁷. As condutas e as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitam os poluidores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas (previstas na Lei 9.605/98, dentre outros ordenamentos jurídicos), assim como também os obriga a reparar e a ressarcir os danos causados, no âmbito cível (em conformidade com as regras previstas na lei da PNMA – lei 6.938/81, na lei da Ação Civil Pública – lei 7.347/85 e na própria Carta Magna).

Importante salientar que a responsabilidade do degradador poderá se dar nas três distintas esferas de responsabilidade, sem configurar *bis in idem*. Fiorillo⁸⁸ elucida que a Constituição Federal consagrou a *regra da cumulatividade das sanções*, inclusive porque sanções penais, civis e administrativas, além de protegerem objetos distintos, estão sujeitas a regimes jurídicos diversos.

A responsabilidade civil do empreendedor, pelos danos causados ao meio ambiente, ocorrerá sempre que restar configurada lesão proveniente de sua atividade que, de forma direta ou indireta, potencial ou efetiva, cause uma poluição ou impacto ambiental negativo ao equilíbrio ambiental - ainda que sua atividade esteja licenciada, ou que não tenha incorrido em culpa -, posto que, no caso especialíssimo do dano ambiental, a responsabilidade na esfera cível é sempre objetiva, ou seja, independe de culpa, consoante aprofundaremos nos próximos tópicos.

Saliente-se, por oportuno, que na responsabilidade administrativa, embora a maior parte de suas sanções não se vincule ao fator culpabilidade, há a previsão expressa da

87 Art. 225, § 3º, CF/88 – “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.” (BRASIL, 1988)

88 FIORILLO, 2009, p. 62.

apuração de negligência ou dolo para a aplicação da multa simples ⁸⁹, o que evidencia o caráter subjetivo da referida sanção, não se podendo, assim, generalizar que a responsabilidade de âmbito administrativo pelos danos causados ao meio ambiente seja objetiva como na esfera cível. Já a responsabilidade na esfera penal terá sempre caráter subjetivo, por ser a pena personalíssima.

3.2.2 Reflexos do dano ambiental

O dano ambiental pode incidir tanto na esfera *patrimonial* como *extrapatrimonial* dos lesados, diretos ou indiretos. Ambos reflexos podem advir de um mesmo dano ambiental, ensejando indenizações distintas.

A ação que, por exelência, cuida da tutela ao meio ambiente, visando especificamente a restituição, a reparação e/ou a indenização civil do bem ambiental, é a Ação Civil Pública, regulamentada pela Lei. 7.347/85. Tal norma rege *as ações de responsabilidade pelos danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente*, dentre outros direitos difusos e coletivos, podendo ter por *objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer* (arts. 1º e 3º, da Lei 7.347/85).

A delimitação dos efeitos dos danos como *morais e patrimoniais*, somente foi inserta ao art. 1º da LACP por ocasião da redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994, haja vista que na redação anterior somente constava “danos”, sem mencionar a sua extensão. Destarte, percebe-se que o legislador teve a intenção de evitar qualquer dúvida ou discussão acerca da possibilidade de incidência dos efeitos da lesão ambiental tanto na esfera patrimonial, como principalmente na esfera moral.

Portanto, sempre que ocorrer uma lesão ao equilíbrio ambiental, que é direito difuso da coletividade, esta poderá gerar efeitos *patrimoniais ou extrapatrimoniais*, os quais são indenizáveis, por meio de ação de responsabilidade, sendo cabível a sua cumulatividade.

Os efeitos *Patrimoniais* do dano ambiental são aqueles que afetam os bens materiais dos sujeitos passivos, causando perdas parciais ou integrais do bem tutelado. O dano material é arbitrado mediante a comprovação da lesão e do valor auferido aos bens corpóreos lesados.

⁸⁹ Art. 72, § 3º, da Lei 9.605/98, *in verbis*: “§ 3º: A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo: I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha. (BRASIL, 1998)

Por outro lado, os efeitos *Morais ou Extrapatrimoniais*⁹⁰ do dano ambiental são aqueles decorrentes de uma lesão/ofensa aos bens imateriais, não-corpóreos, afetando valores internos, de ordem espiritual, moral ou ideal, causando dor, angústia, injúria, espanto. É todo prejuízo não patrimonial, interligado à sensação experimentada pelo dano, de natureza não econômica.

Consoante entendimento majoritário, o mero transtorno, incômodo ou aborrecimento não se revelam suficientes à configuração do dano moral. O direito deve reservar-se a tutelar fatos graves, que atinjam bens jurídicos relevantes, sob pena de banalização do instituto com a constante reparação de diminutos dissabores ocorridos na vida cotidiana. Acerca do tema, preleciona Cavalieri Filho⁹¹, *ad verbum*:

Só deve ser reputado como dano moral a dor, vexame, sofrimento ou humilhação que, fugindo à normalidade, interfira intensamente no comportamento psicológico do indivíduo, causando-lhe aflições, angústia e desequilíbrio em seu bem-estar. Mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada estão fora da órbita do dano moral, porquanto, além de fazerem parte da normalidade do nosso dia-a-dia, no trabalho, no trânsito, entre amigos e até no ambiente familiar, tais situações não são intensas e duradouras, a ponto de romper o equilíbrio psicológico do indivíduo.

No caso especialíssimo do dano ambiental moral, o bem jurídico tutelado é sempre relevante, em virtude da importância da qualidade ambiental na saúde e sadia qualidade de vida de toda a coletividade, assegurando a dignidade da vida humana, inclusive das gerações futuras.

O maior desafio do dano moral na seara ambiental é o arbitramento do *quantum debeat*, em virtude da dificuldade dos operadores do Direito em encontrar parâmetros eficientes para a apuração da justa e devida reparação de ordem moral decorrente de uma ofensa a um direito de natureza difusa, pertencente a toda coletividade, e que envolve aspectos complexos e específicos, devendo levar-se em consideração a fragilidade do meio ambiente, a duração e a intensidade da lesão, a dificuldade da reparação do bem lesado, as condições financeiras do poluidor e a importância da qualidade ambiental para o bem-estar físico e psíquico das presentes e futuras gerações.

Sobre a dificuldade do julgador da ACP no estabelecimento do *quantum debeat* do

90 Alguns doutrinadores têm preferência pela utilização da terminologia extrapatrimonial, em vez de moral, para evitar confusões terminológicas, posto que dano à moral significa dano a um direito de personalidade, distintamente do dano com efeitos morais, que faz referência exata aos efeitos extrapatrimoniais de uma lesão. (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 35/36).

91 CAVALIERI, Sérgio Filho. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. Local: Atlas, 2010. p. 55.

dano ambiental de efeito moral, discorrem Fiorillo, Morita e Ferreira⁹², salientando quais critérios deveriam ser adotados em tais casos:

Em que pese ser totalmente cabível a indenização por danos ambientais de efeitos extrapatrimoniais, problema surge quanto à sua liquidação. Isso porque, se já é difícil a liquidação do dano ambiental com efeito patrimonial, pois nunca há completa satisfação na reparação do meio ambiente, seja pelo cumprimento de uma obrigação específica, seja quando se trata de um valor em pecúnia, há redobrada dificuldade em se liquidar um dano “moral” decorrente de ofensa ao direito difuso ao meio ambiente.

De fato, a dificuldade encontrada reside na falta de parâmetros legais, e mesmo doutrinários, para a liquidação desse dano. De qualquer modo, podemos adotar alguns critérios a serem observados para a estipulação do *quantum debeatur*: circunstâncias do fato, gravidade de perturbação (intensidade de leve, moderada, ou severa; tamanho da área afetada) e condição econômica do poluidor.

Os tribunais pátrios também discorrem sobre a utilização de critérios prudentes e razoáveis com fins a reparar integralmente o bem lesado, na esfera moral. Veja-se o seguinte julgado:

RESPONSABILIDADE CIVIL - ACIDENTE AMBIENTAL - ROMPIMENTO DE POLIDUTO "OLAPA", NA SERRA DO MAR. VAZAMENTO DE ÓLEO COMBUSTÍVEL - PROIBIÇÃO DA PESCA - FATO PÚBLICO E NOTÓRIO RESPONSABILIDADE OBJETIVA NULIDADE DA SENTENÇA INOCORRÊNCIA DANO MORAL VERIFICADO QUANTUM INDENIZATÓRIO ESCORREITO - JUROS DE MORA CORREÇÃO MONETÁRIA - TERMO INICIAL A PARTIR DA DATA DA SUA FIXAÇÃO. AGRAVO RETIDO NÃO CONHECIDO. RECURSO DE APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDO. 1 - A apelante acabou por admitir na sentença que a autora exercia a condição de pescadora profissional na ocasião do acidente ambiental. 2 - De acordo com as deliberações tomadas por esta Câmara Cível, e com anuência da apelante, reconheceu-se que os pescadores que exerciam a atividade pesqueira em Guaraqueçaba, Antonina e Paranaguá tiveram prejuízos com o vazamento do derivado de petróleo, ante o rompimento do poliduto de sua propriedade, pois, caso contrário, teria restringido o reconhecimento do pagamento de defeso tão somente àqueles que pescavam na baía de Antonina. 3 - **A responsabilidade do causador de dano ambiental é objetiva, isto é, prescinde do elemento culpa (art. 225, § 3º da Constituição Federal). Diante da existência de notório sinistro ambiental, com reflexos patrimonial e moral nas comunidades das áreas atingidas, é indiscutível o dever de indenizar (225, § 3º, Constituição Federal).** 4 - **A fixação do montante devido a título de dano moral fica ao prudente arbítrio do Julgador, devendo pesar nestas circunstâncias, a gravidade e duração da lesão, a possibilidade de quem deve reparar o dano, e as condições do ofendido, cumprindo levar em conta que a reparação não deve gerar o enriquecimento ilícito, constituindo, ainda, sanção apta a coibir atos da mesma espécie.** 5 - Em se tratando de responsabilidade extracontratual, os juros moratórios e a correção monetária incidentes nos danos morais, fluem a partir da data de sua fixação.⁹³

Embora o julgador possa enfrentar desafios quando da estipulação de um montante

⁹² FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 36.

⁹³ PARANÁ. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 8680020 PR 868002-0 (Acórdão), 10ª Câmara Cível 2012. Relator: Luiz Lopes. Data de Julgamento: 26/04/2012. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21573998/8680020-pr-868002-0-acordao-tjpr>>. Disponível em 24 de abr. 2012. (Grifo nosso)

reparatório na esfera moral, o importante é que o mesmo aplique os critérios da *razoabilidade* e *proporcionalidade*, impondo amplamente a responsabilidade civil ambiental, eis que a própria lei da Ação Civil Pública prevê a imposição de indenização pelos danos causados ao meio ambiente tanto na esfera material quanto extrapatrimonial, protegendo efetivamente direito fundamental de toda a coletividade.

O dano ambiental decorrente de uma atividade ou de um empreendimento, esteja licenciado ou não, também pode gerar reflexos patrimoniais ou extrapatrimoniais, sendo o empreendedor que causou a lesão ao bem ambiental, e todos aqueles que contribuíram diretamente com a lesão, responsáveis por repará-lo e indenizar as eventuais vítimas, assim como o próprio direito da coletividade de ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja na patrimonialmente ou extrapatrimonialmente.

3.2.3 A dupla faceta da lesão ambiental: dano ambiental puro e dano ambiental individual

O dano ambiental possui distintos tipos de reflexos, sendo possível identificar uma dupla face da lesão ambiental, eis que esta tanto pode incidir na esfera dos direitos e interesses individuais - atingindo diretamente uma pessoa ou um grupo de pessoas (determinável ou já determinado), as quais poderão perseguir uma reparação pelo prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial sofrido -, assim como pode recair sobre o patrimônio ambiental, incidindo na esfera dos direitos e interesses metaindividuais – atingindo toda a coletividade (indeterminável), titular do bem ambiental.

Milaré⁹⁴ reconhece essa dupla face da danosidade ambiental, por entender que “os seus efeitos alcançam não apenas o homem, como da mesma forma o ambiente que o cerca”, fato fundamentado inclusive na Lei 6.938/81, que faz referência, no art. 14 parágrafo 1º., a “danos causados *ao meio ambiente e a terceiros*”. O autor explica a conceituação ambivalente do dano ambiental afirmando que:

Isso significa que o dano ambiental, embora sempre recaia diretamente sobre o ambiente e os recursos e elementos que o compõem, em prejuízo da coletividade, pode, em certos casos, refletir-se, material ou moralmente, sobre o patrimônio, os interesses ou a saúde de uma determinada pessoa ou de um grupo de pessoas determinadas ou determináveis.

Leite e Ayala⁹⁵ ratificam este entendimento ao analisar a amplitude do dano ambiental e fazer a distinção entre o *dano ecológico puro* (aquele que advém de uma aceção

94 MILARÉ, 2009, p. 868/869.

95 LEITE; AYALA, 2011, p. 95/96.

restrita do meio ambiente, no seu aspecto meramente natural), o *dano ambiental 'lato sensu'* (concernente aos interesses difusos da coletividade, abrangendo todos os componentes do meio ambiente, aqui já tratados), e por último, o *dano individual ambiental*, sobre o qual fazem as seguintes observações:

Dano individual ambiental ou reflexo, conectado ao meio ambiente, que é, de fato, um dano individual, pois o objetivo primordial não é a tutela dos valores ambientais, mas sim dos interesses próprios do lesado, relativos ao microbem ambiental. O bem ambiental de interesse coletivo estaria, desta forma, indireta ou, de modo reflexo, tutelado, e não haveria uma proteção imediata dos componentes do meio ambiente protegido. Assim, o bem ambiental estaria parcial e limitadamente protegido.

Cabe recordar que a natureza do bem ambiental é sempre difusa, eis que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de terceira dimensão, pertencente a toda coletividade. Ocorre que, quando há um dano ambiental, tanto o macrobem (meio ambiente, em todos os seus aspectos), como seus elementos, microbens, são atingidos, posto que o meio ambiente é *uno*, indivisível.

Destarte, os reflexos desse dano podem interferir na esfera *individual* como na esfera coletiva, *metaindividual*. Ainda que o dano ambiental possa ter distintos reflexos, quando falamos em tutelar o meio ambiente, estamos fazendo referência, em qualquer hipótese, à proteção de um direito de natureza *metaindividual* (difusa), não podendo confundir-se com a proteção inerente aos direitos de natureza individual, eis que neste último caso, ainda que a causa de pedir tenha relação com o dano, se busca especificamente a proteção de direito/interesse individual, sendo a vítima ressarcida diretamente e sem alcançar a defesa ou reparação do macrobem.

Distinguindo *dano ambiental propriamente dito* de *dano ambiental individual*, Milaré⁹⁶ ressalta as diferenças pertinentes quanto às destinações de suas respectivas reparações, observe-se:

Destarte, pela conformação que o Direito dá ao dano ambiental, podemos distinguir: (i) o *dano ambiental coletivo* ou o *dano ambiental propriamente dito*, causado ao meio ambiente globalmente considerado, em sua concepção difusa, como patrimônio coletivo; e (ii) o dano ambiental individual, que atinge pessoas, individualmente consideradas, através de sua integridade moral e/ou de seu patrimônio material particular. Aquele, quando cobrado, tem eventual indenização destinada a um Fundo, cujos recursos serão alocados à reconstituição dos bens lesados. Este, diversamente, dá ensejo à indenização dirigida à recomposição do prejuízo individual sofrido pelas vítimas.

Para melhor compreensão do tema, pertinente é fazer a distinção entre *ação de responsabilidade individual* (que pode ser, por exemplo, uma Ação Ordinária de Reparação

96 MILARÉ, 2009, p. 869.

por Danos Morais e/ou Patrimoniais) e *ação de natureza difusa*, que objetiva a reparação específica do macrobem ambiental (Ação Civil Pública).

Na primeira, a tutela atinge tão-somente o interesse individual do ofendido, estando a qualidade do meio ambiente apenas atuando como “pano de fundo” (causa de pedir remota). No segundo tipo de ação é tutelado especificamente o equilíbrio ambiental, direito difuso, razão pela qual se busca a restauração do interesse da coletividade como um todo, inclusive das gerações futuras, divergindo totalmente da situação anterior. Tal distinção é evidenciada pelos seguintes aspectos:

1) na ação individual de ressarcimento apenas o interesse individual é protegido, enquanto que na ACP se tutela macrobem ambiental, direito de natureza difusa, pertencente à toda coletividade;

2) na ação individual, a sentença somente faz efeito entre as partes; já na ACP, a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator;

3) na ação individual, o ressarcimento beneficiará diretamente o ofendido, sendo o valor da condenação pago diretamente ao jurisdicionado; por outro lado, havendo condenação em dinheiro na ACP, a indenização pelo dano causado reverterá a um *Fundo Ambiental*, gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados⁹⁷;

4) Por último, na ação individual deve o ofendido buscar diretamente a proteção jurisdicional, enquanto que a legitimidade ativa na ACP está adstrita ao rol de legitimados listado na própria lei 7.347/85⁹⁸, dentre eles o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes da administração pública direta ou indireta, etc., podendo as pessoas físicas, neste caso, apenas provocarem a iniciativa dos órgãos de fiscalização ambiental, do MP ou da defensoria pública, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção, posto não possuírem legitimidade para propor ACP.

Assim, entendemos que, em caso de *Dano Ambiental Propriamente Dito*, tanto o

97 Art. 13, *caput*, Lei n. 7.347/85. (BRASIL, 1985)

98 Lei n. 7.347/85, art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Ibid.)

macrobem ambiental como toda a coletividade são juridicamente lesados, em virtude da natureza difusa do interesse ao equilíbrio ambiental. No caso da propositura de uma *Ação Civil Pública Ambiental*, não apenas o bem ambiental será reparado, mas também o direito da coletividade, sem prejuízo das eventuais vítimas do *Dano Ambiental Individual* buscarem, individualmente, ressarcimento direto, visando reparação de seus interesses individuais.

Em casos de danos advindos de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores, tanto as vítimas poderão buscar seu ressarcimento em ações individuais, como qualquer dos legitimados ativos poderão propor uma ação civil pública, visando a reparação e a indenização aos bens e valores ambientais lesados, meio processual pelo qual o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente sadio será tutelado.

3.2.4 Sujeito passivo do dano ambiental

No que concerne aos *sujeitos passivos* da lesão ambiental, temos que levar em consideração a natureza *difusa* do bem ambiental. Ao ser tutelado, o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* foi firmado pelo constituinte como direito fundamental do ser humano, essencial à sadia qualidade de vida destas e das futuras gerações, sendo inegavelmente um direito humano fundamental de natureza difusa, eis que sua titularidade é indeterminada e possui características de *transindividualidade* e *indivisibilidade*.

Sendo difusa a natureza do interesse juridicamente protegido, quando ocorrer um dano ao mesmo, as vítimas também serão de natureza indeterminada, atingindo a todos, pois toda a coletividade é titular do meio ambiente.

O art. 225, caput, da CF/88, dispõe que todos têm direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, sendo a aceção de todos prevista constitucionalmente como “brasileiros e estrangeiros residentes no país” (art. 5º, *caput*). Embora alguns doutrinadores entendam que os destinatários do bem ambiental estejam restritos a essa definição de todos, por entender que apenas os seres humanos são titulares da qualidade ambiental, voltamos a destacar que foi adotado, para fins desta pesquisa, a visão antropocêntrica alargada.

Assim, entendemos que não apenas os brasileiros e residentes no país são os titulares deste direito fundamental, mas o próprio sistema ecológico em si, haja vista que igualmente essencial às futuras gerações. Portanto, a amplitude desta conceituação de todos, sob a ótica da natureza do direito fundamental ao equilíbrio ambiental, é que explicita a indeterminabilidade dos sujeitos passivos do dano ao bem ambiental.

Atentamos, por último, que, como vimos anteriormente, o dano ao bem ambiental

não se confunde com o dano ao direito de natureza individual, onde a causa de pedir remota decorra de uma lesão ao meio ambiente. Neste último caso, temos que aquele que se sinta lesado, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, pode buscar ressarcimento pelos danos causados aos seus direitos de ordem individual. O que se tutela aí não é o bem ambiental, e sim os direitos e interesses individuais da vítima.

3.2.5 Sujeito ativo do dano ambiental: o poluidor

O *Poluidor*, responsável juridicamente, definido pela lei da PNMA⁹⁹, pode tanto ser pessoa física como jurídica, seja de direito público ou privado. Assim, não apenas as pessoas físicas serão responsabilizadas pelas lesões causadas ao bem ambiental, mas também as pessoas jurídicas.

A Carta Magna reforçou tal entendimento ao atribuir, em seu *caput*, ao Poder Público (pessoas jurídicas de direito público) e à coletividade (pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado) o poder-dever de defender e preservar o meio ambiente sadio, e ao conceituar, em seu parágrafo 3º, os infratores, responsáveis pelas condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, como pessoas físicas ou jurídicas, podendo estes ser responsabilizados nas três esferas (civil, administrativa e penal) de responsabilidade.

A sensibilidade do legislador e do constituinte em atribuir a responsabilidade pelos danos ambientais não somente às pessoas físicas, mas igualmente às pessoas jurídicas, tanto no âmbito da reparação civil, como nas esferas administrativa e penal, foi de extrema importância para a tutela do meio ambiente, eis que os maiores responsáveis pelas degradações ambientais são as empresas, e não a população de forma geral.

Mister salientar que os entes da Administração Pública direta ou indireta também estão insertos na acepção legal de poluidor - plenamente recepcionada pela Constituição Federal -, em virtude da sua inegável responsabilidade na defesa e preservação do meio ambiente, devendo estes efetivar não apenas uma adequada política pública voltada à proteção ambiental, mas igualmente responder pelas lesões que decorram de suas atividades ou omissões que lesem, direta ou indiretamente, o bem-estar ambiental.

Sobre a responsabilidade do Estado Milaré¹⁰⁰ afirma:

As pessoas jurídicas de direito público interno, como vimos, podem ser responsabilizadas pelas lesões que causarem ao meio ambiente. De fato, não é só

99 Lei 6.938/81, art. 3º, IV - "poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (BRASIL, 1981)

100 MILARÉ, 2009, p. 964.

como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário (p. ex., em razão da construção de estradas, aterros sanitários, troncos coletores e emissários de esgoto sanitário, sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas também quando se omite do dever constitucional de proteger o meio ambiente (falta de fiscalização, inobservância das regras informadoras dos processos de licenciamento, inércia quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos, p. ex.).

Assim, o Poder Público, como gestor dos bens ambientais, deve assegurar a existência e/ou manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para permitir ao Poder Público o cumprimento desse dever, a Constituição Federal e diversas normas específicas, preveem a intervenção estatal, manifestada por diversos mecanismos que vão desde a prevenção, por meio de licenciamento e Estudo Prévio de Impacto Ambiental, até a suspensão das atividades, assegurando o pleno exercício do poder de polícia ambiental.

No caso de não cumprimento do poder-dever estatal em prestar efetiva tutela ao bem ambiental, deve o Poder Público responder solidariamente com aqueles que contribuíram com o dano ao meio ambiente. Isto porque não pode a sociedade assumir os riscos e consequências das atividades ou omissões estatais (*lato sensu*), sendo a absorção dos impactos negativos de responsabilidade daqueles que lesam, direta ou indiretamente, inclusive das pessoas jurídicas de direito público.

Machado¹⁰¹ registra que, nos casos de ineficiência dos entes da Administração Pública, direta ou indireta, em garantir a todos um equilíbrio ambiental adequado, deve ensejar em responsabilidade, como forma de compelir o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar da saúde ambiental:

Os Estados passam a ter responsabilidade em exercer um controle que dê bons resultados, e devem ser responsáveis pela ineficiência na implementação de sua legislação. A co-responsabilidade dos Estados deverá atingir os agentes políticos e funcionários, para evitar que os custos da ineficiência ou das infrações recaiam sobre a população contribuinte, e não sobre os autores dos danos ambientais.

O Superior Tribunal de Justiça tem aplicado a responsabilidade solidária aos entes do Poder Público, no caso de danos indiretos à qualidade e ao equilíbrio ambiental. Neste sentido, colaciona-se o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO FIGURAR NO PÓLO PASSIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ.

101 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 52.

OFENSA AO ART. 535 DO CPC REPELIDA.

1. Não existe ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de modo claro e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, é cediço nesta Corte que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos listados pelas partes se ofertou a prestação jurisdicional de forma fundamentada.

2. A decisão de primeiro grau, que foi objeto de agravo de instrumento, afastou a preliminar de ilegitimidade passiva porque entendeu que as entidades de direito público (in casu, Município de Juquitiba e Estado de São Paulo) podem ser arrostadas ao pólo passivo de ação civil pública, quando da instituição de loteamentos irregulares em áreas ambientalmente protegidas ou de proteção aos mananciais, seja por ação, quando a Prefeitura expede alvará de autorização do loteamento sem antes obter autorização dos órgãos competentes de proteção ambiental, ou, como na espécie, por omissão na fiscalização e vigilância quanto à implantação dos loteamentos.

3. A conclusão exarada pelo Tribunal a quo alinha-se à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, orientada no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para figurar em ação que pretende a responsabilização por danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar. Igualmente, coaduna-se com o texto constitucional, que dispõe, em seu art. 23, VI, a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. E, ainda, o art. 225, caput, também da CF, que prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

4. A competência do Município em matéria ambiental, como em tudo mais, fica limitada às atividades e obras de "interesse local" e cujos impactos na biota sejam também estritamente locais. A autoridade municipal que avoca a si o poder de licenciar, com exclusividade, aquilo que, pelo texto constitucional, é obrigação também do Estado e até da União, atrai contra si a responsabilidade civil, penal, bem como por improbidade administrativa pelos excessos que pratica.

5. Incidência da Súmula 83/STJ.

6. Agravo regimental não-provido.¹⁰²

Neste sentido, caso a Administração Pública tenha licenciado irregularmente uma atividade ou um empreendimento potencialmente poluidor, ou tenha se omitido de fazê-lo ou de fiscalizá-lo adequadamente, e, em decorrência disso, tenha ocorrido um dano ambiental, será o Poder Público responsável solidariamente por repará-lo e indenizá-lo.

Consoante anteriormente destacado, a responsabilidade civil pelos danos ambientais é de caráter objetivo, sendo necessário para a sua configuração apenas aquilatar o *nexo causal* entre o *dano* e a *atividade poluidora*, sem importar o fator culpa. A responsabilidade civil objetiva pelos danos causados ao meio ambiente foi prevista pioneiramente na Lei da PNMA, em seu art. 14, parágrafo 1º, o qual estabelece que “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”, havendo tal artigo sido recepcionado pela Carta Magna

¹⁰² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 973.577/SP*. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, segunda turma, julgado em 16/09/2008, publicado em 19/12/2008. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2353490/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-973577-sp-2007-0275202-0-stj>>. Acesso em 16 de jun. 2012.

de 1988, no *suso* mencionado art. 225, parágrafo 3º.

Contudo, é preciso anotar que algumas decisões dos tribunais pátrios têm se posicionado no sentido de que, para impor a responsabilidade civil aos entes públicos, nos casos de omissão, deve-se apurar se houve descumprimento de previsão normativa expressa, sendo esta, excepcionalmente, de aplicabilidade subjetiva. Observe-se o seguinte julgado do STJ:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.

1. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.

2. A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna.

3. Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediatemente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental – por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral – a toda a sociedade beneficia.

4. Havendo mais de um causador de um mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação, na forma do art. 942 do Código Civil. De outro lado, se diversos forem os causadores da degradação ocorrida em diferentes locais, ainda que contíguos, não há como atribuir-se a responsabilidade solidária adotando-se apenas o critério geográfico, por falta de nexo causal entre o dano ocorrido em um determinado lugar por atividade poluidora realizada em outro local.

5. A desconsideração da pessoa jurídica consiste na possibilidade de se ignorar a personalidade jurídica autônoma da entidade moral para chamar à responsabilidade seus sócios ou administradores, quando utilizam-na com objetivos fraudulentos ou diversos daqueles para os quais foi constituída. Portanto, (i) na falta do elemento "abuso de direito"; (ii) não se constituindo a personalização social obstáculo ao cumprimento da obrigação de reparação ambiental; e (iii) nem comprovando-se que os sócios ou administradores têm maior poder de solvência que as sociedades, a aplicação da disregard doctrine não tem lugar e pode constituir, na última hipótese, obstáculo ao cumprimento da obrigação.

6. Segundo o que dispõe o art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, os sócios/administradores respondem pelo cumprimento da obrigação de reparação ambiental na qualidade de responsáveis em nome próprio. A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária.

7. A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível.

8. Recursos de Companhia Siderúrgica Nacional, Carbonífera Criciúma S/A, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda. não-conhecidos. Recurso da União provido em parte. Recursos de Coque Catarinense Ltda., Companhia Brasileira Carbonífera de Araranguá (massa falida), Companhia Carbonífera Catarinense, Companhia Carbonífera Urussanga providos em parte. Recurso do Ministério Público provido em parte.

(Grifo nosso)¹⁰³

Portanto, em conformidade com este último posicionamento do STJ, somente em casos de irregularidade no licenciamento ambiental, o órgão ambiental e os servidores envolvidos no ilícito administrativo seriam responsáveis objetivamente pelos danos ambientais causados pelo empreendimento licenciado irregularmente, e desde que haja o nexo causal entre a irregularidade administrativa e o dano havido. Nas hipóteses de omissão estatal, a responsabilidade do Poder Público pelos danos causados ao meio ambiente seria, excepcionalmente subjetiva, sendo necessário averiguar, em cada caso em concreto, o descumprimento de uma obrigatoriedade legal firmada para a fiscalização da atividade pelo Poder Público.

Ocorre que, se pensarmos de forma mais abrangente, a incumbência do Poder Público de defender e tutelar o meio ambiente já está firmada de forma clara e expressa nos artigos 225, *caput* e demais parágrafos, 23, inc. III, VI e VII, 170, VI, e vários outros aqui já mencionados, todos da Constituição Federal, razão obvia pela qual prescinde de previsão legal a obrigação estatal de defender o bem tutelado na esfera ambiental.

Destarte, discordamos deste último posicionamento do STJ, para afirmar, de forma categórica, que o constituinte permite a aplicabilidade da responsabilidade solidária ao Poder Público omissivo no seu dever de proteger o equilíbrio ambiental, desde que demonstrado o nexo de causalidade entre a sua omissão e o dano instaurado, independentemente da averiguação de norma legal específica nesse sentido.

Segundo entendemos, toda pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que contribuir, direta ou indiretamente, através de uma ação ou omissão, para uma lesão ao equilíbrio ambiental, será sujeito ativo do dano ao meio ambiente, e deverá responder *objetivamente* na esfera civil, de forma individual ou solidária, pelos danos, potenciais ou efetivos, por ele ocasionados.

3.2.6 A responsabilidade civil objetiva do poluidor pelos danos causados ao meio ambiente

O instituto da responsabilidade civil tem como regra a apuração subjetiva da lesão ao bem ou direito juridicamente protegido, ou seja, envolvendo a delimitação da dolosidade ou culpabilidade do agente.

¹⁰³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 647.493/SC*, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, publicado em 22/10/2007, p. 233. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9971/recurso-especial-resp-647493-sc-2004-0032785-4-stj>>. Acesso em: 24 abr. de 2012.

No entanto, o próprio Código Civil de 2002 previu expressamente a excepcionalidade da aplicação de responsabilidade objetiva para os casos especificados em lei ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (art. 927, CC/02), ademais de prever que as pessoas jurídicas de direito público interno são objetivamente responsáveis por atos dos seus agentes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, ressalvado seu direito regressivo (art. 43, CC/02).

No caso do dano ambiental, há previsão legal no Brasil, desde 1981, da aplicabilidade da responsabilidade objetiva. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente assim estabelece: “*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*” (Art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 – grifou-se).

Assim, caso ocorra um dano ambiental, o poluidor deverá ser responsabilizado pelo mesmo, e, conforme supra destacado, no âmbito da responsabilidade civil, a lesão ao bem ambiental, ainda que direta ou indireta, efetiva ou potencial¹⁰⁴, deve ter consequências no mundo jurídico, independentemente da culpa do poluidor.

Embora anterior à nova ordem constitucional vigente, tal dispositivo legal foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 3º, *in verbis*: “*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*”, uma vez que não estabeleceu nenhuma limitação à aplicação da responsabilidade de reparar os danos causados, cuja obrigação estará submetida qualquer pessoa física ou jurídica que lese o meio ambiente, independentemente de culpa.

Outrossim, ao utilizar o termo “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente”, resta evidente que o constituinte deixou em aberto a conceituação de meio ambiente e seus bens, cabendo ao intérprete suprir tal omissão, formulando a aceção de dano

¹⁰⁴ A responsabilidade na seara ambiental também pode ocorrer em face de um risco de lesão ao meio ambiente, com fundamento nos princípios da prevenção e da precaução. Nesse sentido, “as atividades de risco podem, por acumulações, causar danos futuros”. E “desta forma, a simples atividade geradora de riscos potenciais e não de danos em concretos, podem suscitar a responsabilização do agente e obrigá-lo a cessar a atividade nociva, obviamente com fundamento nas provas e na utilização do princípio da prevenção.” (LEITE; AYALA, 2011, p. 131). A responsabilização por dano futuro (potencial) também tem fundamento na previsão na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) de cautelar objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente. Igualmente, podem ser concedidas liminares ou tutelas antecipadas para a defesa de ameaça ao bem ambiental, com fundamento nos princípios já apontados.

ambiental a partir de cada caso em concreto.

A responsabilidade objetiva é, portanto, indiscutivelmente aplicada aos casos de dano ao bem ambiental. A obrigação de reparar a lesão ao meio ambiente ocorrerá independentemente da apuração de culpa *lato sensu* do sujeito que a causou, bastando, para sua aplicação, a verificação do *nexo de causalidade* entre a atividade/omissão e o dano instaurado. Assim, o julgador deverá avaliar no caso em concreto a relação da causa e efeito entre a atividade do poluidor e o dano dela decorrente. Carvalho e Santana¹⁰⁵ registram que “o agente só será exonerado quando houver comprovação de que o risco não foi criado, o dano não se verificou, ou na ocorrência do dano, não houve *nexo causal* com a atividade que ensejou o *risco*”.

A recepção da responsabilidade objetiva prevista na norma infraconstitucional, pela Carta Magna de 1988, também é salientada por Fiorillo, Morita e Ferreira¹⁰⁶ ao afirmar que “com a promulgação da Lei Maior, tal norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade o art. 225, parágrafo 3º, uma vez que não estabeleceu qualquer critério ou elemento vinculado à culpa como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente. Consagrou-se, portanto, a responsabilidade objetiva em relação aos danos ambientais.” E mais, asseveram que a adoção pela Constituinte deste regime de responsabilidade civil, em matéria ambiental, implica na impossibilidade de alteração do mesmo por qualquer norma infraconstitucional.

Muitos doutrinadores justificam a adoção da teoria objetiva da responsabilidade civil, na seara ambiental, como consequência da sociedade de risco, que teve início com o processo de industrialização dos países mais desenvolvidos, no final do século XIX. A Revolução Industrial, e os riscos, acidentes e prejuízos ambientais que ela acarretou, seria, destarte, o motivo determinante para a evolução da percepção de que a responsabilidade pelos danos ambientais deveria ser objetiva, a fim de suprir a necessidade de dar maior proteção às vítimas, já na perspectiva dos direitos de massa.

Leite e Ayala¹⁰⁷ explicitam bem o tema:

Com efeito, o estabelecimento da responsabilidade objetiva é, de fato, uma tentativa de resposta da sociedade ou de adequação a certos danos ligados a interesses coletivos e difusos, que não seriam ressarcíveis, tendo em vista a concepção clássica de dano ligado a interesses próprios, certos, etc. O modelo clássico de responsabilidade civil não dispunha de técnicas e perfil necessários para atuar com maior eficácia na proteção ambiental, pois não inibia o degradador ambiental com ameaça da ação ressarcitória e nos termos de BENJAMIN “seja porque o sistema

105 CARVALHO; SANTANA, 2009, p. 425.

106 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 50.

107 LEITE; AYALA, 2011, p. 132/133.

substantivo é falho (responsabilidade civil subjetiva e dificuldades de prova de nexo causal e do dano), seja porque não é facilmente implementável (problemas de acesso à justiça).”

Os mesmos autores elucidam que “por outro lado, a teoria da responsabilidade objetiva tem como base a socialização do lucro ou do dano, considerando que aquele que obtém lucro e causa dano com uma atividade, deve responder pelo risco e pela desvantagem dela resultante”¹⁰⁸, justificando a teoria objetiva sob a ótica do princípio do poluidor-pagador, que apregoa a internalização, pelo poluidor, dos custos ambientais.

Além de suscitar a *teoria do risco criado* (“que se fundamenta no princípio de que, se alguém introduz na sociedade uma situação de risco ou perigo para terceiros, deve responder pelos danos que a partir desse risco resultarem”), Milaré¹⁰⁹ justifica a adoção do regime objetivo de responsabilidade na busca de uma maior efetividade da proteção às vítimas do dano ambiental, eis que o regime clássico dificultaria o acesso a uma tutela suficiente e adequada, observe-se:

Imaginou-se, no início da preocupação com o meio ambiente, que seria possível resolver os problemas relacionados com o dano a ele infligido nos limites estreitos da teoria da culpa. Mas, rapidamente, a doutrina, a jurisprudência e o legislador perceberam que as regras clássicas de responsabilidade, contidas na legislação civil de então, não ofereciam proteção suficiente e adequada às vítimas do dano ambiental, relegando-as, no mais das vezes, ao completo desamparo. Primeiro pela natureza difusa deste, atingindo, via de regra, uma pluralidade de vítimas, totalmente desamparadas pelos institutos ortodoxos do Direito Processual clássico, que só ensejam a composição do dano individualmente sofrido. Segundo, pela dificuldade de prova da culpa do agente poluidor, quase sempre coberto por aparente legalidade materializada em atos do Poder Público, como licenças e autorizações. Terceiro, porque no regime jurídico do Código Civil, então aplicável, admitiam-se as clássicas excludentes de responsabilização, como, por exemplo, caso fortuito e força maior. Daí a necessidade da busca de instrumentos legais mais eficazes, aptos a sanar a insuficiência das regras clássicas perante a novidade da abordagem jurídica do dano ambiental.

Ademais destas razões, entendemos existir outro fator que contribuiu para a adoção da responsabilidade objetiva em matéria ambiental: a vulnerabilidade do bem tutelado. É que o meio ambiente é extremamente frágil, pois tudo na natureza está interligado e qualquer desequilíbrio pode causar consequências desastrosas e até mesmo irreversíveis.

Para ilustrar esta fragilidade e, ao mesmo tempo, complexidade, podemos imaginar uma floresta, composta pelos mais variados organismos e microrganismos, que tardou várias décadas, às vezes séculos, em ter sinergia e equilíbrio plenos, desde a pureza de sua água subterrânea até o alto de suas árvores. Caso esta floresta venha a ser desmatada, a lesão ambiental estará consolidada, e o dano, se analisado profundamente, é de difícil reparação,

108 Ibid., p. 133.

109 MILARÉ, 2009, p. 953 e 954.

pois como o ser humano pode restabelecer aquele ecossistema em um dia, semanas, ou meses que sejam? Caso haja uma eminente ameaça de desmatamento, cada minuto, hora ou dia economizado na responsabilização do degradador será de grande importância na prevenção de danos. Caso o desmatamento já esteja ocorrendo, cada hora transcorrida pode representar uma árvore centenária a menos.

Este exemplo é importante para ilustrar que a reparação do meio ambiente mediante a responsabilidade subjetiva clássica restaria, muitas vezes, ineficaz, eis que a demora na aquilatação de culpa ou dolo do poluidor dificulta, ou até mesmo impossibilita, seja restabelecido efetivamente o *status quo ante*¹¹⁰ do bem lesado, fato extremamente prejudicial para a qualidade do meio ambiente e para toda a coletividade, titular deste direito fundamental de natureza difusa.

Destarte, na seara civil da responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, não importa se o poluidor agiu com dolo ou culpa *stricto sensu* (negligência, imprudência ou imperícia), sendo suficiente para a sujeição da reparação do ambiente lesado que este tenha agido, ou deixado de agir, acarretando, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, o dano. Tal fórmula de tutela ao bem ambiental é mais eficaz e célere, garantindo à toda coletividade o direito fundamental à defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos moldes do art. 225, caput e para. 3º da CF/88.

3.2.7 A teoria do risco integral

Ademais da teoria objetiva da responsabilidade, que é fundamentada no *risco* da atividade, a doutrina e a jurisprudência pátrias têm adotado, de forma majoritária, o posicionamento favorável à aplicabilidade da *teoria do risco integral*, em caso de dano ao meio ambiente, afastando as clássicas excludentes de responsabilidade. Ou seja, ademais de não importar a indagação de como ou porque ocorreu o dano, tampouco seriam relevantes para a imputação de responsabilidade civil ao poluidor o *caso fortuito*, a *força maior*, a *culpa exclusiva da vítima*, o *fato de terceiro* ou o *ato lícito*.

Quanto à *licitude* da atividade que ocasionou o dano, a doutrina é unânime em afirmar ser esta irrelevante para a adoção da responsabilidade objetiva do poluidor. É que apenas a lesividade ao bem ambiental e o nexo de causalidade com a atividade, seriam suficientes para a responsabilização do agente lesivo, independentemente da natureza de sua

110 Expressão latina que significa “estado que se encontrava anteriormente”. No caso em concreto, faz-se menção à restauração da situação anterior à lesão ambiental. Ou seja, é a recuperação plena o bem lesado.

atividade ou se esta estava ou não licenciada ou autorizada.

Bechara¹¹¹ elucida que o *Dano Ambiental* acarretará sempre no prejuízo de um direito, razão pela qual a lesão nunca estará autorizada no mundo jurídico, alertando que mesmo as atividades licenciadas podem causar degradação ambiental, devendo o empreendedor, em tais casos, ser responsabilizado, independentemente da licença anteriormente concedida. Vejamos:

O dano ambiental, como todos os danos jurídicos, está sempre ligado ao aniquilamento de um direito. E justamente por isso se trata, sempre, de uma lesão não autorizada pelo Direito - sendo claro que, quando falamos em “lesão não autorizada”, não estamos aludindo à “atividade não autorizada”, visto que muitas vezes a atividade causadora do dano tem autorização para funcionar, muito embora não tem autorização para causar prejuízos à qualidade ambiental. É o caso, v.g., de empreendimentos industriais devidamente licenciados que provocam acidente ecológico ou que, desrespeitando as condicionantes da licença ambiental, acabam deteriorando o ambiente. Ou, ainda, de empreendimentos que, apesar de lesivos ao meio ambiente, são licenciados (*rectius* = autorizados) sob a condição de reparação imediata e antecipada da lesão (eis que a compensação ambiental ex ante, objeto deste trabalho), mesmo porque, apesar de autorizados, não deixam de ferir o direito de coletividade à qualidade ambiental, *i.e.*, não deixam de causar um dano jurídico.

Por tais razões, não caberia ao poluidor alegar em seu favor eventual excludente de responsabilidade fundamentada na licitude (*ato lícito*) da atividade, eis que o empreendedor, ao ter uma atividade licenciada e/ou autorizada, deverá, necessariamente, assumir os riscos dela decorrentes. Assim, ainda que lícita a sua atividade, não poderá o degradador, tão somente sob a justificativa do *ato lícito*, desobrigar-se de sua responsabilidade de reparar a lesão ocasionada pela mesma. Neste sentido, discorrem Carvalho e Santana¹¹²:

Ainda que a atividade do agressor ao meio ambiente seja lícita e devidamente autorizada, não lhe cabe alegar tais condições para tentar se eximir dos efeitos jurídicos que o dano por ele causado ensejará. Ora, se o agente assumiu o risco da atividade, mesmo lícita, deverá arcar com as consequências danosas que tal atividade venha a dar causa. A licitude da atividade não será jamais o manto protetor do agente quando se verificar a existência de um dano dela decorrente. Da atividade deverão resultar benefícios, como o lucro para o agente, mas também poderão resultar certos ônus. É o risco a correr.

Milaré¹¹³ discorre sobre as consequências da objetivação da responsabilidade civil fundada na teoria do risco integral, ressaltando que “além da prescindibilidade da culpa, uma segunda consequência da adoção da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral consiste na *irrelevância da ilicitude da atividade*”. E sintetiza a questão:

111 BECHARA, 2009, p. 50/51.

112 CARVALHO; SANTANA, 2009, p. 425.

113 MILARÉ, 2009, p. 961/962.

A postura do legislador, *in casu*, atende satisfatoriamente às aspirações da coletividade, porquanto não raras vê o poluidor se defendia alegando ser *lícita* a sua conduta, porque estava dentro dos padrões de emissão traçados pela autoridade administrativa, e, ainda, tinha autorização ou licença para exercer aquela atividade. Muito embora isso não fosse causa excludente de sua responsabilidade, já colocava dúvida na consciência do julgador, o que muitas vezes redundava em ausência de indenização por parte do poluidor.

[...] Nessa linha de raciocínio, não se discute, necessariamente, a legalidade da atividade. É a *potencialidade de dano* que a atividade possa trazer aos bens ambientais que será objeto de consideração.

Farias¹¹⁴ adverte, na mesma vertente, que “mesmo se uma pessoa se encontrar em total adequação às normas ambientais, ainda assim ela tem de reparar os danos causados, porque a responsabilização civil em matéria ambiental independe da regularidade administrativa”. Seguindo o mesmo raciocínio explicita que a caso haja eventual irregularidade da atividade, como, por exemplo, um funcionamento de uma indústria sem a respectiva licença ambiental, sem que haja lesão ou risco de lesão ao meio ambiente, não haverá responsabilidade civil do empreendedor, posto que esta pressupõe o dano.

A jurisprudência pátria também destaca ser infundada a alegativa de licitude *da atividade* com pretensão de exclusão da responsabilidade do agente poluidor, destacando ainda a adoção da *teoria do risco integral* nos casos de degradação ambiental decorrente de *caso fortuito* ou *força maior*, observe-se:

DIREITO AMBIENTAL - APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AMBIENTAL - MORTE DE PÁSSAROS - INDENIZAÇÃO - FIXAÇÃO DO QUANTUM - APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS DO ARTIGO 6º DA LEI 9605/98. A responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, nos termos do artigo 14 da Lei 6.938/1981, não se inquirindo, portanto, de culpa ou dolo do infrator, restando afastada também a incidência das excludentes relativas à força maior e ao caso fortuito, partindo-se do pressuposto de que, sendo o dano ambiental um prejuízo suportado por toda a coletividade, que atinge, assim, direitos difusos, deve ser reparado em qualquer hipótese. A aplicação do princípio do poluidor-pagador vigente no Direito Ambiental, pelo qual todo aquele que explora atividade potencialmente poluidora tem o dever de reparar os danos dela oriundos, afasta a licitude da conduta daquele que, com sua atividade econômica, causa dano ao meio ambiente, ainda que tenha agido dentro dos padrões recomendados e autorizados pelos órgãos governamentais competentes. Configura manifesto dano ambiental a morte de inúmeros pássaros em virtude de aplicação de agrotóxico em lavoura de arroz. A fixação do *quantum* indenizatório em sede de dano ambiental, quando não quantificado em laudo pericial, deve ser efetuada mediante aplicação dos critérios adotados pela Lei 9605/98 para a imposição e gradação de penalidades a atividades lesivas ao meio ambiente, quais sejam, a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente, os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a

114 FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 193.

situação econômica do infrator. (Grifo nosso).¹¹⁵

Esclarece Machado¹¹⁶ que na aplicação da responsabilidade civil objetiva deve-se analisar se houve previsão de fatos necessários e se foram tomadas as medidas cabíveis para evitar seus efeitos, asseverando que “o possível responsável pelos danos ambientais diante dos fatos da Natureza e de fatos de terceiro deve considerar, pelo menos, um duplo posicionamento psicológico: prever a ocorrência desses fatos e prever seus prováveis efeitos”.

Neste sentido, o julgador deverá apreciar no caso em concreto se o degradador dispunha de meios (científicos ou tecnológicos) para prever o *dano necessário*, como nas incidências de *caso fortuito* ou *força maior*, e, no caso afirmativo, se este tomou as providências necessárias para evitar seus efeitos.

Vejamos o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, ao considerar a responsabilidade ambiental derivada do *Risco Integral*, afastando a excludente de culpa exclusiva de terceiro pelo dano ambiental suscitada pelo poluidor, *in verbis*:

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - DANOS MATERIAIS E MORAIS A PESCADORES CAUSADOS POR POLUIÇÃO AMBIENTAL POR VAZAMENTO DE NAFTA, EM DECORRÊNCIA DE COLISÃO DO NAVIO N-T NORMA NO PORTO DE PARANAGUÁ. [...] 2.- Teses firmadas: [...] c) **Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva.- A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.** d) Configuração de dano moral.- Patente o sofrimento intenso de pescador profissional artesanal, causado pela privação das condições de trabalho, em consequência do dano ambiental, é também devida a indenização por dano moral, fixada, por equidade, em valor equivalente a um salário-mínimo. [...] (Grifo nosso).¹¹⁷

Portanto, vê-se da decisão acima transcrita ser cabível a adoção da *Teoria do Risco Integral* para afastar a excludente de culpa exclusiva de terceiro. Destaque-se que, em caso de fato de terceiro, como o acima suscitado pelo agente lesivo, poderá este, posteriormente à reparação do dano a que for obrigado, intentar uma ação regressiva contra o terceiro

¹¹⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível nº 1.0708.03.005098-1/001(1)*. Relator: Dídimo Inocêncio de Paula. Data de Julgamento: 19/06/2008, Data de Publicação: 22/07/2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5959424/107080300509810011-mg-1070803005098-1-001-1-tjmg>>. Acesso em: 13 de mai. 2012.

¹¹⁶ MACHADO, 2009, p. 364.

¹¹⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1114398/PR*. Rel. Ministro Sidnei Beneti, Segunda Seção, julgado em 08/02/2012, publicado em 16/02/2012). Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21249564/recurso-especial-resp-1114398-pr-2009-0067989-1-stj>>. Acesso em: 24 abr. de 2012.

responsável, pela via de responsabilização subjetiva, procedimento que permite averiguar a conduta culposa ou dolosa dos agentes envolvidos.

Destarte, diante de cada caso em concreto, poderá o julgador, analisando as circunstâncias específicas, condenar o poluidor a reparar e/ou indenizar o dano causado ao meio ambiente, ainda que a lesão decorra de *caso fortuito, força maior, fato de terceiro* ou de *atividade lícita*, afastando tais excludentes de responsabilidade sob o fundamento da *Teoria do Risco Integral*, bastando o nexo causal entre a atividade do agente e o dano dela decorrido para que haja a obrigação de repará-lo, assumindo o poluidor, assim, todos os riscos de sua atividade.

Nos ensinamentos de Milaré¹¹⁸, a *Teoria do Risco Integral* protege o bem comum na perspectiva de uma sociedade solidarista, devendo o poluidor assumir todo o risco que o sua atividade acarreta, ainda que presentes as clássicas excludentes de ilicitude, existindo o dever de reparar pelo simples fato de existir a atividade, e dele advir um dano. E esclarece que só deixará de haver responsabilidade do poluidor quando o dano inexistir ou não guardar relação de causalidade com a atividade da qual emergiu o risco.

Destarte, caso um empreendedor venha a causar danos ao meio ambiente, advindos de sua atividade, estando a mesma licenciada ou não, deverá este responder objetivamente na esfera civil, a fim de recuperar o *status quo ante* do bem lesado, assim como ressarcir, patrimonial ou extrapatrimonialmente as vítimas e a coletividade pela situação de risco por ele gerada. O Julgador também poderá decidir, a cada caso em concreto, se as excludentes de responsabilidade são ou não aplicáveis.

Outrossim, se a atividade tiver sido instalada ou estiver em funcionamento mediante a outorga do Poder Público, e esta vier a causar danos que possuam nexo de causalidade com o equívoco da administração pública ter concedido as respectivas licenças ambientais, que amparou administrativamente a ação do poluidor, o órgão licenciador também responderá solidariamente pelos danos ambientais.

Por outro lado, se o órgão ambiental incorreu em erro pelo fato de terem sido apresentados dados, informações e estudos falsos, a responsabilidade caberá apenas ao empreendedor e aos profissionais técnicos que tenham levado o Poder Público a erro e, conseqüentemente, causado danos ao meio ambiente e ao bem-estar da coletividade, independentemente de sua responsabilidade nas esferas administrativa e penal.

118 MILARÉ, 2009, p. 964.

3.2.8 Danos juridicamente aceitos

Vimos que há certas alterações das condições do meio ambiente que não configuram dano ambiental, seja porque advêm de *fenômenos naturais*, seja porque são alterações de efeitos positivos, como no caso do *impacto ambiental positivo*. Estes tipos de alterações ambientais não ensejam em responsabilidade no mundo jurídico, eis que ausente o fator humano na alteração adversa ao meio ambiente ou inexistente a lesão ambiental.

Para que haja um *dano ambiental*, devem coexistir a *atividade humana* e a lesão ao *bem ambiental*. Configurado o dano, o agente lesivo terá responsabilidade para reparar e/ou indenizar o meio ambiente degradado, em conformidade com o que determina a CF/88 e a Lei da PNMA. Assim, o dano ambiental é combatido e reprimido pelo ordenamento jurídico pátrio.

Contudo, é necessário compreender que existem *danos toleráveis* e *danos não toleráveis* no âmbito jurídico. É que certos *impactos ambientais negativos* podem ser mitigados ou compensados ao longo do procedimento de licenciamento ambiental, conforme determinar o órgão ambiental licenciador. Caso o empreendimento tenha uma relevância social benéfica e não haja alternativa (científica ou tecnológica) para um determinado impacto negativo nas condições de equilíbrio ambiental, poderá o licenciador, atendendo aos princípios ambientais e aos postulados da *razoabilidade* e *proporcionalidade*, tolerar certos danos de menor ou mínimo potencial lesivo.

Bechara¹¹⁹ esclarece que as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental sempre produzirão impactos ambientais negativos, sendo que a própria legislação prevê uma certa tolerância aos mesmos, desde que haja um balanceamento entre impactos negativos e positivos, sendo aqueles mitigados de alguma forma por estes. Relata que o difícil “*é encontrar o limite entre a atividade danosa permitida, porque seus impactos negativos são toleráveis, e a atividade danosa proibida, porque seus impactos negativos são insuportáveis.*” E continua seu raciocínio elucidativo:

Para considerar um empreendimento danoso *juridicamente tolerável*, mister enfrentar três etapas sucessivas de análise: (i) avaliação da impossibilidade científica e tecnológica da mitigação dos impactos negativos do empreendimento; (ii) avaliação da “necessidade” do empreendimento, vista essa necessidade sob a ótica da coletividade e não, naturalmente, sob a ótica do empreendedor; e (iii) avaliação comparativa dos benefícios, aí incluindo o atendimento de necessidades coletivas) e dos malefícios do empreendimento.¹²⁰

119 BECHARA, 2009, p. 77.

120 Ibid.

Portanto, inicialmente deve o órgão ambiental licenciador sempre exigir a busca, por parte do empreendedor, de alternativas científicas ou tecnológicas que possam eliminar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos gerados pelo seu empreendimento ou atividade. Somente caso não haja solução viável ao impacto em questão poderá a Administração Pública analisar a possibilidade de aceitação do mesmo. Para tanto, será necessário que o fiscalizador ambiental averigüe a importância do empreendimento para a coletividade e sopesse os impactos ambientais negativos e os positivos. Caso prevaleçam os impactos positivos, influenciando diretamente nos aspectos econômicos, sociais, culturais, relevantes para a coletividade, podem os impactos negativos não mitigáveis serem toleráveis juridicamente, podendo, em tais casos, o empreendimento ser licenciado.

Ressalte-se, contudo, que há danos ambientais que jamais devem ser aceitos, por mais impactos positivos e de relevância coletiva que certo empreendimento possa causar, pois, antes de tudo, deve o empreendedor atender ao comando constitucional da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, direito este indisponível. Assim, sempre que impactos negativos não mitigáveis forem aceitos, deverá a Administração, para tanto, pautar-se nos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*, sob pena de corresponsabilidade pelos eventuais danos decorrentes da licença concedida sem a observância plena das normas de tutela ao meio ambiente.

A aceitação jurídica de certos impactos negativos se fundamenta no *princípio da sustentabilidade*, eis que o sistema não apregoa a intocabilidade dos recursos naturais, e sim na necessidade de os mesmos serem utilizados de maneira racional, a fim de suprir as necessidades de toda a coletividade, inclusive das gerações futuras, pautando-se no equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico, essenciais à sadia qualidade de vida de todos.

4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CONTROLE ESTATAL PREVENTIVO DAS ATIVIDADES E DOS EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

O bem ambiental é de uso comum do povo, pertencendo à coletividade indistintamente. “Por ser direito de todos em geral e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu guardião – o Poder Público.”¹²¹

A Administração Pública, como gestora do bem ambiental, deve desempenhar ações específicas de proteção ao meio ambiente, agindo preventiva e coercitivamente, o que o fará por meio do exercício de seu poder de polícia ambiental. O ordenamento jurídico pátrio prevê, para tanto, uma série de instrumentos de controle das ações que possam gerar degradação ambiental. Dentre tais instrumentos, o *Licenciamento Ambiental* é a ferramenta de gestão do ambiente pela qual o Poder Público averigua a possibilidade e a regularidade dos empreendimentos e das atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Por meio deste importante instrumento de defesa do meio ambiente, caberá ao Estado (*lato sensu*), através de seus órgãos ambientais competentes, decidir se deve o empreendimento prosperar, licenciando ou não a sua construção, instalação, ampliação e funcionamento, com base nos princípios constitucionais ambientais e nas leis de proteção ao meio ambiente.

Neste capítulo estudaremos a importância do licenciamento ambiental como instrumento de gestão do meio ambiente, posto ser o meio pelo qual o Estado intervém na ordem econômica como finalidade de ordenar as atividades produtoras, protegendo a qualidade ambiental e a saúde e o bem-estar da coletividade, e, ao mesmo tempo, articula e efetiva outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Veremos, ainda, sua previsão normativa, seu conceito e a sua natureza jurídica.

Dentre os aspectos gerais dessa ferramenta de controle ambiental, analisaremos suas peculiaridades, como as atividades que se sujeitam ao licenciamento prévio, a sua obrigatoriedade, a excepcionalidade do licenciamento em áreas não-edificantes, e as peculiaridades do licenciamento ambiental simplificado, inclusive no âmbito local, e do licenciamento ambiental corretivo.

Por fim, discorreremos acerca dos princípios ambientais que norteiam o procedimento de licenciamento ambiental, para compreender os fundamentos basilares que

121 MILARÉ, 2009, p. 418.

devem direcionar o gestor público ambiental no momento da análise das atividades e dos empreendimentos potencialmente poluidores, a fim de decidir se devem estes ser ou não implementados.

4.1 A relevância do Licenciamento Ambiental como instrumento de gestão do meio ambiente ecologicamente equilibrado

Através da análise anterior que fizemos da *sociedade de risco* e da própria conceituação de *lesão ambiental*, podemos perceber que a atividade humana interfere, direta ou indiretamente, no meio ambiente, sendo capaz de causar, ainda que minimamente, ou, por vezes, potencialmente, poluição. Salienta Yoshida¹²² “toda atividade econômica e social é, em maior ou menor grau, poluente”. Para Milaré¹²³ é sabido que “todo e qualquer projeto de desenvolvimento interfere no meio ambiente, e, da mesma forma, certo que o crescimento socioeconômico é um imperativo”.

Desta forma, como a intocabilidade do ambiente não é viável nos moldes da nossa sociedade, um baixo grau de degradação das atividades e empreendimentos pode ser aceito administrativa e juridicamente, para que haja a continuidade de um desenvolvimento econômico, social, cultural, tecnológico e científico aliado à utilização racional dos recursos naturais, promovendo, assim, a sustentabilidade.

Isso não importa em priorizar a atividade econômica em prejuízo da qualidade do meio ambiente. Ao revés, sabe-se que somente o desenvolvimento econômico aliado à proteção ambiental é capaz de gerar *justiça social*. Portanto, jamais poderá prevalecer a atividade econômica poluidora se houver alternativas científico-tecnológicas que possam eliminar ou reduzir tais riscos. Como já visto, a nossa ordem econômica é regida pelo princípio da defesa do meio ambiente, inclusive com tratamento diferenciado entre as atividades pelo seu grau de degradação ao meio ambiente. Outrossim, a qualidade ambiental é um direito fundamental da coletividade, e, como tal, é indisponível, não podendo o Poder Público permitir que as atividades humanas interfiram substancialmente no equilíbrio ambiental. Milaré¹²⁴ observa que:

122 YOSHIDA, 2007 apud BECHARA, 2009, p. 80.

123 MILARÉ, 2009, p. 374.

124 MILARÉ, Loc. cit.

[...] o meio ambiente – com seu equilíbrio ecológico e a sua qualidade a ser preservada – não pode ser objeto de barganha, dado que é patrimônio da coletividade e bem inegociável. Não pode haver desenvolvimento genuíno se esse patrimônio for sacrificado – e a própria Carta Magna diz que há limites para as atividades econômicas. Preservar o meio ambiente nos termos da Constituição não significa emperrar o desenvolvimento do País, mas, ao contrário, alicerçá-lo.

Assim, a busca primordial é a compatibilização entre o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico, razão pela qual se faz necessário o controle prévio das interferências humanas no meio ambiente, sempre almejando a adoção de medidas de prevenção e precaução, ou de mitigação, compensação ou reparação dos danos eventualmente gerados pelas atividades antrópicas. Para tanto, patente é a atuação efetiva do Poder Público na fiscalização e controle da qualidade ambiental e das atividades em questão.

A CF/88 estabelece em seu art. 225 que é dever da Administração Pública (assim como da coletividade) proteger e defender o *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, para as presentes e futuras gerações. No parágrafo primeiro do citado artigo, há menção expressa às incumbências do Poder Público para o eficaz cumprimento de tal dever constitucional, listando entre elas o *controle das atividades que comportem risco para a vida*, a qualidade de vida e o meio ambiente, ainda que apenas potencialmente poluidoras.

Como meio de efetivação desse múnus constitucional, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81)¹²⁵ previu uma ampla variedade de instrumentos, com os quais o Poder Público pode efetuar, de maneira prévia, concomitante e sucessiva¹²⁶, o controle de toda e qualquer atividade que possa interferir, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, no equilíbrio ecológico.

125 No âmbito nacional, ainda sob o regime autoritário, a Política Nacional do Meio do Meio Ambiente foi consolidada por meio da Lei 6.938/81, tendo por objetivo a preservação, a 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. Esta Lei representa um marco histórico na tutela jurídica do meio ambiente, eis que trouxe grandes modificações e avanços, buscando a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, através da criação de um Sistema Nacional do Meio Ambiente - composto por diversos órgãos representativos dos entes federados, definindo as áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico -, da imposição aos poluidores da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, da previsão de conceitos e princípios fundantes do Direito Ambiental, do incentivo ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a importância da preservação ambiental, assim como por meio da instituição de instrumentos específicos para a concretização do novo paradigma político voltado à sustentabilidade, dentre eles o licenciamento e a revisão das atividades potencialmente poluidoras.

126 Milaré afirma ser o Poder Público o guardião do meio ambiente, razão pela qual a lei o arma “de uma série de instrumentos de controle – *prévios, concomitantes e sucessivos* -, através dos quais possa ser verificada a possibilidade e a regularidade de toda e qualquer intervenção projetada sobre o meio ambiente considerado. E elucida tais características, exemplificando-as: “as *permissões, autorizações e licenças* pertencem à família dos atos administrativos de controle prévio; a *fiscalização* é meio de controle concomitante; e o *habite-se* é forma de controle sucessivo.” (2009, p. 418).

São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, *o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras*, os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, dentre outros relacionados ao princípio da informação (cadastros, relatórios), assim como penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental¹²⁷.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), implementados pela Lei 6.938/81, foram claramente influenciados pelo *National Environmental Policy Act* (NEPA), implementado em 1969, nos Estados Unidos da América. O NEPA foi a primeira manifestação mundial de política pública relacionada ao impacto ambiental, eis que tinha a função de impor uma Declaração de Impacto Ambiental - *Environmental Impact Statements* (EIS), integrando o balanço dos impactos adversos e benéficos resultantes de atividades utilizadoras dos recursos naturais, exatamente como adotado em nosso instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), conforme estudaremos mais adiante.

Tais instrumentos propiciam a concretização do *Poder de Polícia Ambiental*¹²⁸, eis que são a base estrutural da gestão ambiental, cabendo ao Poder Público fazer uso de tais ferramentas a fim de promover uma adequada tutela ambiental, em consonância com os objetivos e princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, assim como em obediência aos

127 A Lei 6.938/81 firma, em seu art. 9º, quais são os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, *in verbis*: “Art 9º: São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989); VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989); XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989); XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989); XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)”

128 Vide a definição de *Poder de Polícia Ambiental* dada mais adiante.

preceitos constitucionais de tutela do meio ambiente.

O Licenciamento Ambiental é condição indispensável para os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais e/ou que possam causar efetiva ou potencialmente danos ao meio ambiente. Portanto, é através deste relevante instrumento que o Poder Público exerce o controle prévio das atividades econômicas, averiguando a possibilidade de empreendimentos, obras e serviços serem implantados, em total atendimento às normas de proteção ao meio ambiente sadio.

É considerado por muitos autores como o instrumento mais importante da PNMA, posto que, ademais de ser essencial para o exercício do controle estatal das atividades potencialmente poluidoras, este exerce um importante papel na efetivação e articulação das demais ferramentas de gestão ambiental.

Nas palavras de Farias¹²⁹, “o licenciamento ambiental possui uma relação direta com todos os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, procurando inclusive articulá-los”. O mesmo autor elucida esse papel articulador, ressaltando a ligação do *Licenciamento Ambiental* com o *Zoneamento Ambiental* e com os *Padrões de Qualidade*, observe-se:

O zoneamento Ambiental, por exemplo, é tão ligado ao licenciamento que Paulo Affonso Leme Machado afirma que não foi sem propósito que o legislador elencou este instrumento antes do licenciamento no art. 9º da Lei 6.938/81. [...] É que as regras para o uso e ocupação do solo e para o desenvolvimento de atividades devem ser observadas não apenas antes da concessão da licença ambiental, mas como critérios da própria concessão dessa licença ambiental. Dessa forma, se no zoneamento ambiental ou urbanístico de uma determinada área estiver prevista a proibição de instalação de indústrias ou da construção de edifícios, o órgão ambiental competente não pode conceder a licença em desrespeito a esses dispositivos.

Outro instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente diretamente ligado ao licenciamento são os padrões de qualidade, que são as normas estabelecidas pela legislação ambiental e pelos órgãos ambientais no que se refere aos níveis permitidos de poluição do ar, da água, do solo e dos ruídos. [...] Durante o procedimento de licenciamento, o órgão deve averiguar se o projeto está de fato adequado aos padrões de qualidade ambiental.

Sobre a íntima relação existente entre os instrumentos da Lei 6.938/81, Fiorillo, Morita e Ferreira¹³⁰ salientam que “é interessante observar que os incisos IV e V do art. 9º da mencionada lei – o licenciamento e a absorção de novas tecnologias – estabelecem condições futuras e fundamentais para a elaboração dos relatórios e dos estudos de impactos ambientais, que representam pré-condições para a análise do processo de licenciamento estabelecido no art. 10”.

129 FARIAS, 2011, p. 37.

130 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 80.

Portanto, podemos afirmar que o *Licenciamento Ambiental* está interligado com quase a totalidade dos instrumentos previstos na Lei n. 6.938/81, eis que, nas diversas fases que compõem este procedimento administrativo, muitos são os instrumentos que se concretizam ou se analisam.

Para a concessão de uma *Licença Ambiental*¹³¹, deverá o órgão licenciador observar o *zoneamento* urbanístico e ambiental da área analisada, assim como os *espaços especialmente protegidos*, os *padrões de qualidade ambiental*. Deverá, ainda, o gestor público, no procedimento de *Licenciamento*, incentivar a *produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental*, buscando a mitigação dos impactos negativos das atividades econômicas. Poderão, ademais, no seu curso, ser impostas *penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental*.

Outrossim, pode constituir uma das fases do procedimento de *Licenciamento Ambiental* a exigência de estudos aptos avaliar os impactos positivos e negativos de cada empreendimento a ser licenciado, efetivando, desta forma, o instrumento de *Avaliação de Impactos Ambientais* (AIA). Em casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de *significativa* degradação, caberá ao órgão competente exigir *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* (EPIA), previsto constitucionalmente.

Assim, é patente a relevância do *Licenciamento Ambiental*, haja vista que, ademais de efetivar diversas outras ferramentas da PNMA ao longo de seu procedimento, é o instrumento hábil para que o Estado (*lato sensu*) promova o *controle prévio* das atividades e empreendimentos potencialmente lesivos ao meio ambiente, no exercício de seu *Poder de Polícia*. “Não houvesse esse procedimento tão relevante antes da instalação e funcionamento das obras e atividades potencialmente degradadoras, a probabilidade de elas se desenvolverem sem nenhum cuidado e preocupação com o equilíbrio ambiental seria enorme”.¹³²

4.2 Conceito de Licenciamento Ambiental

A PNMA previu, pioneiramente no sistema normativo pátrio, a necessidade da execução de instrumentos de gestão ambiental voltado ao controle do equilíbrio ecológico, estabelecendo a obrigatoriedade de *prévio licenciamento ambiental* para a *construção*, a

131 Ato administrativo decorrente do procedimento de *Licenciamento Ambiental*, conforme estudaremos mais à frente.

132 BECHARA, 2009, p. 82.

instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades e empreendimentos utilizadores dos recursos naturais e/ou potencialmente lesivos ao meio ambiente¹³³. Embora a Lei 6.938/81 tenha criado esta importante ferramenta de controle do Poder Público, não tratou de conceituá-la.

A primeira regulamentação de tal instrumento se deu apenas em 10 de abril de 1989, através do Decreto Federal n. 97.632, que dedicou um capítulo (o Capítulo IV) ao “Licenciamento de Atividades”, estabelecendo condições para efetivação do mesmo, e definindo os três tipos de *Licenças* cabíveis, a *Licença Prévia* (LP), a *Licença de Instalação* (LI) e a *Licença de Operação* (LO). A partir de então, foi possível afirmar que o *Licenciamento Ambiental* seria composto de três *Licenças* distintas, a depender da fase do empreendimento, o que seria denominado pela doutrina de *Licenciamento Tríplice*, “conceito único no mundo”.¹³⁴

Mas somente com a Resolução n. 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)¹³⁵, é que tivemos a definição legal de *Licenciamento* na seara ambiental, a qual afirma ser “o 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”.

133 Art. 10 da Lei 6.938/81, já pela redação dada pela Lei Complementar n. 140/11, a qual regulamenta o art. 23, incisos III, VI e VII, da CF/88, e altera a lei da PNMA, *in verbis*: “Art. 10: A construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

134 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 81. Os autores fazem em sua obra uma interessante análise dos procedimentos de licenciamento de diversos países, dos quatro continentes, com diferentes graus de desenvolvimento, níveis de renda e população, concluindo que o Brasil é o único país que concede três licenças ambientais.

135 A Resolução n. 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), foi instituída considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, assim como a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua. Esta Resolução, portanto, regulamenta os principais aspectos do licenciamento ambiental, assim como estabelece critérios para exercício de sua competência. Importa destacar que a repartição da competência para licenciar na seara ambiental, estabelecida pelo Resolução em comento, somente prevaleceu até a criação da Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que 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, e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (PNMA). Anote-se, ainda, que 11 anos antes da aprovação da Res. 237/97, do CONAMA, fora editada a Res. 001/86, pelo mesmo Conselho, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

Destarte, *Licenciamento Ambiental é procedimento administrativo*, composto de três momentos distintos, posto que licencia empreendimentos e atividades quando da sua localização, quando da sua instalação (neste momento também pode haver a ampliação) e, por último, quando da sua operação, compreendendo diversas fases e etapas, as quais analisaremos mais adiante.

Neste sentido, salienta Fiorillo¹³⁶ que o *Licenciamento Ambiental* “é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de *licença ambiental*”.

Milaré¹³⁷ define tal procedimento como “ação típica e indelegável do Poder Executivo”, e ainda como “importante instrumento de gestão do ambiente, 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”.

Já Bechara¹³⁸ o conceitua como “típico instrumento de prevenção de danos ambientais, visto que é nesse procedimento que o órgão ambiental licenciador verifica a natureza, dimensão e impactos (positivos e negativos) de um empreendimento potencialmente poluidor, antes mesmo seja ele instalado e, a partir de tais constatações, condiciona o exercício da atividade ao atendimento de inúmeros requisitos (chamados condicionantes) aptos a eliminarem ou reduzirem tanto quanto possível os impactos ambientais negativos”.

Para Farias¹³⁹ o *Licenciamento Ambiental* é “um instrumento de controle das atividades econômicas, tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado”. Asseveram os Trennenpohl¹⁴⁰ ser “o processo de concordância do Poder Público com as obras ou atividades condicionadas à aprovação do Estado”.

Podemos defini-lo, ainda, como o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio do qual os órgãos ambientais competentes exercem seu devido *poder de polícia*, tendo como fim a efetivação de uma adequada gestão ambiental, através do controle (prévio) das atividades utilizadoras dos recursos naturais que interfiram, direta ou indiretamente, na qualidade do meio ambiente, acarretando risco de lesão ambiental, podendo resultar na concessão ou no indeferimento de *licenças ambientais*, em momentos distintos do empreendimento, seja para autorizar ou proibir a localização, a instalação ou a operação do

136 FIORILLO, 2009, p. 134.

137 MILARÉ, 2009, p. 420.

138 BECHARA, 2009, p. 82.

139 FARIAS, 2011, p. 41.

140 TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011, p.18.

empreendimento analisado.

4.3 A natureza jurídica do Licenciamento Ambiental

O *Licenciamento Ambiental* tem natureza de *procedimento administrativo* (sequência concatenada de vários atos administrativos), como afirmado pela Res. 237/97 do CONAMA¹⁴¹, eis que composto por várias etapas, complexas e interligadas entre si, as quais objetivam a concessão ou a negativa de concessão de uma *Licença Ambiental*, nas fases de *construção, instalação e funcionamento* das atividades *potencialmente poluidoras*.

Importante destacar que, como *procedimento administrativo*, o *Licenciamento Ambiental* não se confunde com a *Licença Ambiental*, que é o *ato administrativo* finalístico de suas etapas. “Desta forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento.”¹⁴²

Em consonância com tal entendimento, Fiorillo¹⁴³ assevera que o *Licenciamento Ambiental* “não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui condição de procedimento administrativo”.

Outrossim, o *Licenciamento Ambiental* é ação típica e indelegável do Poder Executivo, sendo “uma clara manifestação do poder de polícia do Estado sobre as atividades que possam perturbar e/ou comprometer a segurança e o bem-estar da coletividade.”¹⁴⁴. Neste sentido, Antunes¹⁴⁵ salienta que o “*licenciamento ambiental* é, juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais”.

Cabe salientar que *Poder de Polícia* é a atividade da administração pública, que disciplina o comportamento individual em prol do bem comum, conforme está legalmente definido pelo Código Tributário Nacional, *in litteris*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática do ato ou

141 “Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: 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.” Grifou-se.

142 FIORILLO, 2009, p. 134.

143 Ibid., p. 135.

144 BECHARA, 2009, p. 82.

145 ANTUNES, 2010, p. 146.

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.

Com base nessa conceituação legal, a doutrina ambiental adéqua tal definição aos parâmetros da tutela ambiental, criando, assim, uma acepção própria de *Poder de Polícia Ambiental*. Para Machado¹⁴⁶, por exemplo, o *Poder de Polícia Ambiental* é:

A atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras dependentes de concessão ou autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Assim, “todas as atividades capazes de alterar negativamente as condições ambientais estão submetidas ao controle ambiental, que é uma atividade geral de polícia exercida pelo Estado”¹⁴⁷. Destarte, por meio do procedimento de Licenciamento Ambiental o Poder Público estará exercendo a prerrogativa inerente ao seu *Poder de Polícia Ambiental*, limitando ou disciplinando interesse ou liberdade de particular, regulamentando as atividades e os empreendimentos que, efetiva ou potencialmente, causem degradação ambiental, cabendo-lhe, em conformidade com os princípios e demais normas de tutela ambiental, decidir pela concessão ou não da Licença Ambiental requerida.

Como atividade da Administração, o Licenciamento Ambiental deve obedecer aos princípios administrativos da *legalidade, impessoalidade eficiência, moralidade, publicidade*, etc., ademais de outros princípios inerentes à seara ambiental (princípio do poluidor-pagador, da sustentabilidade, da prevenção e da precaução, da participação popular, etc.), atendendo-se, ademais aos prazos e especificidades estabelecidas por normas específicas.

Ademais de *Procedimento Administrativo*, o Licenciamento Ambiental também é considerado pela doutrina como *Processo Administrativo*, por entender que este “se pauta pelo alto grau de complexidade e litigiosidade e pela necessidade de estabelecimento do contraditório e da ampla defesa”¹⁴⁸.

É que, no curso do Licenciamento Ambiental, poderá a sociedade interessada e as comunidades diretamente atingidas pelo empreendimento, intervir no processo de decisão do

146 MACHADO, 2009, p. 327/328.

147 ANTUNES, 2010, p. 146.

148 FARIAS, 2011, p. 151.

licenciador, através da Audiência Pública¹⁴⁹, expressando a sua opinião e tendo direito à exposição didática dos impactos positivos e negativos decorrentes do mesmo, constantes do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), assim como também poderá o Ministério Público emitir pareceres sobre a questão, eis que presente o interesse público na defesa do meio ambiente, por tratar-se de um direito fundamental indisponível.

O Licenciamento Ambiental também deve obediência ao *devido processo legal*, resguardando o contraditório e a ampla defesa do empreendedor, que poderá utilizar-se de todos os meios cabíveis em direito para formar o juízo de convencimento do órgão licenciador de que seu empreendimento merece prosperar, devendo este decidir sempre em conformidade com os princípios e normas de tutela ambiental, atendendo à *proporcionalidade* e *razoabilidade* de cada caso em concreto.

Por último, cabe destacar que a decisão do órgão ambiental competente deve ser motivada, quando do deferimento ou indeferimento do pedido de Licença Ambiental, atentando para o parecer técnico conclusivo e, quando houver, para o parecer jurídico e ministerial, ademais de levar em consideração as manifestações consignadas na ata da Audiência Pública, quando houver.

Por tais razões, muitos autores denominam o instrumento discutido como *processo administrativo* e não como *procedimento*. É o que aponta Farias¹⁵⁰ ao afirmar que “as características do licenciamento correspondem perfeitamente às do processo administrativo, a exemplo da obrigatoriedade do estabelecimento de publicidade, de acesso aos autos, de contraditório, de ampla defesa, de motivação e do dever de decidir”.

Os Trennenpohl¹⁵¹ compartilham do mesmo entendimento, afirmando que o licenciamento ambiental é “um processo, em alguns casos composto de várias etapas que não são estanques entre si”.

Na verdade, temos que considerar que o Licenciamento Ambiental tanto é *procedimento*, posto que é “uma sequência de atos ordenados em sucessão, que convergem para o resultado finalístico manifestado no ato administrativo final”¹⁵², como também *processo administrativo*, eis que obedece a uma série de etapas pré-estabelecidas, de caráter complexo, nas quais poderá haver intervenção de diversos órgãos públicos componentes do SISNAMA, inclusive do Ministério Público e da sociedade, pareceres técnicos e jurídicos,

149 Conforme estudaremos mais adiante.

150 FARIAS, Op. cit., p. 154.

151 TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011, p.45.

152 SANTI, 2010, p. 215 apud FARIAS, 2011, p. 148.

sendo mister, para a sua validade, a obediência dos princípios da publicidade, da motivação, do contraditório e da ampla defesa, ademais dos princípios específicos do direito ambiental.

Tanto é que a própria Res. 237/97 do CONAMA, que o trata como *procedimento administrativo*¹⁵³, igualmente o menciona como *processo*¹⁵⁴. Neste sentido, Milaré¹⁵⁵ esclarece que “ao contrário do licenciamento tradicional, marcado pela simplicidade, o licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo”.

4.4 Obras e atividades sujeitas ao *Licenciamento Ambiental*

Exatamente por ser o *Licenciamento Ambiental* um procedimento administrativo de cunho *obrigatório* para a *construção, instalação, ampliação, modificação e operação* de obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental¹⁵⁶, é que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), pela atribuição que lhe outorgou a Lei 6.938/81¹⁵⁷, e com o intuito de facilitar a atuação dos órgãos ambientais, listou uma série de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores, os quais devem necessariamente submeter-se ao procedimento administrativo em questão¹⁵⁸.

Assim, a Resolução n. 237/97 do CONAMA¹⁵⁹, em seu Anexo I, aponta uma ampla gama de atividades e empreendimentos de atividades e empreendimentos potencialmente lesivos que devem necessariamente submeter-se ao crivo do *Poder de Polícia Ambiental* da Administração Pública, para fins de concessão das respectivas Licenças Ambientais, a saber:

Extração e tratamento de minerais (pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; lavra garimpeira; perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural);

Indústria de produtos minerais não metálicos (beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração; fabricação e elaboração de produtos minerais

153 Art. 1º, inciso I.

154 “Art. 10 - O **procedimento de licenciamento ambiental** obedecerá às seguintes etapas: I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do **processo de licenciamento** correspondente à licença a ser requerida; [...]” (CONAMA, 1997 - Grifo nosso)

155 MILARÉ, 2009, p. 421.

156 Exigência reafirmada pela Res. n. 237/97 do CONAMA.

157 Em seu art. 8º, *in litteris*: “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;”

158 Art. 2º, § 1º da Res. n. 237/97 do CONAMA, *in verbis*: “Art. 2º *Omissis*. § 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo I, parte integrante desta Resolução.” (CONAMA, 1997)

159 CONAMA, 1997.

não metálicos tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros);

Indústria metalúrgica (fabricação de aço e de produtos siderúrgicos; produção de fundidos de ferro e aço / forjados / arames / relaminados com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro; produção de laminados / ligas / artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; relaminação de metais não-ferrosos, inclusive ligas; produção de soldas e anodos; metalurgia de metais preciosos; metalurgia do pó, inclusive peças moldadas; fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; fabricação de artefatos de ferro / aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície);

Indústria mecânica (fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico e/ou de superfície);

Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações (fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores; fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática; fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos);

Indústria de material de transporte (fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios; fabricação e montagem de aeronaves; fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes);

Indústria de madeira (serraria e desdobramento de madeira; preservação de madeira; fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada; fabricação de estruturas de madeira e de móveis);

Indústria de papel e celulose (fabricação de celulose e pasta mecânica; fabricação de papel e papelão; fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada

Indústria de borracha (beneficiamento de borracha natural; fabricação de câmara de ar e fabricação e recondicionamento de pneumáticos; fabricação de laminados e fios de borracha; fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha, inclusive látex);

Indústria de couros e peles (secagem e salga de couros e peles; curtimento e outras preparações de couros e peles; fabricação de artefatos diversos de couros e peles; fabricação de cola animal);

Indústria química (produção de substâncias e fabricação de produtos químicos; fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira; fabricação de combustíveis não derivados de petróleo; produção de óleos/gorduras/ceras vegetais-animais/óleos essenciais vegetais e outros produtos da destilação da madeira; fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos; fabricação de pólvora/explosivos/detonantes/munição para caça-desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos; recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais; fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos; fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas; fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes; fabricação de fertilizantes e agroquímicos; fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários; fabricação de sabões, detergentes e velas; fabricação de perfumarias e cosméticos; produção de álcool etílico, metanol e similares);

Indústria de produtos de matéria plástica (fabricação de laminados plásticos; fabricação de artefatos de material plástico);

Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos (beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos; fabricação e acabamento de fios e tecidos; tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos; fabricação de calçados e componentes para calçados)

Indústria de produtos alimentares e bebidas (beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares; matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal; fabricação de conservas; preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados; preparação, beneficiamento e

industrialização de leite e derivados; fabricação e refinação de açúcar; refino / preparação de óleo e gorduras vegetais; produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação; fabricação de fermentos e leveduras; fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais; fabricação de vinhos e vinagre; fabricação de cervejas, chopes e maltes; fabricação de bebidas não alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação de águas minerais; fabricação de bebidas alcoólicas);

Indústria de fumo (fabricação de cigarros/charutos/cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo);

Indústrias diversas (usinas de produção de concreto; usinas de asfalto; serviços de galvanoplastia);

Obras civis (rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitanos; barragens e diques; canais para drenagem; retificação de curso de água; abertura de barras, embocaduras e canais; transposição de bacias hidrográficas; outras obras de arte);

Serviços de utilidade (produção de energia termoelétrica; transmissão de energia elétrica; estações de tratamento de água; interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário; tratamento e destinação de resíduos industriais - líquidos e sólidos; tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros; tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas);

Transporte, terminais e depósitos (transporte de cargas perigosas; transporte por dutos; marinas, portos e aeroportos; terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos; depósitos de produtos químicos e produtos perigosos);

Turismo (complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos)

Atividades diversas (parcelamento do solo; distrito e polo industrial);

Atividades agropecuárias (projeto agrícola; criação de animais; projetos de assentamentos e de colonização);

Uso de recursos naturais (silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético natural; manejo de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas; uso da diversidade biológica pela biotecnologia).

Apesar do rol de atividades listadas pelo CONAMA ser extenso e abranger quase todos os setores econômicos, não seria viável ao legislador exaurir todas as possibilidades de utilização dos recursos naturais, e das atividades, obras, serviços e empreendimentos capazes efetiva ou potencialmente ameaçar o equilíbrio ambiental e saúde e o bem-estar humano.

Portanto, impende salientar que o rol do ANEXO I da Res. n. 237/97 do CONAMA é *meramente exemplificativo*, cabendo aos órgãos ambientais competentes complementá-lo em casos específicos, como prevê a citada resolução, em seu art. § 2º, ao afirmar que “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”.

Destaque-se, ademais, que o próprio CONAMA não raras vezes edita resoluções específicas prevendo a necessidade de Licenciamento Ambiental de certas atividades não listadas no referido rol da Res. 237/97, “como o fez, v.g, em relação ao cemitérios (Resolução CONAMA 335/2003) e aos empreendimentos e atividades degradadores ao patrimônio

espeleológico ou de sua área de influencia (Resolução CONAMA 347/2004) ¹⁶⁰.

Por último, cabe ressaltar que a Resolução 001/86 do CONAMA ¹⁶¹, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a *avaliação de impacto ambiental*, já previa um rol de atividades que a serem submetidas ao Licenciamento Ambiental, vejamos:

Art. 2º Dependerá 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 Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

Observa-se do texto do *caput* do art. 2º da Resolução n. 001/86 do CONAMA, que as hipóteses acima transcritas, ademais de necessariamente se submeterem ao *Procedimento de Licenciamento Ambiental*, devem sujeitar-se à elaboração de *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* (EPIA), por representarem significativa degradação ambiental, consoante analisaremos mais à frente.

Portanto, tanto as atividades do rol do Anexo I da Res. 237/97, como àquelas

160 BECHARA, 2009, p. 93.

161 CONAMA, 1986.

previstas no art. 2º da Res. 001/86, ambas do CONAMA, assim como as obras e os empreendimentos que tenham exigência específica em regulamentação própria, seja por meio de outras resoluções do CONAMA ou de portarias dos órgãos ambientais licenciadores, deverão, necessariamente, submeter-se ao *Licenciamento Ambiental*, seja ele *ordinário* ou *simplificado*, no âmbito da competência de cada órgão.

4.5 A obrigatoriedade do *Licenciamento Ambiental* para as atividades potencialmente poluidoras

O *Licenciamento Ambiental* é um procedimento administrativo *obrigatório* para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, conforme estabelece a PNMA. Assim, em caso de estabelecimento, serviço, obra ou atividade que seja(m) potencialmente lesivo(a)(s) ao meio ambiente, não poderá o agente responsável (empreendedor), seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, deixar de levar à apreciação do órgão ambiental competente o seu empreendimento.

É que, como instrumento da PNMA, o *Licenciamento Ambiental* configura exercício típico do *Poder de Polícia (Ambiental)*, e, como tal, não cabe ao potencial degradador do meio ambiente escolher se deve ou não submeter seu empreendimento ou atividade à análise da Administração Pública, devendo fazê-lo sempre que a obra ou atividade específica seja uma ameaça ao equilíbrio ambiental, direito fundamental da coletividade.

A obrigatoriedade da análise por parte do órgão licenciador das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras é estabelecida de maneira clara no art. 10 da Lei 6.938/81. O legislador deixou, intencionalmente, a critério dos órgãos ambientais competentes a delimitação das atividades que devem sujeitar-se ao *Licenciamento Ambiental*.

A cada caso em concreto, deverá o gestor ambiental averiguar a potencialidade lesiva da atividade econômica em apreço. Para tanto, deverá o empreendedor apresentar-se, voluntária ou coercitivamente, aos órgãos ambientais competentes, para dar início ao procedimento de *Licenciamento Ambiental*, requerendo a *Licença Ambiental* pertinente. Caso o empreendimento ainda não esteja instalado, caberá ao investidor averiguar junto aos órgãos ambientais se sua atividade configura potencialidade de degradação ou poluição. Em resposta

positiva, deverá o mesmo submetê-la à apreciação do gestor ambiental. A resposta negativa do órgão somente acontecerá em casos onde não houver qualquer risco ao equilíbrio ambiental e ao bem-estar social. Caso o empreendimento potencialmente degradador já esteja instalado ou com a sua atividade em operação, sem as respectivas licenças ambientais, estará configurada infração administrativa, a qual sujeitará, obrigatoriamente, o agente lesivo ao Licenciamento Ambiental, sem prejuízo de outras sanções administrativas.

No intuito de facilitar um prévio conhecimento das atividades que necessariamente se sujeitarão ao Licenciamento Ambiental, andou bem o CONAMA ao criar listas de atividades sujeitas ao procedimento, no art. 2º, § 1º da Res. n. 237/97, e no art. 2º da Res. 001/86.

Como vimos, a redação de ambos artigos evidencia a obrigatoriedade da sujeição das atividades elencadas ao procedimento de licenciamento ambiental. O art. 2º, § 1º da Res. CONAMA n. 237/97 afirma “**estão sujeitos** ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1”, não deixando margens à dúvida quanto à necessidade das atividades e dos empreendimentos listados serem licenciados, para seu regular estabelecimento. Já o art. 2º da Res. 001/86, do CONAMA, evidencia logo em seu *caput* a lesividade das atividades ali arroladas, posto que firma que as mesmas dependerão de realização de *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* no licenciamento ambiental, havendo, portanto, risco de *significativa* degradação ambiental, conforme preceitua o art. 225, parágrafo primeiro, inciso IV, da CF/88.

Portanto, não há que cogitar-se a possibilidade de não sujeição das atividades e dos empreendimentos elencados nos citados artigos ao *Licenciamento Ambiental*. Contudo, alguns juristas, como Fink e Macedo¹⁶², têm adotado o entendimento de que a lista de atividades do Anexo I da Res. CONAMA n. 237/97 é uma mera *recomendação* de sujeição ao *Licenciamento Ambiental*. Discordamos deste raciocínio, pelas razões já expostas. Não se trata de uma recomendação, e sim de uma necessidade de avaliação por parte do gestor ambiental da possibilidade de implementação das mesmas, sob pena de restar o empreendimento sem a *Licença Ambiental* necessária e, conseqüentemente, incorrer em irregularidade administrativa, sujeitando-se à multas e outras sanções cabíveis.

Outrossim, não há falar-se em dispensa prévia do *Licenciamento Ambiental* para as atividades de baixo potencial lesivo. O instrumento pelo qual o órgão irá avaliar a potencialidade lesiva de cada empreendimento concretamente é o *Licenciamento Ambiental*,

162 FINK; MACEDO, 2007, p. 13 apud BECHARA, 2009, p. 94 e FARIAS, 2011, p. 44.

não podendo este ser dispensado antes de sua avaliação.

Bechara¹⁶³ adverte que, a despeito da obrigatoriedade das atividades, listadas pelas resoluções do CONAMA, de se submeterem à análise do órgão ambiental licenciador, haverá situações específicas em que o mesmo órgão possa excepcionar o empreendimento listado, por entender que o porte e os riscos do empreendimento não preenchem o critério da exigência do procedimento de *Licenciamento Ambiental*.

Também discordamos desse posicionamento doutrinário, por entender não ser possível a dispensa de *Licenciamento Ambiental* para as atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, ainda que em casos de baixo potencial degradador, eis que tal obrigatoriedade não é excepcionável, em conformidade com o que estabelece a legislação. Em tais casos, não seria cabível a *dispensa*, mas sim a realização de um licenciamento com procedimentos especiais, menos complexos, denominado *Licenciamento Ambiental Simplificado*, em conformidade com as regulamentações aplicáveis ao caso em concreto, conforme veremos a seguir.

4.6 Licenciamento Ambiental Simplificado

A Res. CONAMA n. 237/97 prevê, em seu artigo 12 e parágrafos, que o órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação, podendo ser estabelecidos *procedimentos simplificados* para as atividades e empreendimentos de *pequeno potencial de impacto ambiental*, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

Assim, caso a atividade seja entendida como causadora de *baixo potencial degradador* pelo órgão ambiental competente, este poderá estabelecer um *Licenciamento Ambiental Simplificado* para o mesmo, que deverá ser aprovado pelo Conselho do Meio Ambiente respectivo. Em tais casos, órgão ambiental competente emitirá uma única licença ambiental, estabelecendo as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas de baixo impacto ambiental.

163 BECHARA, 2009, p. 95.

4.6.1 O Licenciamento Ambiental Simplificado no caso específico do Estado do Ceará: uma análise da Lei Estadual n. 14.882/2011

Foi aprovada no Estado do Ceará a Lei n. 14.882, publicada em 31 de janeiro de 2011, que dispõe sobre *procedimentos ambientais simplificados* para a implantação e operação de empreendimentos e atividade de porte micro com potencial poluidor/degradador baixo e adota outras providências.

O diploma legislativo em questão trata, num primeiro momento (dos artigos 2º ao 5º), sobre o *procedimento ambiental simplificado por autodeclaração*, que consiste em fase unificada de emissão das licenças, firmando que os empreendimentos e/ou atividades de *porte micro com potencial poluidor degradador baixo*, listados em seu artigo 4º¹⁶⁴, por causarem baixo impacto ambiental e promoverem a melhoria de qualidade de vida da população, deverão apenas apresentar sua *autodeclaração*¹⁶⁵, afirmando ser a sua atividade de baixo potencial lesivo, ao órgão ambiental competente - para tais casos, estabeleceu a competência da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) ¹⁶⁶.

A previsão de *licenciamento por autodeclaração* retira a competência do gestor ambiental de avaliar os impactos decorrentes da atividade econômica, consoante estabelece a

164 “Art. 4º Ficam sujeitos ao licenciamento simplificado por autodeclaração os seguintes empreendimentos e/ou atividades:

- I - estação de tratamento de água-ETA, com simples desinfecção;
- II - sistema de abastecimento de água com simples desinfecção;
- III - passagem molhada sem barramento de recurso hídrico, com extensão de até 50,0 m;
- IV - habitação de interesse social com até 50,0 unidades habitacionais, respeitando-se as Áreas de Preservação permanente definidas em lei pertinente;
- V - habitação de interesse social acima de 50,0 unidades habitacionais implantadas em áreas urbanas consolidadas, respeitando-se as Áreas de Preservação Permanente já definidas em lei;
- VI - restauração de vias e estradas de rodagem;
- VII - atividades de pesca artesanal;
- VIII - atividades artesanais que não utilizem matéria prima de origem florestal;
- IX - atividades de extrativismo realizada por comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas;
- X - implantação de sistema agroflorestais e/ou práticas agroecológicas;
- XI - custeio e investimento agropecuário direcionados à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, em conformidade com a Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.” (CEARÁ, 2011)

165 “Documento de comprometimento do proponente com a proteção do meio ambiente, contendo informações de caráter técnico e ambiental relativas à atividade de custeio e/ou investimento agropecuário com ou sem financiamento”, consoante definido pela Resolução nº 08, de 15 de Abril de 2004, do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, que enquadra os pequenos projetos agropecuários com valor máximo de 5000 UFIRCE como atividade com potencial poluidor degradador baixo, passível de ‘Autorização’ Ambiental.

166 A Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) foi criada através da Lei Estadual 11.411 de 28 de dezembro de 1987 (DOE – 04/01/88), e integra, como órgão seccional, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). É vinculada ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM) – veja definição mais a frente -, e tem a responsabilidade de executar a Política Ambiental do Estado do Ceará, ademais de fiscalizar e licenciar as atividades e os empreendimentos potencialmente poluidores. É parte integrante do Sistema Estadual do Meio Ambiente.

Lei 6.938/81. Ademais, firma a competência estadual para a concessão das licenças ambientais em tais casos, ferindo também a repartição de competência administrativa para licenciar estabelecida pela Res. CONAMA n. 237/97, assim como a posterior regulamentação da competência material comum em matéria ambiental (art. 23, incisos III, VI e VII, da CF/88) pela Lei Complementar n. 140/11.

Num segundo momento, trata do *procedimento ambiental simplificado*, para as atividades listadas no artigo 6º, também consideradas de baixo potencial degradador. Em tais casos, o licenciamento simplificado não se dará por autodeclaração, devendo o órgão ambiental competente analisar a potencialidade lesiva em cada caso em concreto. Em tal previsão não observamos qualquer inconstitucionalidade, ou ferimento às normas ambientais, eis que a própria Res. CONAMA n. 237/97 prevê expressamente a possibilidade de *procedimentos simplificados* para as atividades e empreendimentos de *pequeno potencial de impacto ambiental*.

Por último, a Lei Estadual lei estabelece, dos artigos 7º ao 9º, um *rito próprio* para o licenciamento ambiental de obras ou atividades que sejam consideradas pelo Poder Público como *estratégicas* para o desenvolvimento estadual.

No que concerne a esta última parte norma, a mesma causou uma enorme comoção pública, mobilizando os órgãos de proteção ao meio ambiente, os Ministérios Públicos (Federal e Estadual) e ativistas ambientais. Desde seu projeto original, a lei apresentava uma evidente inconstitucionalidade, eis que dispensava completamente o *Licenciamento Ambiental* para os empreendimentos e/ou atividades “consideradas estratégicos” para o Estado. Depois de muitas manifestações populares e políticas contra a aprovação do projeto inicial, restou a Lei aprovada com a seguinte redação, no que concerne ao procedimento especial para as obras estratégicas para o Estado:

Art. 7º O Governador do Estado submeterá à apreciação e aprovação do Colegiado do Conselho de Políticas e Gestão de Meio Ambiente -CONPAM, as propostas dos empreendimentos e/ou atividades públicos ou privados estratégicos para o Estado.

Art. 8º A licença ambiental para os empreendimentos e/ou atividades públicos ou privados, considerados estratégicos para o Estado, será emitida pelo órgão ambiental competente, SEMACE, após emissão de parecer de grupo técnico multidisciplinar e sua aprovação pelo COEMA.

§ 1º Cabe ao Presidente do Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente - CONPAM, instituir por meio de Portaria o grupo técnico a que se refere o caput deste artigo.

§2º O grupo técnico multidisciplinar será constituído por técnicos da SEMACE, de acordo com a natureza do empreendimento e/ou atividade, podendo contar com a participação de profissionais especializados sempre que as especificidades do empreendimento assim demandar.

§3º Cabe ao COEMA, por meio de Resolução, estabelecer os procedimentos para a constituição e funcionamento dos grupos técnicos multidisciplinares previstos no caput deste artigo.¹⁶⁷

Vê-se que a Lei aprovada, apesar de não dispensar o *Licenciamento Ambiental* para as obras “consideradas estratégicas” para o desenvolvimento regional, permite que em tais situações, por decisão do Governador, sejam as propostas dos empreendimentos e/ou atividades, públicos ou privados, submetidas à *apreciação* e *aprovação* do Colegiado do Conselho de Políticas e Gestão de Meio Ambiente (CONPAM)¹⁶⁸.

Estabeleceu, ainda, para tais situações, a competência licenciadora à Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), que somente poderá avaliar o projeto da obra estratégica após a emissão de parecer de grupo técnico multidisciplinar e sua aprovação pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA)¹⁶⁹.

Ou seja, estabelece regras completamente “inovadoras” no que concerne ao *Licenciamento* de “obras estratégicas para o Estado”, que podem inclusive ser de alta potencialidade degradadora, eis que para ser estratégicos, os empreendimentos normalmente serão de grande porte, como é o caso do *Centro de Eventos do Ceará*¹⁷⁰, já implantado, do *Acquario Ceará*¹⁷¹, que será instalado na Praia de Iracema, ou das obras e ampliações de

167 CEARÁ, 2011.

168 O Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), criado através da Lei Estadual 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, compõe o Sistema Estadual do Meio Ambiente e é responsável pela formulação, planejamento e coordenação das políticas públicas ambientais para o Ceará, e tem como objetivo promover a articulação interinstitucional nos âmbitos federal, estadual e municipal e estabelecer mecanismos de participação da sociedade civil na questão ambiental.

169 O Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), também criado pela Lei Estadual 11.411/87, é vinculado diretamente ao Governador do Estado e funciona como órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar diretamente o chefe do Poder Executivo estadual em assuntos de política de proteção ambiental, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas necessárias à regulamentação e implementação da Política Estadual do Meio Ambiente, ademais de aprovar as normas e critérios definidos pela SEMACE para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. É parte integrante do Sistema Estadual do Meio Ambiente.

170 Tido como o segundo maior de toda América Latina, o Centro de Eventos do Ceará tem 173 mil m² de área construída em um terreno de 17 hectares e possui capacidade para receber 30 mil pessoas. O Projeto original previa passagem para pedestres, mas apenas túneis para veículos foram construídos. “Diante da nova organização do tráfego, os pedestres ficaram sem uma opção segura para atravessar a rodovia onde o centro de eventos está localizado. A solução encontrada para o evento de estreia foi instalar uma passarela provisória”, informa um sítio da internet. Disponível em: < <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/ce/2012-06-30/centro-de-eventos-do-ceara-e-inaugurado-com-passarela-improvisada.html>>. Acesso em 03 mai. 2012.

171 O *Acquario Ceará* é um empreendimento do Governo Estadual do Ceará que pretende criar um oceanário de classe mundial integrado a um museu oceanográfico de última geração no município de Fortaleza. O mesmo foi orçado em R\$ 250 milhões, com 21,5 mil m² de área construída e tanques com capacidade para 15 milhões de litros, e será construído no antigo prédio do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra Seca), na Praia de Iracema. Será o primeiro aquário internacional da América Latina, espalhados em oceanários de classe mundial espalhados pelo mundo, como o Georgia Aquarium (EUA), o Osaka Aquarium (Japão), o Vancouver Aquarium (Canadá), o Oceanário de Lisboa (Portugal), o L’Oceanografic (Espanha) e o Dubai Aquarium (Emirados Árabes).

Marcelo de Oliveira Soares, Doutor em Ciências e professor do Instituto de Ciências do Mar da Universidade

estádios e aeroportos, e alargamento de pistas destes decorrentes, inclusive com a construção de túneis, já como reflexos da necessidade “estratégica” do Estado para a Copa de 2014¹⁷².

Assim, entendemos ser evidente que a Lei Estadual n. 14.882/11 fere frontalmente a Constituição Federal de 1988, que firma como direito fundamental das presentes e futuras gerações a preservação da qualidade ambiental, e a obrigatoriedade de realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) às obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, assim como também lesa os princípios ambientais e as normas que regulamentam o procedimento de Licenciamento Ambiental.

O Procurador da República, Alessandro Sales, atento a tais agressões, enviou ofício ao Procurador-Geral da República, com a representação para ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei em comento¹⁷³, para que o mesmo tomasse as providências

Federal do Ceará (LABOMAR-UFC), faz uma série de críticas ao empreendimento: “O projeto, muito ousado, tem causado questionamentos, especialmente dentre os profissionais da área de meio ambiente como os biólogos. Não houve divulgação de qualquer detalhe técnico ou biológico sobre o projeto, o que impossibilita uma discussão profunda sobre o tema. As poucas informações fornecidas pelos órgãos oficiais dão apenas uma noção superficial do empreendimento. [...] Acredita-se que esse projeto pode ser um triunfo do ponto de vista econômico ou financeiro, mas do ponto de vista da sustentabilidade ambiental e social é seriamente questionável. Atualmente, o Acquário Ceará é na melhor das hipóteses, um projeto que fere a ética animal e a legislação ambiental. A não ser que haja uma radical mudança em sua concepção e implementação, o projeto não trará qualquer contribuição para a equidade social nem para o equilíbrio ambiental do Ceará, e portanto, para o desenvolvimento sustentável”. (Disponível em: <<http://acquiriao.wordpress.com/2012/03/24/professordebiologia/>>. Acesso em: 03 maio 2012).

De fato, tal empreendimento, de tão grande porte, ademais de não ter tido a necessária participação popular em seu processo de licenciamento ambiental, é capaz de trazer riscos ambientais ainda desconhecidos, pois introduzirá em nosso ecossistema animais aquáticos antes inexistentes na região, fato que poderá trazer impactos negativos, como o despejo da água suja do aquário em nosso mar (que estará ao lado do empreendimento). Outro ponto a ser levado em conta é o enorme gasto do erário público que se fará com o mesmo, sem que haja um retorno satisfatório para a sociedade, pois apenas a geração de empregos ou a revitalização de uma determinada zona urbana, com incremento do turismo, não são razões suficientes para desenvolvê-lo. A população está insatisfeita com o projeto e preocupada com a oneração indefinida do Estado, que investe nesses tipos de mega empreendimentos, mas deixa de investir em educação, saúde, segurança e transportes públicos de qualidade. Veja o Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA – do Acquario Ceará, o qual destaca muitas vantagens e poucas desvantagens do projeto (Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/FORTALEZA-AQUARIO.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2012.)

172 O Brasil foi eleito para sediar a Copa do Mundo de 2014. Doze cidades vão receber o mundial - Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE) e Salvador (BA) - e, para isso, precisam correr contra o tempo. Serão necessárias reformas ou construções dos estádios e a melhoria da infraestrutura de cada uma delas para receber as seleções e torcedores estrangeiros. O governo do Estado do Ceará pretende ampliar a rede viária estruturante da RMF. A estimativa de investimentos para o ano de 2010 era de R\$ 128 milhões em obras e R\$ 45 milhões em desapropriações. O plano da Infraero prevê investimentos de R\$ 583,5 milhões em várias obras, como novo terminal, ampliação do estacionamento, construção de área para manutenção de aeronaves. (São os dados fornecidos pela da Subcomissão Permanente para Acompanhamento, Fiscalização e Controle dos Recursos Públicos destinados à Copa de 2014. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3624/copa_2014.pdf?sequence=1> Acesso em: 03 maio 2012.)

173 A íntegra da representação está disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1224053>>.

cabíveis.

Contra referida norma, o Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, propôs, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4615, pugnando, cautelarmente, pela retirada de validade de todos os artigos da Lei Estadual n. 14.882/11, por entender que esta contraria o art. 24, inciso VI, e o art. 225, ambos da CF/88, e a interpretação remansosa e pacífica que lhes dá o STF.

A ADI afirma ter a Lei Estadual combatida extirpado a competência da União para legislar sobre a matéria, eis que responsável por fixar as normas gerais da Política Nacional do Meio Ambiente. Alega, ainda, que a norma impugnada retira do órgão ambiental do estado do Ceará a competência para avaliar, no caso concreto, a dimensão do potencial lesivo da atividade submetida ao processo de licenciamento simplificado por autodeclaração, assim como daquelas consideradas estratégicas para o Estado, e, a partir disso, definir os estudos técnicos indispensáveis à concessão da licença, ferindo diretamente o art. 225 da CF/88.

A ADI foi distribuída ao ministro Joaquim Barbosa em 07 de junho de 2011, que, na ocasião, deixou de apreciar a cautelar requerida, para adotar o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, “em face da relevância da matéria, solicitando informações definitivas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e ao Governador do Estado do Ceará, a serem prestadas no prazo de dez dias. Em seguida, abriu-se vistas, sucessivamente, por cinco dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, que opinou pelo conhecimento e procedência do pedido. Conclusos os autos em 27 de fevereiro de 2012, aguardando, desde então, manifestação do Ministro Relator, que até a data de hoje não prolatou nenhuma decisão.

Importa frisar que, de fato, a matéria é bastante relevante, eis que a aprovação e a vigência da Lei Estadual n. 14.882/11 representam um retrocesso dos avanços conquistados, a duras penas, na questão ambiental. Enquanto aguardamos a decisão do ministro Joaquim Barbosa, muitos empreendimentos “estratégicos” para o Estado do Ceará poderão ser implementados, em total desobediência à CF/88 e às normas de regulamentam o Licenciamento Ambiental Ordinário, ao qual deveriam submeter-se tais obras estratégicas, posto que essencial é a análise pelos órgãos ambientais competentes dos impactos negativos decorrentes das mesmas, a fim de evitar danos futuros, e mitigar ou compensar os danos inevitáveis.

É lamentável, mas se observa das ações do Legislativo brasileiro um posicionamento retrógrado quanto aos avanços constitucionais na questão ambiental, como é o caso da polêmica reforma do Código Florestal, que representava, à toda evidência, uma agressão ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, e um retrocesso da proteção do bem ambiental, em prol de interesses econômicos do agronegócio, diminuindo as margens de preservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e impondo uma recuperação menos rígida das áreas indevidamente desmatadas.

Apesar das polêmicas e discussões sobre as modificações a serem implementadas, a Lei nº 12.651, conhecida como “novo Código Florestal”, foi aprovada em 25 de maio de 2012, revogando o antigo Código Florestal (Lei 4.771/65).

Inconformada, a sociedade e entidades ambientais organizaram o movimento denominado “Veta Dilma”, a fim de pressionar a presidente Dilma Rousseff a vetar integralmente o projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados. A Presidente da República, por fim, vetou 12 itens e fez 32 modificações no texto do novo Código Florestal, por entender que “nenhuma legislação nova deve enfraquecer a proteção ao meio ambiente”, asseverando, ainda, que “vamos continuar crescendo de forma sustentável, com a preservação e a recuperação das áreas desmatadas indevidamente - margens de rios, nascentes e topos dos morros”¹⁷⁴. Apesar dos vetos e das modificações, o resultado final ainda não atendeu satisfatoriamente ao interesse da sociedade e dos ambientalistas, por entender que a Lei 4.771/65 deveria permanecer inalterada, posto que mais protetiva e benéfica ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A modificação do Código Florestal tem influência direta no Licenciamento Ambiental, posto que também alterou a delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APPs), as quais devem ser preservadas em sua totalidade, só podendo haver qualquer atividade potencialmente poluidora nestas em situações excepcionais, consoante veremos no próximo tópico.

Quanto à Lei Estadual n. 14.882/11, esta permitirá, enquanto vigorar, que obras e empreendimentos potencialmente poluidores se instalem sem o devido licenciamento ambiental, acarretando riscos ao meio ambiente e ao bem estar da população.

4.7 A excepcionalidade do Licenciamento Ambiental em áreas não-edificantes

174 Disponível em: <<http://www.jb.com.br/ambiental/noticias/2012/06/12/dilma-diz-que-nenhuma-nova-lei-pode-enfraquecer-protecao-ao-meio-ambiente/>>. Acesso em: 15 maio 2012.

O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente autoriza o projeto, a instalação/construção e o funcionamento/operação dos empreendimentos ou das atividades potencialmente poluidoras, ou capazes, de alguma forma, de causar degradação ambiental, ou, ainda, que utilizem diretamente os recursos ambientais.

Como destacado, o gestor ambiental deverá observar os impactos positivos e negativos de tais empreendimentos e/ou atividades, para decidir, em conformidade com os princípios e demais normas ambientais, se deve ou não conceder a licença pertinente. Contudo, não poderá deixar de atentar, previamente, ao pré-requisito da avaliação da procedência do requerimento de licenciamento, qual seja: a edificabilidade da área.

É condição *sine qua non* que o órgão licenciador verifique, inicialmente, a área do projeto, devendo esta ser edificável, sob pena de indeferimento imediato da pretensão do empreendedor. Se não é possível intervir diretamente numa determinada área, não sendo possível alterar suas características originais, nem nela edificar ou exercer qualquer tipo de atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, em tais casos tampouco se pode cogitar o licenciamento.

As áreas especialmente protegidas resguardam um tratamento especial, regido por leis específicas, e há muitas situações em que serão firmadas como áreas *non aedificandi*, ou seja, não-edificantes, como é o caso da faixa de praia, das áreas de preservação permanente e da unidades de conservação de proteção integral.

As praias são *bens de uso comum do povo*, devendo o Poder Público assegurar para a coletividade o sempre livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica, consoante estabelece o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1998). *Faixa de praia* é definida pelo PNGC como “a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”, não sendo esta passível de construção, como forma de garantir o seu equilíbrio fundamental e o direito difuso a este bem ambiental. Caso seja cogitado o licenciamento em faixa de praia, deverá o licenciador vetar a instalação da obra, ou excluí-la do projeto inicial, com exceção daquelas considerados de interesse de segurança nacional.

Quanto às Áreas de Preservação Permanente (APPs), previstas no art. 4º do Código Florestal, estas também são consideradas não-edificantes, não sendo possível instalar-se

nenhum empreendimento potencialmente poluidor nas mesmas, razão pela qual não poderão ser licenciadas nas mesmas obras, planos, atividades ou projetos.

A Lei 12.651/2012 prevê excepcionalmente algumas hipóteses de intervenção em APP, o que somente ocorrerá em casos de *utilidade pública*, de *interesse social* ou de *baixo impacto ambiental*. Assim, os órgãos ambientais competentes somente poderão licenciar em APP as atividades previstas expressamente em lei, como é o caso da autorização de intervenção excepcional, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Por último, cabe destacar que as Unidades de Proteção Integral (UPIs), previstas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, tem como objetivo básico a preservação da natureza, somente sendo permitido o uso indireto dos seus recursos naturais. Neste sentido, não podem existir em UPI atividades que envolvam consumo, coleta, ou uso, comercial ou não, de seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei nº 9.985/2000 (SNUC), sempre de acordo com os seus objetivos e atendendo ao seu Plano de Manejo.

Portanto, nas cinco categorias de UPI (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre), não será possível o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, por não coadunarem com seus objetivos.

Destarte, é proibida a implementação de empreendimentos ou atividades em áreas especialmente protegidas, de caráter não-edificante, guardadas as exceções legais. Caso tenha havido construção, sem licenciamento ambiental, neste tipo de área, a mesma não será passível de regulamentação, podendo ser determinada a sua demolição ou paralisação, sem prejuízo das demais responsabilidades civis, administrativas e penais cabíveis.

Neste sentido é a jurisprudência pátria, observe-se:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA, OBJETIVANDO A DEMOLIÇÃO DA CONSTRUÇÃO REALIZADA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SEM AUTORIZAÇÃO. ANGRA DOS REIS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. DANOS AMBIENTAIS. CORTE DE ÁRVORES E ESPÉCIES ARBUSTIVAS. ÁREA NÃO EDIFICANTE. REFORMA DA SENTENÇA PARA DETERMINAR A DEMOLIÇÃO DO IMÓVEL NO PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS COM A RECOMPOSIÇÃO DA ÁREA E O REPLANTIO DA VEGETAÇÃO CARACTERÍSTICA, NO PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS. DANOS MORAIS COLETIVOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL AO APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PREJUDICADO O RECURSO DO MUNICÍPIO DE

ANGRA DOS REIS.¹⁷⁵ (Grifo nosso).

Em idêntico sentido, veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA, OBJETIVANDO A DEMOLIÇÃO DA CONSTRUÇÃO REALIZADA NA FAIXA MARGINAL DE CÓRREGO, SITUADO NO INTERIOR DO CONDOMÍNIO PORTOGALO. ANGRA DOS REIS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. DANOS AMBIENTAIS. PROVA PERICIAL QUE CONCLUIU PELA DESNECESSIDADE DA DEMOLIÇÃO DO IMÓVEL. LOCALIDADE DEGRADADA POR OUTRAS CONSTRUÇÕES. VIOLAÇÃO AO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E AO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA NÃO EDIFICANTE. INEXISTÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO NÃO PASSÍVEL DE REGULARIZAÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA PARA DETERMINAR A DEMOLIÇÃO DO IMÓVEL, NA PARCELA INSERIDA EM FAIXA MARGINAL DE PROTEÇÃO. PROVIMENTO AO RECURSO.¹⁷⁶ (Grifo nosso).

Também existem casos onde a atividade ou o empreendimento foi licenciado pelo órgão ambiental em área não passível de construção, em desrespeito às normas de tutela ambiental, lesando direito fundamental ao meio ambiente sadio. Em tais situações, não pode o Judiciário permitir a validade do ato administrativo, haja vista que nulo de pleno direito. É o que se vê do julgado a seguir colacionado:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. BARRACA DE PRAIA CONSTRUÍDA EM ÁREA NÃO EDIFICANTE. REMOÇÃO. VERIFICADO O DEVIDO PROCESSO LEGAL. ART 255, CAPUT, DA CF/88. PREVALÊNCIA DO DIREITO DIFUSO SOBRE O DIREITO INDIVIDUAL. PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. 255CF/88. Versam os autos a respeito da possibilidade ou não de remoção de barraca de praia, localizada em área não edificante.2. **Documento anexado aos autos que comprova pedido do impetrante de "inscrição de ocupação de imóvel", tendo sido indeferido em razão da construção encontrar-se fincada em área não passível de ocupação, uma vez que corresponde a uma área de praia e bem público de uso comum do povo.** Nove meses depois, foi enviado o ofício pelo Gerente Regional do Patrimônio da União no Estado do Rio grande do Norte, com ordem de remoção, no prazo de 10 dias, dando oportunidade do impetrante interpor recurso com efeito suspensivo à decisão administrativa que concluiu pela irregularidade da edificação de sua barraca. Verificada a obediência ao devido processo legal. 3. **O ato administrativo municipal que permitiu ao impetrante ocupar o bem de uso comum do povo é nulo. Por conseguinte, identificando o erro, seus efeitos são invalidáveis *ex tunc*, não sendo possível serem convalidados pela Administração Pública, muito menos pelo Judiciário. A situação jurídica em relevo nunca esteve consolidada porque sempre houve uma ilegalidade insanável, um desvio de finalidade pública na sua ocupação do bem de uso comum do povo. Não poderiam a**

¹⁷⁵ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 42080920068190003 RJ 0004208-09.2006.8.19.0003. Sexta Câmara Cível. Relatora: Claudia Pires. Data do julgamento: 18 de janeiro de 2012. Data da Publicação: 30 de janeiro de 2012. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21276391/apelacao-apl-42080920068190003-rj-0004208-0920068190003-tjrj>>. Acesso em: 24 de abr. de 2012.

¹⁷⁶ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 208380920078190003 RJ 0020838-09.2007.8.19.0003. Sexta Câmara Cível. Relatora: Claudia Pires. Data do julgamento: 03 de novembro de 2011. Data da Publicação: 28 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20615299/apelacao-apl-208380920078190003-rj-0020838-0920078190003-tjrj>>. Acesso em: 24 de abr. de 2012.

União, o Estado e o Município expedir qualquer ato administrativo para permitir a sua ocupação, em razão da indisponibilidade do patrimônio público.⁴ O artigo 225, caput, da Constituição Federal, menciona o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. O direito difuso do meio ambiente equilibrado deve prevalecer sobre o direito individual de livre uso de uma propriedade. **A construção desordenada de barracas de praias e a sua consequente produção de esgotos termina por contaminar a praia e o mar, causando poluição e degradação de todo o meio ambiente praieiro, afetando gravemente a balneabilidade das praias e, conseqüentemente, a saúde de seus frequentados.** Res. 5. Apelação provida.¹⁷⁷ (Grifo nosso).

Em casos como este, não apenas o poluidor responderá objetivamente pelos danos causados ao meio ambiente, mas também o órgão que licenciou em desconformidade com a Constituição Federal, princípios e demais normas do direito ambiental, eis que prevista legalmente a responsabilidade solidária do Poder Público.

4.8 Licenciamento Ambiental Corretivo

Vimos que o Licenciamento Ambiental é o instrumento de gestão do Poder Público hábil a controlar previamente as atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente. É evidente que tal ferramenta busca prevenir danos ao meio ambiente e ao bem-estar da população, conformando os empreendimentos às normas ambientais antes de sua instalação e funcionamento. Por tal razão, o legislador previu a necessidade de um licenciamento tríplice, que permite analisar a obra sujeita ao licenciamento desde o momento de seu projeto, passando pelo momento de sua instalação, até a observação de como deverá proceder ao funcionamento da atividade.

Apesar do Licenciamento Ambiental ser, em regra, *prévio*, há situações em que o controle estatal se dará quando o empreendimento já estiver instalado ou a atividade já estiver em funcionamento. Isso ocorre por duas razões: 1) o empreendimento já havia sido instalado e/ou a atividade já se encontrava em funcionamento antes da institucionalização do procedimento licenciatório em matéria ambiental ou anteriormente à exigência legal do licenciamento ambiental para aquela determinada atividade; 2) o empreendimento se instalou e/ou a atividade deu início à sua operação sem as correspondentes licenças ambientais, por ter o empreendedor desrespeitado a exigência legal do licenciamento ambiental já vigente à época.

¹⁷⁷ BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Apelação Cível n. 102004 em Mandado de Segurança TJRN 0010559-16.2007.4.05.8400*. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Data do Julgamento: 15 de setembro de 2009. Publicação em 05 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8340850/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-102004-rn-0010559-1620074058400-trf5>>. Acesso em 01 de jun. 2012.

A primeira hipótese ocorre pelo fato da previsão legal do instrumento de licenciamento ambiental ter ocorrido pioneiramente no nosso ordenamento jurídico pátrio pela PNMA, em 1981, assim como em virtude das constantes inovações legislativas no que concerne ao uso dos recursos naturais e ao controle da poluição. Em tais casos, a atividade terá nascido dentro da legalidade vigente então, tornando-se, posteriormente, irregular, em virtude da obrigatoriedade imposta por comando legal posterior. O empreendedor, diante da nova exigência legal, deve adequar-se à nova realidade legislativa, eis que inexistente direito adquirido à potencialidade de degradação ambiental, devendo necessariamente submeter sua atividade ao procedimento de *Licenciamento Ambiental Corretivo*, sob pena de incorrer numa infração administrativa, estando sujeito às sanções cabíveis, independentemente da responsabilidade civil e penal pelos danos que eventualmente tiver causado ao meio ambiente.

Milaré¹⁷⁸ esclarece que não há direito adquirido às atividades preexistentes à institucionalização do procedimento licenciatório em matéria ambiental, devendo o poluidor sempre submeter-se à nova regra mais protetiva a meio ambiente:

A uma, porque a *ordem econômica* e a livre iniciativa iniciada são norteadas pela defesa do meio ambiente, assim como o exercício de direito de propriedade. A duas, porque as normas editadas com o escopo de defender o meio ambiente, por serem de ordem pública, tem aplicação imediata e se aplicam não apenas aos fatos ocorridos sob a sua vigência, como também às consequências e aos efeitos *atuais e futuros* dos fatos ocorridos sob a égide da lei anterior (*facta pendentia*). Essas normas só não atingirão os fatos ou as relações já definitivamente exauridos antes de sua edição (*facta praeterita*).

Quanto à segunda hipótese, temos obras ou atividades clandestinas, que apresentam vício desde seu nascedouro, fato que configura um comportamento ilícito do empreendedor¹⁷⁹, devendo o mesmo regularizar administrativamente a situação de sua obra ou atividade, submentendo-a à análise do órgão ambiental competente, por meio de Licenciamento Ambiental Corretivo, podendo ser a mesma regulável ou não. Caso não seja seu vício sanável, deverá o gestor ambiental embargar definitivamente a obra ou a atividade, restando o empreender sujeito às sanções administrativas cabíveis, como multa, proibição de contratar com o Poder Público, ou dele obter subsídios ou até mesmo demolição¹⁸⁰, sem

178 MILARÉ, 2009, p. 444.

179 A Lei de Crimes Ambientais, Lei n. 9.605/98, prevê este tipo penal específico, *in verbis*: “Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços 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.”

180 A Lei n. 9.605/98 também faz previsão das sanções administrativas cabíveis em matéria ambiental, *in verbis*: “Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no

prejuízo das responsabilidades civil e penal aplicáveis ao caso em concreto. Neste sentido, Bechara¹⁸¹ frisa que “a regularização posterior da atividade não implica o perdão da infração ambiental cometida anteriormente”.

Assim, seja em caso de empreendimentos instalados anteriormente à vigência da exigência legal de licenciamento ambiental para a sua atividade ou até mesmo da institucionalização de tal instrumento, ou em caso obras ou serviços potencialmente poluidores instalados e/ou em operação sem as devidas licenças, contrariando as normas ambientais vigentes, deverá o empreendedor regularizar a situação de seu empreendimento, ou de sua atividade, através do Licenciamento Ambiental Corretivo, mediante o qual o órgão ambiental competente avaliará a possibilidade de regularização do mesmo, podendo, em caso de vício insanável, interditar a obra ou a atividade, impondo as sanções administrativas cabíveis, sem prejuízo das responsabilidades imputáveis no âmbito civil e penal.

art. 6º: I - advertência; II - multa simples; III - multa diária; IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; V - destruição ou inutilização do produto; VI - suspensão de venda e fabricação do produto; VII - embargo de obra ou atividade; VIII - demolição de obra; IX - suspensão parcial ou total de atividades; X – (vetado); XI - restritiva de direitos.

181 BECHARA, 2009, p. 89.

5 AS LICENÇAS AMBIENTAIS E AS ETAPAS DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O *Licenciamento Ambiental* é um procedimento administrativo complexo, composto por várias etapas a serem necessariamente seguidas, e por outras que acontecerão apenas em algumas hipóteses, a depender do caso em concreto, como é o caso da ocorrência de Audiência Pública ou da exigência de Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente (EPIA).

Essas etapas, conexas entre si, objetivam um resultado finalístico, representado pela concessão ou pelo indeferimento de uma *Licença Ambiental*, ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia, em momentos distintos, o projeto, a construção e a instalação de determinado empreendimento ou atividade capazes de causar qualquer forma de lesão ao meio ambiente.

Pretendemos neste capítulo estudar o conceito e a natureza jurídica da licença ambiental, para compreender o licenciamento tríplice e as licenças ambientais que o compõe, averiguando as suas características próprias e exigências inerentes a cada uma delas: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

Analisaremos cada etapa que compõe o licenciamento ambiental, desde os documentos e taxas administrativas exigidos até avaliação de impactos ambientais, os estudos ambientais necessários ao procedimento e a importância do estudo prévio de impacto ao meio ambiente como instrumento de controle prévio dos empreendimentos e das atividades capazes de causar, potencial ou efetivamente, significativa poluição ambiental, e da audiência pública como meio de efetivação de uma sociedade participativa neste processo de gestão ambiental.

Faremos, em todo o contexto, uma investigação crítica, para averiguar as deficiências de cada etapa do licenciamento ambiental, indicando caminhos e soluções a serem adotadas pela Administração Pública.

5.1 As Licenças Ambientais

Assim como o *Licenciamento Ambiental* se distingue do licenciamento tradicional, as *Licenças Ambientais* também diferem das licenças administrativas tradicionais, sendo mister entender seu conceito, sua natureza e suas características específicas, como a sua discricionariedade *sui generis*.

Superadas tais premissas iniciais, estudaremos como ocorre o Licenciamento Tríplice no Brasil, analisando os diferentes tipos de Licenças Ambientais, com seus respectivos

conceitos e prazos próprios. Também impende entender como se dará o controle de validade licenças concedidas, sendo possível à Administração Pública, em hipóteses previstas por norma específica, modificar as condicionantes anteriormente impostas, ou, em casos mais graves, suspender ou cancelar a Licença antes concedida, eis que passíveis de revisibilidade.

5.1.1 Conceito

O *Licenciamento Ambiental* é composto, via de regra, de um complexo de etapas interligadas entre si, distinguindo-se três fases principais (localização, instalação e operação), as quais terão como fim a concessão de uma *Licença Ambiental* específica.

O Art. 1º, inciso II, da Res. 237/97 do CONAMA¹⁸² conceitua Licença Ambiental como

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.

A *Licença Ambiental* é, portanto, o *ato administrativo* pelo qual irá o gestor ambiental impor requisitos básicos, como condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental, a serem observados em cada fase da implementação da atividade potencialmente poluidora e utilizadora dos recursos ambientais, sob pena de indeferimento da Licença a ser posteriormente concedida, ou até mesmo de suspensão ou cancelamento da Licença anteriormente deferida.

Não há, portanto, que confundir *Licenciamento Ambiental* com *Licença Ambiental*, eis que aquele é o *procedimento* ou *processo administrativo* pelo qual se concederá ou se indeferirá uma *Licença Ambiental*, enquanto que este é o *ato administrativo* finalístico de tal procedimento. Na perspectiva sistêmica autopoietica de Rosa¹⁸³ “a licença ambiental – objetivo e decisão da qual resulta o licenciamento ambiental – constitui um acoplamento estrutural entre os sistemas político, jurídico, econômico e ecológico”.

Não é possível o ato (licença), sem a precedência do procedimento (licenciamento). Assim, a *Licença Ambiental* será o resultado final do *Licenciamento*, manifestando a

182 CONAMA, 1997.

183 ROSA, Patrícia Silveira da. *O Licenciamento Ambiental à luz da teoria dos sistemas autopoieticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 101.

conclusão da avaliação do órgão ambiental competente sobre o atendimento das normas ambientais que permitem a localização, a instalação e a operação dos empreendimentos capazes de causar qualquer forma de degradação ambiental.

5.1.2 A Natureza Jurídica da Licença Ambiental: ato administrativo discricionário ou vinculado?

Há uma discussão divergente na doutrina acerca da natureza jurídica da *Licença Ambiental*. Farias¹⁸⁴ aponta que existem basicamente três posicionamentos doutrinários acerca da natureza jurídica da licença ambiental: 1) que a licença ambiental tem natureza de licença administrativa; 2) que a licença ambiental tem natureza autorização, conforme tradicionalmente definida pelo Direito Administrativo; e 3) que a licença ambiental é “uma nova espécie dos atos administrativos, que reúne características da autorização administrativa e da licença administrativa”.

Tal divergência ocorre porque, tradicionalmente, *licença administrativa é ato vinculado*, eis que faculta ao interessado o direito ao exercício de uma determinada atividade, vez preenchidos os requisitos legais exigidos¹⁸⁵. Contudo, quando se trata de *Licença Ambiental*, “é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais”¹⁸⁶.

Devido à complexidade das etapas que envolvem o *Licenciamento Ambiental*, desde a necessidade de uma avaliação aprofundada dos impactos positivos e negativos decorrentes da atividade em análise, até o sopesamento de princípios, normas e valores inerentes à proteção ambiental e ao bem-estar da coletividade, necessário à concessão ou ao indeferimento da *Licença Ambiental*, é que muitos doutrinadores entendem que o ato administrativo decorrente do procedimento licenciatório não possui natureza de *licença*, e sim de *autorização*¹⁸⁷, posto que caracterizada pela *discricionariedade*¹⁸⁸.

184 FARIAS, 2011, p. 154.

185 Milaré afirma que “a doutrina repete unísona que a licença ambiental se subsume num ato administrativo vinculado, ou seja, não pode ser negada se o interessado comprovar ter atendido a todas as exigências legais para o exercício de seu direito de empreender uma atividade”. Neste sentido, destaca diversos doutrinadores de Direito Administrativo que são uníssonos neste raciocínio, a exemplo do Celso Antonio Bandeira de Mello, do Helly Lopes Meirelles, da Lúcia Valle Figueiredo, dentre outros. (MILARÉ, 2009, p. 423).

186 MILARÉ, 2009, p. 423.

187 Autorização Administrativa é tradicionalmente definida como o “ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta o exercício da atividade material, tendo, como regra, caráter precário” (MELLO, 2006, p. 407, apud BECHARA, 2009, p. 127).

188 “Ato discricionário é o resultante de uma opção feita pelo administrador entre alternativas disponibilizadas pela lei, segundo critérios de conveniência, oportunidade, justiça e equidade, consignando-se que a escolha

Milaré¹⁸⁹ destaca que essa situação de dúvida quanto à natureza jurídica das licenças ambientais se dá: 1) pelo fato das normas ambientais serem, por vezes, muito genéricas; deficiência que poderia ser sanada pela chamada *discricionariade técnica*, deferida ao órgão ambiental licenciador; 2) pelo fato de que, no curso do licenciamento ambiental, deverá o licenciador apreciar conceitos e critérios muito subjetivos, não preenchíveis apenas pela discricionariade técnica, eis que deve elucidar se determinada atividade é agressiva ao bem-estar da população, e, ainda, em procedimento para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, mediante a análise do EPIA, decidir pesando impactos positivos ou negativos, distribuição de ônus e benefícios sociais, etc.

Por tais razões, a Licença Ambiental “não é nem decisão vinculada nem discricionariade técnica, mas decisão sobre a conveniência do projeto, o que afasta o ato administrativo originário do processo licenciatório do modelo tradicional de *licença*, aproximando-o da tipicidade de *autorização*”¹⁹⁰.

Machado¹⁹¹ faz uma crítica acerca da ausência de rigor técnico na utilização dos termos *autorização* e *licença* no Direito Brasileiro, elucidando que “o emprego na legislação e na doutrina do termo ‘licenciamento’ ambiental não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica licença em seu rigor técnico”. O autor entende que a licença ambiental tem, na verdade, natureza de autorização, posto que a própria CF/88 utilizou o termo autorização no art. 170, parágrafo único, *in verbis*: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” Por tal razão, entende razoável adotar o termo “licença ambiental” como equivalente à “autorização ambiental”, conforme entendeu o texto constitucional.

Neste mesmo sentido discursa Silva¹⁹², ao apontar que, apesar da diferença entre as terminologias técnicas de licença e autorização já estar suficientemente esclarecida na doutrina e na jurisprudência brasileira, “a legislação ambiental ainda as emprega promiscuamente, sem a atenção ao sentido técnico dos termos”, denunciando uma série de atecnias cometidas pelo Código Florestal de 1965, e pela Lei 5.197/67 (que ficou conhecida como Código de Caça).

deve ser sempre pela ‘melhor’ situação – daí porque afirmamos que, diferentemente do que possa parecer à primeira vista, discricionariade não se confunde com a ilimitada liberdade, muito menos com a arbitrariedade pois, quanto a sua finalidade, o administrador está necessariamente ‘vinculado’, ‘preso’, à alternativa que chegue mais perto de satisfazer o interesse público. A liberdade, na verdade, está em analisar as alternativas possíveis e identificar quais delas se enquadra nessa premissa.” (BECHARA, 2009, p. 126).

189 MILARÉ, 2009, p. 423.

190 MILARÉ, Loc cit.

191 MACHADO, 2009, p. 280.

192 SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 271.

Outra razão que motiva alguns doutrinadores a afirmar que *Licença Ambiental* deveria, na verdade, ter tratamento de *Autorização*, é o fato de que a *licença administrativa* comum tem caráter de *definitividade*, podendo ser revogada por interesse público ou por violação das normas legais, enquanto que a *autorização administrativa* tem caráter de *precariedade*, podendo o Poder Público revogá-la a qualquer tempo, por conveniência ou oportunidade. É como pensa Machado¹⁹³ ao proclamar que “não há na ‘licença ambiental’ o caráter de ato administrativo; e, portanto, com tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito ‘licença’, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão ‘licença ambiental’”.

Contudo, discordamos deste raciocínio, posto que a revisibilidade da licença ambiental, assim como as hipóteses de suspensão, modificação ou cancelamento, não retiram o seu caráter definitivo, uma vez que a definitividade para o Direito Administrativo não implica na irrevogabilidade, e sim na possibilidade revogação em casos de interesse público ou violação das normas legais. É o que ocorre na licença ambiental, haja vista que o órgão licenciador somente sujeitará a licença concedida a uma revisão caso tenha sido alteradas as condições originais que proporcionaram a sua concessão, ou caso tenha expirado seu prazo de validade, ou, ainda, em casos de erro por parte da Administração, o qual deve ser corrigido em face do interesse público da matéria, assim como nas hipóteses legais de modificação das condicionantes, de suspensão ou cancelamento, o que se dará em casos de violação das normas de tutela ao meio ambiente.

Bechara¹⁹⁴ acompanha o pensamento de que “não é a possibilidade de modificação, cassação, caducidade ou revogação da licença ambiental que pode, por vezes, aproximá-la da autorização, mas sim a sua concessão discricionária”, e esclarece:

Importante frisar que, embora a licença tenha presunção de definitividade e a autorização, ao contrário, seja precária, tanto uma como a outra podem ser extintas em situações específicas, equivocando-se aqueles que afirmam que a definitividade da licença significa irrevogabilidade ou permanência absoluta. Ter isso claro é por demais relevante para confrontar os que não aceitam a *licença ambiental* como verdadeiro ato de licença, apenas pelo fato de ter prazo de validade ou de poder ser cassada, invalidada, declarada caduca e revogada, conforme expressamente previsto pelo art. 19 da Resolução CONAMA 237/97 [...].

Assim, para entendermos a natureza jurídica da Licença Ambiental, cumpre apenas esclarecer se o licenciador atuará, para fins de concessão do ato administrativo finalístico do licenciamento ambiental, atendendo aos parâmetros da vinculariedade ou da

193 SILVA, 2007, p. 272.

194 BECHARA, 2009, p. 128/129.

discricionariedade.

Há autores que defendem que a licença ambiental tem natureza híbrida, ora decorrendo de ato vinculado, ora decorrendo de ato discricionário. Fiorillo¹⁹⁵ expõe a tese de que há um único caso de *licença ambiental vinculada*, que aconteceria na hipótese de existência de um EPIA favorável ao empreendimento, existindo, em tais casos, direito subjetivo do empreendedor a desenvolver sua atividade econômica. Em casos do EPIA mostrar-se desfavorável, caberia à Administração, segundo critérios da conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, retratando essa possibilidade o que o autor denomina de discricionariedade *sui generis*.

Bechara¹⁹⁶ partilha deste mesmo entendimento, asseverando que a natureza vinculada do ato de concessão da licença ambiental se dará apenas quando o EPIA demonstrar que o empreendimento “tem condições de se desenvolver dentro dos parâmetros ambientais e legais vigentes, de sorte a não prejudicar o equilíbrio ambiental e a saúde, segurança e bem-estar da coletividade”. Neste sentido também são Fink e Macedo¹⁹⁷, que afirmam que “cumprindo o empreendedor todas as exigências legais técnicas inerentes ao empreendimento e ao próprio licenciamento, fará jus a licença ambiental, a qual não poderá ser negada pelo Poder Público, sendo, portanto, vinculada”.

Apesar desse posicionamento doutrinário, entendemos que a licença ambiental jamais poderá ser concedida com base meramente no critério da vinculariedade, eis que, como antes destacado, “é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais”¹⁹⁸, eis que a complexidade dos resultados dos estudos ambientais e das avaliações técnicas desenvolvidas no curso do licenciamento, assim como a dificuldade que o licenciador enfrentará ao apreciar conceitos e critérios muito subjetivos, não preenchíveis apenas pela discricionariedade técnica, ao exemplo da análise acerca do bem-estar da população, e, ainda, do sopesamento dos impactos positivos ou negativos e da distribuição de ônus e benefícios sociais decorrentes da atividade, exigências que demonstram a necessidade da utilização, por parte do gestor ambiental, do critério da discricionariedade nos atos de licença ambiental.

Bechara¹⁹⁹, ainda que partidária da corrente de que o EPIA favorável configura direito à obtenção da licença, pondera que “os estudos ambientais não são tão exatos, ou seja,

195 FIORILLO, 2009, p. 136.

196 BECHARA, 2009, p. 128/129.

197 FINK; MACEDO, 2008, p. 9, apud BECHARA, 2009, p. 131.

198 MILARÉ, 2009, p. 423.

199 BECHARA, 2009, p. 131.

não fazem uma análise fechada do empreendimento, nem dão uma resposta simplista, como o ‘empreendimento pode ser aprovado’ ou ‘o empreendimento não pode ser aprovado’”. E esclarece seu ponto de vista:

[...] os estudos ambientais indicarão as opções não enquadradas. Diante deste leque de opções, as alternativas não enquadradas na legislação ambiental devem ser descartadas de plano. E quanto às enquadradas, deverá o órgão debruçar-se sobre elas para, discricionariamente, eleger a melhor. Entretanto, a discricionariedade é apenas para decidir qual das alternativas ambiental e legalmente aceitas será acolhida visto que o direito à obtenção da licença já está configurado, em virtude do atendimento dos requisitos legais.

[...] Assim, quando os estudos ambientais não apontam para (pelo mesmo) uma solução ambientalmente segura, afastando com isso a concessão vinculada da licença ambiental correspondente, cabe ao órgão ambiental sopesar todos os aspectos e impactos positivos e negativos do empreendimento, para decidir se ele deverá ser desenvolvido, apesar dos “inconvenientes” verificados – o que se dará, via de regra, quando o empreendimento, em outra ponta, revelar-se extremamente benéfico, senão necessário para a sociedade (ainda que local).²⁰⁰

Nesta senda, entendemos que o licenciador sempre deverá ponderar valores que não são de fácil constatação, podendo inclusive discordar do posicionamento de certos estudos ambientais, mediante a confrontação com perícias técnicas realizadas pelo próprio órgão competente no local, com os pareceres ministeriais desfavoráveis, até mesmo em virtude da opinião da comunidade a ser diretamente atingida, colocada através da Audiência Pública. Outrossim, como ressaltado, os estudos ambientais apresentam considerações aprofundadas sobre o empreendimento, levando em conta a área atingida, os impactos positivos e negativos, os ônus e benefícios sociais decorrentes do mesmo, e dando soluções técnicas para os eventuais danos, razão pela qual não tem uma resposta simplista acerca da possibilidade do empreendimento ser instalado.

Assim, deverá o órgão licenciador averiguar, dentro de sua discricionariedade técnica e de sua discricionariedade subjetiva, o cumprimento das normas e princípios de tutela ambiental, a relevância ou indispensabilidade do empreendimento para a sociedade. Entendemos, ademais, que mesmo sendo o EPIA “favorável” ao empreendimento, deverá o órgão ambiental competente deferir ou indeferir a licença ambiental com base em critérios subjetivos complexos que compõem a sua discricionariedade *sui generis*, aqui entendida como aquela que está adstrita aos princípios e às normas inerente ao Direito Ambiental, e não à conveniência e oportunidade da Administração, muito menos à mera arbitrariedade do licenciador, e sim atendendo aos interesses da coletividade em manter condições adequadas para o meio ambiente sadio, para as presentes e futuras gerações, e para a sadia qualidade de

200 BECHARA, 2009, p. 132/133.

vida do ser humano.

Destarte, a análise da concessão ou da revisibilidade de uma licença ambiental representa uma situação especial, diferente das tradicionalmente regidas pelo Direito Administrativo, e requer cuidados específicos, devendo o licenciador fazer uso de uma discricionariedade *sui generis*, adstrita às normas e aos princípios de tutela ambiental, atentando para a preservação do meio ambiente sadio e da sadia qualidade de vida da coletividade, critérios que não comportam a tradicional definição de *autorização* nem de *licença administrativa*, mas sim de um terceiro gênero, com características especiais e próprias.

Partilhando desse mesmo entendimento explica Antunes²⁰¹ que os alvarás ambientais (licença e autorização) são concedidos com base em normas e princípios do Direito Administrativo, sendo que, por disciplinarem as intervenções sobre o meio ambiente, sofrem importantes transformações, “passando, pois, a ostentar peculiaridades que lhe atribuem o caráter propriamente ambiental”.

Milaré²⁰² dá um desfecho irretocável ao tema, afirmando que:

Não há 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 esta 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. [...]

Em síntese, a licença ambiental apesar de ter prazo de validade estipulado, goza de caráter de estabilidade, de jure; não poderá, pois, ser suspensa ou revogada por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com a sua estabilidade; está, porém, sujeita à revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. Mais uma vez se pode chamar a atenção para disposições peculiares do Direito do Ambiente, peculiaridades fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental.

Por último, saliente-se que “não há que se confundir licença ambiental com autorização ambiental”²⁰³, eis que a legislação específica difere os *atos de licença ambiental* dos *atos de autorização ambiental*, sendo aqueles específicos para os casos de aprovação da localização, da implantação e do funcionamento de atividades potencialmente poluidoras, enquanto que estes podem se dar em casos de aprovação de supressão de vegetação ou de florestas, de pesquisas em áreas especialmente protegidas, de liberação de exemplares de

201 ANTUNES, 2010, p. 146.

202 MILARÉ, 2009, p. 423.

203 Ibid., p. 148.

espécies exóticas da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos, dentre outras hipóteses legais²⁰⁴.

5.2 Licenciamento tríplice

O *Licenciamento Ambiental* foi previsto por vez primeira em nosso ordenamento pátrio pela Lei 6.938/81, havendo o Decreto Federal n. 97.632/89 estabelecido condições para efetivação do mesmo, e definido as três modalidades de *Licenças* cabíveis, a *Licença Prévia* (LP), a *Licença de Instalação* (LI) e a *Licença de Operação* (LO). A partir de então, foi possível afirmar que o *Licenciamento Ambiental* seria composto de três *Licenças* distintas, a depender da fase do empreendimento, o que seria denominado pela doutrina de *Licenciamento Tríplice*. Posteriormente, a Res. 237/97 do CONAMA, reiteraria essa previsão, conceituando cada tipo de *Licença Ambiental*, e estabelecendo as suas características específicas.

O Brasil é o único país no mundo que adotou a exigência de três espécies distintas de *Licenças Ambientais*²⁰⁵, tornando, assim, o procedimento de Licenciamento Ambiental mais complexo, permitindo ao licenciador averiguar os impactos positivos e negativos da atividade ou do empreendimento a ele sujeito, não apenas em um único momento, o que poderia limitar o conhecimento mais aprofundado de cada fase do projeto e de sua implementação, mas em três momentos diversos e de suma importância, permitindo um controle mais constante e efetivo, eis que a avaliação acontecerá tanto na fase de projeto, como na de construção e na de operação, aprofundando a atuação da gestão ambiental.

Apesar da importância do Licenciamento Tríplice como forma de implementação de um controle mais efetivo e constante das atividades potencialmente poluidoras, muitos empreendedores questionam a burocracia do licenciamento obrigatório para três diferentes fases do empreendimento, pois denunciam a demora da administração pública na tomada de decisões em cada uma dessas fases, assim como a ausência de clareza ao empreendedor acerca das exigências e dos passos a serem seguidos em cada requerimento de licença ambiental obrigatória, o que pode gerar insegurança jurídica ao investidor, ocasionada, inclusive, por um conflito de competência entre os órgãos ambientais, como veremos mais adiante.

5.3 Os diferentes tipos de Licenças Ambientais

204 Lei Complementar n. 140/2011.

205 FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 81.

O *Licenciamento Ambiental* é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente irá controlar as atividades potencialmente poluidoras. Tal instrumento é composto por diversas etapas preestabelecidas em lei, sendo possível identificar três principais fases: a localização, a instalação e a operação dos empreendimentos sob o crivo do gestor ambiental. Assim, para cada fase principal, o licenciador concederá uma *Licença Ambiental* respectiva, podendo estas ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

O *Licenciamento Tríplice* é, em regra, obrigatório, eis que as atividades potencialmente poluidoras deverão submeter-se à análise da Administração Pública Ambiental previamente a sua implementação, com a emissão isolada e sucessiva das licenças ambientais para cada fase do empreendimento. Excepcionam-se a esta regra, consoante vimos anteriormente, as situações em que as atividades são de porte micro e baixo potencial degradador, submetendo-se ao *Licenciamento Simplificado*, conforme estabelecido pelas normas pertinentes em cada caso concreto, assim como aquelas que já estavam instaladas antes da institucionalização do instrumento, ou aquelas em que o empreendedor simplesmente implantou sua atividade sem as respectivas e necessárias *licenças ambientais*, submetendo-se ao *Licenciamento Corretivo*, dentre outras hipóteses legais expressas.

Destarte, normalmente o *Licenciamento Ambiental* se desenvolverá em três principais fases, as quais culminam na outorga de *Licenças Ambientais* distintas, com objetivos diversos: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO). Impende estudar cada uma delas, para entender seu conceito e suas características próprias, assim como a interligação de tais fases.

5.3.1 Licença Prévia

A *Licença Prévia* (LP), consoante estabelecido pela Res. CONAMA n. 237/97²⁰⁶, será concedida pelo Poder Público, no exercício de sua competência de controle, na *fase preliminar* do planejamento do empreendimento ou da atividade potencialmente poluidora, e tem como objetivos: 1) aprovar a sua localização e concepção; 2) atestar a sua viabilidade ambiental; 3) estabelecer requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

206 Art. 8º, inciso I.

A LP não tem o escopo de licenciar a implementação física do projeto, mas apenas avalia o projeto inicial do empreendimento ou da atividade, sendo de suma importância para dar início à averiguação da possibilidade técnica, jurídica, ambiental e urbanística, da localização do planejamento da obra. Há empreendimentos e atividades que somente podem instalar-se em certas localidades, como os aeroportos, as indústrias, as torres eólicas, dentre outras. Tudo isso será observado neste momento. Por ex., uma indústria não pode ter planejamento para instalar-se numa zona residencial. Destarte, o órgão ambiental competente deverá necessariamente observar a obediência da legislação aplicável ao uso e ocupação do solo (o que se viabiliza com a apresentação obrigatória da Certidão da Prefeitura Municipal), averiguando, ainda, as alternativas de localização do empreendimento.

Há outras situações em que o projeto pode estar situado no todo ou em parte numa área não-edificante, como é o caso das faixas de praia, das UPIs ou das APPs. Em tais casos, deverá o licenciador vetar de imediato a viabilidade ambiental do empreendimento. Caso seja possível alterar o projeto inicial, o empreendedor deverá fazê-lo e voltar a requerer a Licença Prévia.

Importa salientar que, nesta fase preliminar, o órgão ambiental efetivará os Princípios da Prevenção e da Precaução, evitando danos desnecessários ao meio ambiente, corrigindo a sua origem, antes mesmo da implementação, os quais deverão deixar de existir, como requisito básico ou condicionante a ser atendida para a próxima fase de implementação. Isso evita custos desnecessários por parte do empreendedor, eis que, antes de instalar-se e de investir mais recursos, já averigua a viabilidade técnica e ambiental do local pretendido para o empreendimento.

Machado²⁰⁷ salienta que para atestar-se a *viabilidade técnica* do empreendimento é necessário tenha havido a devida e legal avaliação prévia do próprio projeto, razão pela qual é imprescindível a apresentação dos estudos ambientais exigidos nesta fase. Em caso de potencialidade significativa de degradação ambiental, deverá o órgão competente exigir a realização do EPIA, com a apresentação de seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), consoante determina o art. 225, parágrafo primeiro, inciso IV, da CF/88. Caso entenda o licenciador que o dano potencial decorrente da atividade avaliada não é significativo, poderá exigir outros estudos ambientais mais simples, elencados no art. 1º, inciso III, da Res. 237/97 do CONAMA, ou outros previstos nos regimentos específicos de cada órgão ambiental.

207 MACHADO, 2009, p. 282.

Portanto, para a concessão da LP deverá o licenciador averiguar a potencialidade do dano, exigir os estudos ambientais pertinentes, realizar audiência pública, caso necessário, tudo isso para sopesar os impactos positivos e negativos, os ônus e os benefícios sociais potencialmente decorrentes do empreendimento, atentando para o equilíbrio ambiental e o bem-estar da coletividade como condições necessárias para viabilizar o projeto avaliado.

Um dos maiores problemas enfrentados nesta fase é a avaliação de impactos ambientais, que se dará através da exigência de estudos ambientais, a serem realizados por uma equipe multidisciplinar técnica, que sopesará os impactos positivos e negativos decorrentes da atividade ou do empreendimento, caso este venha a ser implementado. É necessário que órgão ambiental possua uma estrutura adequada, com um quadro de profissionais habilitados, também de diversas áreas, para que estes possam contrapor a avaliação técnica apresentada no estudo exigido ao empreendedor. Também é importante que todos os contrapontos sejam avaliados, nas perspectivas econômica, social e ambiental, inclusive através do balanço de sua não implementação.

Os órgãos ambientais licenciadores devem ter um cuidado especial nessa fase inicial do licenciamento ambiental, eis que é através da licença prévia que os mesmos podem antever e prevenir possíveis danos, assim como precaver riscos de danos ainda incertos, razão pela qual deverá atentar a uma adequação do projeto às normas ambientais, por meio de medidas de controle ambiental e restrições.

A área do projeto igualmente deve ser cuidadosamente avaliada, para evitar futuras implantações em áreas não edificantes, assim como para averiguar a consonância do projeto com o plano diretor e com as diretrizes de uso e ocupação do solo, evitando, neste momento, que atividades industriais possam planejar sua instalação em áreas urbanas, ou que certos empreendimentos atinjam o bem-estar de uma certa comunidade, dentre várias outras situações peculiares.

Contudo, este cuidado nem sempre é observado. Não raras vezes são dadas licenças prévias para empreendimentos ou atividades que jamais poderiam instalar-se, em virtude dos impactos gerados na área de influência do projeto, ou até mesmo pelo fato do projeto abranger áreas não edificantes, especialmente protegidas. Na maioria desses casos, o equívoco cometido na Licença Prévia será levado adiante na Licença de Instalação, quando ocorrerá a construção do empreendimento, consolidando a situação de dano ambiental.

Observem-se os julgados a seguir colacionados, nos quais se declara a nulidade das licenças prévias e de instalação concedidas sem a observância dos critérios essenciais de preservação e defesa do meio ambiente:

EMBARGOS INFRINGENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENÇA AMBIENTAL CONCEDIDA SEM ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA - E RELATÓRIO DE IMPACTO SOBRE O MEIO AMBIENTE. NULIDADE.

O licenciamento para hipótese que implique a modificação do meio-ambiente com a supressão de Mata Atlântica, tem como requisito prévio o estudo de impacto ambiental, em que é efetivada a análise técnica necessária para que se verifique se determinada obra poderá ou não ser licenciada.

As meras recomendações das licenças sobre a necessidade de preservar a vegetação protegida por lei, além de não garantir a efetiva defesa de meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225), evidenciam que a construção do empreendimento oferecia riscos, o que se constata pela condenação de indenizar a supressão de vegetação secundária, de mata e de restinga, e a executar procedimentos para recuperação ambiental dos danos causados .

A legislação de regência - Resolução nº 237/97 do CONAMA, Lei nº 7.661/88, pelo Código Florestal e pela própria Constituição Federal exige a realização de estudo prévio para a instalação de empreendimentos em locais situados em área costeira e que incluam Mata Atlântica.

Prevalência que se dá ao voto majoritário, por seus próprios fundamentos.

Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir.

Embargos Infringentes improvidos.²⁰⁸

Neste mesmo sentido, colhe-se o seguinte julgado:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LICENÇA CONCEDIDA PELA DA FATMA. NULIDADE DA MULTA. Cabível a atuação do IBAMA na condição de órgão ambiental competente para fiscalizar a realização de obras em área de preservação permanente, respeitado o devido processo legal. **Descabida a aplicação da multa pelo IBAMA, no caso em análise, tendo em conta que a parte apelante agiu de boa-fé, julgando-se amparada por Licença Ambiental Prévia concedida pela FATMA.**²⁰⁹

Neste último caso, a área foi examinada por técnico do IBAMA que afirmou expressamente que a mesma possui terreno arenoso, composto de sedimentos finos depositados na forma de camadas por ação eólica, considerada, portanto, área de preservação permanente, por dois aspectos: estar a menos de 300 metros da linha preamar e apresentar dunas.

Mesmo estando a área do projeto em APP, foi concedida a Licença Prévia pelo órgão

²⁰⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4a Região. *Embargos Infringentes. Nº 2003.04.01.027658-1/SC*. Relatora: Silvia Maria Gonçalves Goraieb. Data de julgamento em 10 de dezembro de 2009. Data de Publicação em 06 de janeiro de 2010. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7164778/embargos-infringentes-einf-27658-sc-20030401027658-1-trf4/inteiro-teor>>. Acesso em 30 de mai. 2012.

²⁰⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4a Região. *Apelação Cível n. 1051 AC 2006.72.08.001051-6*. Relator: Márcio Antônio Rocha. Data de julgamento em 14 de abril de 2010. Data de Publicação em 21 de janeiro de 2011. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17946455/apelacao-civel-ac-1051-sc-20067208001051-6-trf4>>. Acesso em 30 de mai. 2012.

ambiental estadual, razão pela qual o IBAMA teve que exercer seu poder de polícia ambiental, para averiguar a viabilidade ambiental do empreendimento, ocasião em que constatou que a obra não poderia ser levada adiante, sendo nula a licença concedida. No caso, o Julgador entendeu que o empreendedor não poderia ser sancionado com multa administrativa, posto que o mesmo estava amparado pela licença concedida, devendo, em tais situações, ser averiguada a responsabilidade do órgão ambiental licenciador, que responde objetivamente pelos danos causados ao meio ambiente, no âmbito cível.

Assim, é importante que o licenciador esteja sempre atento a todos os aspectos do empreendimento que se pretende instalar, atentando-se às normas ambientais e, primordialmente, aos princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção, eis que nesta fase inicial podem se antever e ser evitados danos que se efetivarão no momento da instalação e da operação, sendo de suma importância que se estabeleçam alternativas sustentáveis, e se imponham medidas de controle e condicionantes efetivas para as próximas fases.

5.3.2 Licença de Instalação

A *Licença de Instalação (LI)*, ou *Licença de Construção*, como alguns autores a denominam, “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”, consoante estabelece a Res. CONAMA n. 237/97²¹⁰.

Farias²¹¹ salienta que é nessa segunda fase que se elabora o Projeto Executivo, que é “uma reestruturação do projeto inicial com muito mais detalhes e no qual são fixadas as prescrições de natureza técnica capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a proteção do meio ambiente por meio de medidas técnicas adequadas”.

A LI deve necessariamente ser precedida da LP, posto que só poderá ser licenciada a atividade ou o empreendimento nos moldes exatos dos planos, programas e projetos aprovados, sendo condição determinante para a sua concessão o cumprimento das medidas de controle ambiental e demais condicionantes firmadas na fase anterior. Assim, caso os planos, programas e projetos apresentados diverjam dos aprovados anteriormente, ou caso não tenha

210 Art. 8º, inciso II.

211 FARIAS, 2011, p. 154.

havido o exato cumprimento das medidas de controle ambiental, ou de qualquer condicionante, preestabelecidas, poderá o licenciador, de plano, indeferir o seu requerimento.

Nesta fase, será autorizada a instalação física do empreendimento, ou seja, poderá ser dado início à construção do empreendimento licenciado, podendo, igualmente, o órgão ambiental competente firmar novas condicionantes e/ou medidas restritivas ou de controle ambiental a serem regidamente obedecidas, sob pena de embargo da obra ou de indeferimento da licença a ser posteriormente concedida. Também poderão ser impostas medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos danos ambientais juridicamente aceitos.

Exatamente por autorizar a construção do empreendimento, é que todos os cuidados devem ser tomados, a fim de evitar danos ambientais concretos. Como vimos, erros podem ser constatados na Licença Prévia, a qual deve ser atentamente revista para a concessão da Licença de Instalação. Há certos casos, por exemplo, que o empreendimento ou a atividade licenciada previamente não teve a exigência de Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente, e posteriormente se constata a sua necessidade, em virtude da sua significativa potencialidade degradadora. Em sendo constatado o equívoco, deverá o órgão licenciador imediatamente corrigi-lo, determinando a realização do EPIA como exigência para a concessão da Licença de Instalação.

Caso o empreendimento venha a instalar-se sem a observância das normas ambientais, mas amparado por licença errônea, danos ambientais poderão ocorrer, havendo inclusive o risco de irreversibilidade da situação fática. É o que podemos observar do seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. INDÍGENA. USINA HIDRELÉTRICA. VÍCIOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. OMISSÃO DO COMPONENTE INDÍGENA. IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO FÁTICA. OBRA CONCLUÍDA. RESERVATÓRIO CHEIO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AOS ENVOLVIDOS. ÁREA ESTRANHA ÀS TERRAS INDÍGENAS.

1. Resta evidenciado que ocorreu o enchimento do reservatório da UHE Monjolinho, por força da suspensão de liminar em ato da Presidência do E. Tribunal Regional Federal da Quarta Região.

2. Considerando a história do licenciamento ambiental em questão, pontuado por equívocos, que acabaram consolidados, sendo irreversível a situação de fato e considerando ainda as diversas tentativas de acordo e o TAC firmado perante o MPE, não se mostra produtivo ou prudente anular o acordo ou o que de consensual já foi construído, acordo que pode ser aperfeiçoado, retificado, ratificado (inclusive com a presença do MPF), e no qual não diviso potencialidade danosa.²¹²

²¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4a Região. *Apelação Cível n. 25754 RS 2009.04.00.025754-3*. Relator: Marga Inge Barth Tessler. Data de julgamento em 18 de novembro de 2009. Data de Publicação em 18 de dezembro de 2009. Disponível em < <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6934457/agravo-de-instrumento-ag-25754-rs-20090400025754-3-trf4> >. Acesso em 10 de jun. 2012.

No Estado do Ceará também há situações em que as licenças ambientais também são concedidas sem a efetiva observância das normas ambientais, e não raras vezes isso acontece por equívoco na análise realizada pelo órgão ambiental estadual. Para exemplificar, trazemos a baila o caso do empreendimento “Villa dei Fiori”, situado no Distrito Sede do Município de Guaramiranga-CE, na Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra de Baturité. Em atendimento à solicitação formulada pelo Delegado de Polícia Federal, Dr. Cláudio Joventino, o IBAMA realizou vistorias técnicas na área onde estava em construção o empreendimento, no intuito de se averiguar denúncias sobre possíveis intervenções praticadas em Área de Preservação Permanente. Tratava-se de uma construção de uma vila residencial, composta por 12 unidades unifamiliares, com área individual de 75,0m², perfazendo uma área construída total de 900,0m², em um terreno com área de 1.632,40m².

O referido empreendimento contava com a Licença de Instalação nº 77/2008, de 24 de Junho de 2008, emitida pela SEMACE (órgão ambiental estadual), válida até 24/06/2009, bem como com o Alvará de Licença nº. 12/07, de 24 de Julho de 2007, emitido pela Secretaria de Obras e Planejamento Urbano da Prefeitura de Guaramiranga. Até que se ultimasse a conclusão do Laudo Técnico, a obra fora embargada pelo próprio IBAMA, com fundamento nos Princípios da Prevenção e da Precaução. O laudo realizado constatou que referido empreendimento estava inserido na Área de Preservação Permanente do curso d’água localmente denominado Riacho Nanci (veja o Laudo Técnico no Anexo I).

Portanto, como nesta fase já será dado início às obras, caso concedida a licença pretendida, o órgão ambiental deverá atentar para o efetivo cumprimento das medidas de controle ambiental impostas na primeira fase, e, ainda, impor novas condicionantes a serem cumpridas ao longo da instalação, posto que nesta fase há um enorme risco de concretização dos danos ambientais, sendo recomendável ao licenciador acompanhar todo o período de construção, a fim de verificar o fiel cumprimento das normas e princípios ambientais, sob pena de paralisação das obras.

5.3.3 Licença de Operação

A *Licença de Operação* (LO), ou *Licença de Funcionamento*, como alguns autores a denominam, é definida pela Res. CONAMA n. 237/97²¹³ como aquela que “autoriza a

213 Art. 8º, inciso III (CONAMA, 1997).

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”.

A LO é a terceira fase do licenciamento ambiental, que deverá essencialmente verificar o cumprimento do que consta das licenças anteriores para, finalmente, licenciar a atividade sob análise. Após aprovado o projeto e construído o empreendimento, deverá o licenciador realizar perícias técnicas no local a fim de constatar se houve efetiva obediência às condicionantes, restrições e medidas de controle anteriormente impostas, tanto na fase preliminar, quanto na fase de instalação. Essa verificação é condição determinante para a concessão da LO, que licencia o funcionamento da atividade pretendida.

Cabe ressaltar que esta fase é prescindida em casos de empreendimentos que não irão exercer uma atividade, como p. ex., a construção de uma casa residencial nas proximidades de uma APP, em lugares especialmente protegidos, como morros, encostas, etc. Nesta situação, o projeto deverá ser licenciado pelo órgão ambiental competente, através da LP, assim como a construção da casa deverá ser licenciada através da LI, só podendo ser dado início às obras depois das respectivas licenças ambientais. Contudo, como não há atividade comercial, econômica, ou que envolva a utilização direta de recursos ambientais, não haverá LO, eis que a natureza da obra não a exige.

No entanto, na maioria dos casos do *Licenciamento Ambiental Ordinário* há o exercício de uma atividade, que explorará economicamente recursos naturais, como se vê dos empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental elencados no Anexo I da Res. 237/97 do CONAMA. Assim, quase sempre haverá a necessidade da outorga da LO.

Depois de observado o estrito cumprimento das medidas de controle ambiental e demais condicionantes impostas nas Licenças Ambientais precedentes, o gestor ambiental poderá licenciar a atividade e, ainda, impor outras medidas de controle e condicionantes a serem obedecidas enquanto perdurar a operação da atividade licenciada, sob pena de suspensão ou cancelamento da licença concedida, conforme estudaremos a seguir.

Cabe ressaltar que, nos casos excepcionais em que atividade tiver sido instalada sem as respectivas e devidas LP e LI, a LO poderá ser concedida no procedimento de Licenciamento Corretivo, que se dará com a observância do cumprimento das normas de tutela ambiental, podendo o licenciador exigir que o empreendimento de adéque às exigências legais, assim como poderá impor medidas de controle ambiental e compensatórias como condições prévias à outorga da LO, que só se dará no caso em que for possível regularizar o empreendimento. Outrossim, a deferimento da LO em tais situações não exime o

empreendedor das responsabilidades decorrentes de sua omissão, que, ademais de configurar infração administrativa, é crime ambiental.

As maiores dificuldades encontradas na prática das concessões das licenças de operação é que os órgãos ambientais podem consolidar situações de dano ambiental já permitidas pelos equívocos cometidos nas licenças anteriores, sendo importante que o órgão ambiental licenciador averigue atentamente o cumprimento das exigências anteriormente estabelecidas, assim como firme novas obrigatoriedades, a fim de adequar cada tipo de atividade às peculiaridades normativas inerentes ao seu funcionamento, evitando riscos ambientais e à saúde humana.

O Poder Judiciário também deve compreender a necessidade da revisibilidade das atividades degradadoras do meio ambiente, para permitir que, embora certas situações de ilícito ambiental estejam equivocadamente consolidadas pela concessão de Licenças de Operação, que estas podem ser alteradas, modificadas a qualquer tempo, com o fito de adequar o empreendimentos às normas ambientais. Contudo, nem sempre o Judiciário decide desta forma, podendo amparar suposto direito do empreendedor a permanecer na situação de prejuízo ao meio ambiente, por entender que a licença ambiental concedida consolida tais situações, como ocorreu no caso a seguir exposto:

PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO CONFIGURADA.

1. Cuida-se de ação civil pública ambiental, em que o recorrente busca a condenação do ora recorrido (i) a desocupar, demolir e remover as edificações existentes em área de preservação permanente, (ii) a abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente, (iii) a reflorestar a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial e (iv) a pagar indenização por danos ambientais em valor a ser arbitrado pelo juízo.

2. A Corte de origem, ao reformar a sentença, além de concluir que a área de preservação permanente a ser respeitada era de 100 metros, reconheceu que a situação se encontrava consolidada pela licença concedida pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL. Entendeu, também, descabida a aplicação das medidas adotadas na decisão de primeiro grau, sob pena de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Com razão o recorrente, porquanto da análise dos autos, nota-se que o acórdão recorrido restou omisso quanto à tese da apelação pela suspensão de ofício e da declaração de nulidade de Licença de Operação n. 12/2008 e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IMASUL e a Associação dos Proprietários das Casas de Veraneio do Vale do Rio Ivinhema, de modo que não abordou todos os pontos necessários à composição da lide.

4. A corte a quo simplesmente partiu da premissa de que a Licença Operação n. 012/2008 não teria feito qualquer menção com relação à área que poderia ser explorada e edificada para concluir que eventual restrição deveria estar expressa, sob pena de ofensa ao artigo 5º, inc. II, da Carta Magna. Concluiu, ainda, que haveria expressa autorização do órgão competente para a utilização da área de preservação permanente, o que imprimiria contornos de legalidade à situação. Contudo, em nenhum momento adentrou o tema relativo à eventual

suspensão e nulidade do citado ato administrativo, questão essencial para o deslinde da controvérsia.

5. Recurso especial provido.²¹⁴

No caso, jamais poderia a administração pública ter concedido nenhuma licença ambiental ao empreendimento que pretendia instalar-se em área de preservação permanente, eis que, como visto, são de caráter não-edificante.

Incorrendo o órgão ambiental em equívoco, não poderia o Judiciário entender que tal situação de dano ambiental estava consolidada, posto que o equilíbrio ambiental é direito fundamental indisponível, devendo o empreendedor, a qualquer tempo, adequar-se às normas de tutela do meio ambiente, independentemente de estar ou não munido de licença ambiental, eis que esta não é meio capaz de amparar ou consolidar situações de dano ambiental, estando sempre sujeita à revisibilidade, consoante veremos mais adiante.

Nestes casos, também poderá ser responsabilizado pelos danos ocorridos o Poder Público, que terá, como sua omissão ou irregularidade, permitido situação danosa ao bem ambiental.

Destarte, deverá o órgão ambiental competente exercer um controle constante das atividades que licencia, eis que a fase de operação exige especial atenção ao cumprimento dos padrões e normas ambientais, para evitar que danos ocorram, sendo de suma importância que as condicionantes a serem estabelecidas pelo licenciador atentem para as especificidades de cada atividade, o entorno e a sinergia que esta detém com outras exercidas na mesma região, principalmente porque o funcionamento das atividades utilizadoras dos recursos ambientais, potencialmente poluidoras é a fase que representa mais riscos ao meio ambiente e à saúde humana.

5.4 O Controle de Validade e a Revisibilidade das Licenças Ambientais

Conforme estudamos anteriormente, as *Licenças Ambientais* são marcadas por características próprias e específicas que as diferem das *licenças administrativas tradicionais*, eis que regidas pelas regras inerentes ao Direito Ambiental, na busca da efetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio, tão essencial à sadia qualidade de vida de todos.

Duas fortes características das Licenças Ambientais são: 1) os prazos de validade,

²¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.243.839 - MS 2011/0038040-0*. Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21110938/recurso-especial-resp-1243839-ms-2011-0038040-0-stj/relatorio-e-voto>>. Acesso em: 24 de mai. 2012.

que corresponderão a cada uma delas (LP, LI e LO), devendo o órgão licenciador defini-lo no ato da concessão da licença, atendendo aos prazos mínimos e máximos estabelecidos pela legislação pertinente; 2) a possibilidade de modificação das condicionantes anteriormente estabelecidas, ou até mesmo suspensão ou cancelamento das licenças concedidas, em conformidade com as hipóteses expressamente previstas em norma específica.

Ambas características marcam a *revisibilidade* da *Licença Ambiental*. Ou seja, as licenças ambientais são passíveis de revisão pelo órgão licenciador, em conformidade com o que estabelece Lei 6.938/81, ao instituir como instrumento da PNMA “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”²¹⁵, o que poderá acontecer nas hipóteses de expiração do prazo de validade assinalado na licença, ou de alteração das condições que justificaram a sua concessão, assim como nos casos de descumprimento das normas de proteção ambiental, ou de vício ou nulidade da licença concedida, além das situações em que houver edição de nova lei que seja incompatível com a situação jurídica formada sob a égide da lei anterior.

Como ato do poder de polícia ambiental capaz de controlar as atividades potencialmente poluidoras, não poderia a Licença Ambiental perdurar *ad eternum*, nem restar sujeita ao estancamento da situação conferida à época da concessão da licença, eis que podem surgir alterações de suma importância nos efeitos negativos decorrentes da atividade licenciada, ainda que por fatores externos, fato que, por ser de interesse da coletividade, não poderá deixar de ser avaliado pelo Poder Público, a fim de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, precavendo e prevenindo os riscos ambientais que podem a cada dia surgir, aliados às inovações tecnológicas que possibilitem um controle mais efetivo que o anteriormente realizado.

Neste sentido, o argumento de Farias²¹⁶ é esclarecedor:

Se o fundamento máximo do poder de polícia é a supremacia do interesse público sobre o interesse individual, é evidente que a Administração Pública poderá sempre rever qualquer ato superveniente à sua edição que se mostre contrário ao interesse coletivo para revogá-lo em benefício da sociedade.

Assim, como a *Licença Ambiental* é passível de revisibilidade, andou bem a Res. 237 do CONAMA ao firmar prazos específicos para cada espécie de Licença Ambiental, e ao expressar as hipóteses cabíveis para os casos de modificação, suspensão ou cancelamento da licença anteriormente concedida, justificando-as no interesse da coletividade e na proteção

215 Art. 9º, inciso IV (BRASIL, 1981).

216 FARIAS, 2011, p. 164.

ambiental, e não na mera arbitrariedade do licenciador.

Caberá aos órgãos ambientais exercerem uma efetiva fiscalização das atividades potencialmente poluidoras, estejam elas licenciadas ou não, a fim de controlá-las constantemente e adequá-las às normas de proteção do meio ambiente, dando utilidade prática à revisibilidade prevista legalmente. Contudo, em virtude de uma deficiência estrutural, técnica, de pessoal e de recursos econômicos, muitas vezes os entes públicos deixam a desejar neste setor, sendo importante que haja sempre uma cooperação entre os entes federados no sentido de efetuar uma proteção ao meio ambiente de forma comum, consoante reza o art. 23 da CF/88, além da importante atuação do Ministério Público e da coletividade, a fim de denunciar as situações de degradação ambiental e desobediência às normas e princípios ambientais.

5.4.1 Os prazos das licenças ambientais e os pedidos de renovação

A Res. 237/97 do CONAMA, que regulamenta os aspectos gerais do Licenciamento Ambiental, definiu, em seu art. 18, prazos máximos e mínimos de validade para cada uma das licenças ambientais cabíveis (LP, LI e LO), os quais deverão ser definitivamente especificados no respectivo documento pelo órgão ambiental licenciador.

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. Assim, caberá ao órgão ambiental competente avaliar, para a concessão da LP, o cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento potencialmente poluidor, podendo firmar o prazo de validade da licença a ser concedida com base no estabelecido pelo cronograma, desde que não ultrapasse 5 (cinco) anos.

Já 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. Nos mesmos moldes, deverá o licenciador observar, para fins de estabelecimento do prazo de validade da LI, o cronograma de instalação do empreendimento avaliado, desde que não ultrapasse 6 (seis) anos.

Tanto a Licença Prévia (LP) como a Licença de Instalação (LI) poderão ter seus prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos.

Por último, 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. Destarte, depois de observado o estrito cumprimento das condicionantes anteriormente estabelecidas nas licenças anteriores, deverá o gestor ambiental firmar o prazo de validade da LO entre 4 (quatro) e 10 (dez) anos, considerando, para tanto, os planos de controle ambiental.

Embora o legislador tenha preestabelecido um prazo mínimo apenas para a LO, o órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade inferiores para certos empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, assim o requeiram. Pode, ainda, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade. Para isso, deverá proceder a uma avaliação de desempenho ambiental da atividade ou do empreendimento no período de vigência anterior, sempre respeitando o prazo máximo de 10 (dez) anos.

A Res. 237/97 do CONAMA estabelece regras específicas para a *renovação* da Licença de Operação (LO), a qual deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença. Caso o órgão ambiental demore a manifestar-se acerca do pedido de renovação, o prazo expirado fica automaticamente prorrogado, até a manifestação definitiva do competente.

A resolução em comento deixava, assim, uma lacuna que suscitava dúvida quanto ao procedimento de pedido de renovação das LP e LI, vazio este preenchido pela recente Lei Complementar n. 140/2011, que afirma no parágrafo 4º do art. 14 que “a renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente”.

Destarte, tanto a LP como a LI e a LO podem ter seus prazos de validade renovados, desde que haja requerimento formal no órgão ambiental licenciador com no mínimo 120 dias de antecedência de sua expiração. O protocolo do pedido de renovação será suficiente para prorrogar automaticamente o prazo da licença específica, até ulterior manifestação do gestor ambiental, que poderá fazê-lo no sentido de deferir ou indeferir tal pedido, desde de que devidamente fundamentada.

Ao contrário do que possa parecer, os prazos de validade das Licenças Ambientais não acarretam em insegurança jurídica ao empreendedor, posto que, se cumpriu todas as medidas de controle ambiental e condicionantes estabelecidas anteriormente, e não havendo situação modificadora das condições que proporcionaram a sua concessão, nem haja superveniência de dano ambiental, não haverá razões plausíveis para que o licenciador indefira o pedido de renovação. Em tais casos, o empreendedor apenas se sujeitará à

necessária revisibilidade de sua atividade, para fins de garantir à coletividade equilíbrio ambiental e bem-estar social. O administrador público deverá pautar-se sempre nas normas e princípios de tutela ambiental, não podendo usar de simples discricionariedade, muito menos de arbitrariedade.

5.4.2 As hipóteses de modificação, suspensão ou cancelamento

A Res. 237/97 do CONAMA estabelece, no art. 19, as hipóteses em que poderá o órgão licenciador modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação anteriormente estabelecidas, ou, em casos mais graves, 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; III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Portanto, com fundamento no interesse público e nas normas ambientais, e por meio de decisão motivada, poderá o órgão ambiental competente modificar, suspender e até mesmo extinguir as licenças anteriormente concedidas. A modificação das condicionantes e medidas de controle ambiental sujeitarão o empreendedor a novas regras, a serem obedecidas a partir de sua alteração formal, sob pena de suspensão ou cancelamento em caso de descumprimento. A suspensão da licença ambiental implica no impedimento temporário do exercício da atividade, até que a situação que motivou a suspensão seja sanada. Por último, cabe esclarecer que o cancelamento significa a extinção da licença ambiental, impedindo o empreendimento na fase em que se encontrar.

Autorizam a alteração do *status quo* da licença as hipóteses de violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, o que pode ocorrer em casos de desobediência das condicionantes por parte do empreendedor ou devido a uma situação de modificação das condições que permitiram a concessão da licença ambiental, por culpa ou dolo do poluidor, ou até mesmo por fatores externos como a alteração do entorno do empreendimento, acarretando em desobediência das normas legais. Podemos exemplificar tal situação com o caso de uma indústria que, ao instalar-se, estava situada em uma zona com poucas indústrias, no entanto, com o decorrer dos anos, a localidade ficou repleta de atividades industriais que, somadas, geram um dano ambiental não previsível na análise isolada de cada atividade. Assim, deverá o órgão ambiental adaptar as condicionantes à nova situação, implementando modificações que permitam que a sinergia de tais indústrias não venha a ocasionar uma grave degradação ambiental.

Nos casos de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença, entendemos não ser cabível apenas a modificação das condicionantes antes impostas, posto que, por tratar-se de um caso grave, que requer bastante cuidado, deverá o licenciador, no mínimo, suspender a licença concedida com base nas informações falsas ou em casos de omissão de informações relevantes para a decisão do órgão competente.

Impende destacar que tal situação, ademais de ensejar em *infração administrativa ambiental*²¹⁷, que pode ser punida com as sanções administrativas cabíveis, também configura *crime ambiental* contra a Administração Ambiental, expressamente previsto pela Lei 9.605/98²¹⁸, punível com reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, em casos de crime doloso, e com detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, em casos de crime culposo.

Destarte, caso venha o órgão ambiental a desmascarar situações de omissão ou falsificação de informações relevantes ao deslinde do licenciamento ambiental, a atitude mais conveniente ao interesse da coletividade seria o cancelamento da licença anteriormente concedida. Em casos de suspensão, deverá o licenciador averiguar a plena reversibilidade da situação, para voltar a vigorar a licença antes concedida, mediante necessárias modificações nas condicionantes estabelecidas.

Por fim, a superveniência de graves riscos ao meio ambiente e à saúde enseja necessariamente em violação das normas ambientais, o que pode ter decorrido do dolo ou da culpa do empreendedor, devendo este responder nas esferas civil, administrativa e penal pelos danos eventualmente causados ao equilíbrio ambiental e à coletividade. Na esfera administrativa, ora discutida, poderá o gestor ambiental impor a suspensão e o cancelamento da licença concedida, eis que houve modificação dos fatos que justificaram a sua concessão, sem prejuízo das demais sanções administrativas imputáveis ao caso concreto. Em situação de suspensão, deverá o empreendedor cessar o risco e adequar-se às novas imposições do órgão ambiental, a fim de evitar futuros riscos, sendo possível a continuidade da atividade apenas com o cumprimento destas premissas. O cancelamento também poderá ocorrer em tais casos, o que não impede que o empreendedor, caso venha a sanar posteriormente os riscos, de

217 “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.” (Art. 70 da Lei 9.605/98)

218 “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.” (BRASIL, 1998).

requerer uma nova licença, com base na nova situação fática, não prejudicial à saúde humana, nem ao meio ambiente.

Portanto, a revisibilidade das licenças ambientais é bastante salutar, eis que potencializa a eficiência do poder de polícia ambiental, podendo o administrador público, diante das situações expressamente previstas em lei, adequar o empreendimento utilizador dos recursos naturais e potencialmente poluidor às normas de tutela do meio ambiente, ou de vetar completamente a atividade que não seja passível de regularização, restabelecendo o equilíbrio ambiental e a sadia qualidade de vida de todos.

5.5 As Etapas do Procedimento de Licenciamento Ambiental

Como já afirmado, o Licenciamento Ambiental é um complexo de etapas encadeadas e sucessivas, as quais culminarão no ato de concessão ou indeferimento da licença ambiental requerida. Como processo administrativo, deve seguir ritos próprios, prazos da administração e do empreendedor, atendendo aos princípios da participação popular, da motivação, da publicidade, dentre outros.

A Res. 237/97 do CONAMA²¹⁹, visando especificar critérios para o Licenciamento Ambiental e dar uma maior efetividade ao instrumento, previu uma sequência de etapas a serem observadas tanto pelo licenciador como pelo empreendedor, ao longo do procedimento de licenciamento ambiental, quais sejam:

- a) Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- b) Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- c) Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- d) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a

²¹⁹ Art. 10, e incisos (CONAMA, 1997).

reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

- e) Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente²²⁰;
- f) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- g) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- h) Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Assim, deverá o empreendedor interessado em promover uma atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais, em primeiro lugar, ir perante o órgão ambiental competente para prospectar, num primeiro momento, quais são os *documentos, projetos e estudos ambientais necessários*²²¹ ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

Um documento que deverá ser obrigatoriamente apresentado quando do requerimento da Licença Prévia, em conformidade com o que estabelece o art. 10, parágrafo 1º da Res. CONAMA n. 237/97, é a *Certidão da Prefeitura Municipal*, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Os estudos ambientais, conforme veremos mais adiante, serão especificados por cada órgão competente, sendo que, no caso de empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, estes estarão necessariamente sujeitos ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA, consoante exigido pelo art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da CF/88.

Já na posse dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, o interessado dará entrada no *requerimento da licença ambiental* pelo empreendedor, ao qual se dará a devida publicidade.

A partir de então, o órgão ambiental competente irá analisar os documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, podendo proceder a realização de vistorias técnicas, quando necessárias.

220 Res. 009/87 do CONAMA (CONAMA, 1987).

221 Cada órgão ambiental específico (federal, estadual ou municipal) poderá exigir os documentos, projetos e estudos ambientais que entender necessários, de acordo com seus regulamentos próprios (veremos logo em seguida as especificidades do IBAMA e do órgão ambiental do Estado do Ceará).

Em decorrência desta análise dos documentos, projetos e estudos, o gestor ambiental poderá solicitar *esclarecimentos e complementações*, uma única vez, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios. Acerca das exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade, ao empreendedor, por parte do licenciador, a LC 140/2011²²² definiu dois aspectos: 1) estas devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos; 2) as mesmas suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

A Audiência Pública somente acontecerá em casos de empreendimentos e atividades potencialmente capazes de causar significativa degradação ambiental, posto que esta tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo EPIA e do seu respectivo RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Ocorre nos casos em que o órgão licenciador julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos²²³. Também poderá ocorrer solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, a qual deverá seguir os mesmos critérios acima mencionados, estabelecidos pela LC n. 140/2011.

Por fim, haverá a emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, de um parecer jurídico (do setor jurídico inerente ao próprio órgão licenciador), sendo finalizado o licenciamento ambiental pelo ato de deferimento ou indeferimento do pedido de licença, ao qual se dará a devida publicidade.

A *publicidade* aqui referida deverá dar-se nos moldes estabelecidos pela Lei 10.650/2003, que, ao dispor sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, estabeleceu no art. 4º, inciso I, que pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão deverão ser publicados em *Diário Oficial* e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, os dados destes provenientes, e nos moldes da Resolução CONAMA nº 006, de 24 de janeiro de 1986, que aprova os modelos de publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão, conforme as instruções nela especificadas.

222 Art. 14, parágrafos 1º e 2º (BRASIL, 2011).

223 Arts. 1º e 2º da Res. 009/87 do CONAMA (CONAMA, 1987).

Importante destacar que, como procedimento administrativo, deve o Licenciamento Ambiental cumprir estritamente as exigências de publicidade de seus atos, sob pena de lesão aos princípios da publicidade e da informação, garantidores do princípio da participação popular, inerente ao Direito Ambiental, podendo o ato a qual não dada a devida publicidade, e os dele decorrentes, ser anulado pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário, por meio de ação civil pública, ação popular, ou até mesmo mandado de segurança.

Por último, saliente-se que as etapas estabelecidas pela Res. 237/97, do CONAMA, são consideradas básicas e essenciais ao cumprimento das exigências do devido procedimento de licenciamento ambiental, podendo cada órgão ambiental competente firmar mais etapas, ou exigir requisitos específicos não listados na resolução em comento, a depender da natureza da atividade e da potencialidade degradadora do empreendimento.

5.5.1 As etapas específicas impostas pelos órgãos ambientais competentes

Como visto, a Res. CONAMA 237/97 estabelece as diretrizes gerais das etapas a serem seguidas no processo de licenciamento ambiental, podendo cada órgão, integrante do SISNAMA, competente para licenciar (nas esferas federal, estadual e municipal), estabelecer etapas específicas para o procedimento, as quais deverão ser atendidas pelo empreendedor e pelos setores responsáveis que compõem o órgão.

No caso de competência do IBAMA (órgão federal de fiscalização ambiental), por exemplo, os empreendedores que desejarem solicitar abertura de processo objetivando licenciar ou regularizar empreendimentos, deverão fazê-lo, exclusivamente, por meio eletrônico (através do sítio da internet <<http://servicos.ibama.gov.br/cogeq/>>. Acesso em 20 de jun. 2012). Antes de iniciar o processo, o empreendedor deverá se inscrever no Cadastro Técnico Federal (CTF)²²⁴ e declarar atividade exercida relacionada aos empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental (em conformidade com o rol do Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/97).

A página da internet do IBAMA informa que “na fase inicial do licenciamento (apresentação de um projeto novo) o empreendedor deverá se cadastrar como Gerenciador de Projetos (ver Tabela de Atividades no Manual do Sistema), indicando a tipologia da sua

²²⁴ Acerca do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, previsto como instrumento da PNMA (art. 9º, XII, da Lei 6.938/81), Machado esclarece que “a existência do registro federal representa uma oportunidade de acompanhamento das atividades potencialmente poluidoras [...] o registro não se confunde com a licença ambiental. A ausência de registro não é crime, mas somente ilícito administrativo. O fato de uma atividade estar registrada não lhe confere o direito de ser licenciada, nem lhe confere um atestado de legalidade” (MACHADO, 2009, p. 290).

atividade, por exemplo: gerenciador de projetos - usinas hidrelétricas”²²⁵. Explana, ainda que, por ser o processo de licenciamento ambiental um serviço prestado ao empreendedor, haverá cobrança de taxas pelos procedimentos executados. Os valores estão disponíveis na tabela de custos do IBAMA, que variam de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 22.400,00 (vinte dois mil e quatrocentos reais), a depender do porte da empresa (pequeno, médio e grande porte) e do tipo de licença requerida (LP, LI e LO), ademais das hipóteses de requerimento de renovação.

Por oportuno vale ressaltar que 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, em conformidade com o que determina a Lei Complementar n. 140/11.

Cabe destacar, ademais, que o IBAMA durante o processo de licenciamento ouve os Órgãos Ambientais (OEMAs) envolvidos no licenciamento e os Órgãos Federais de gestão do Patrimônio Histórico (IPHAN), das Comunidades Indígenas (FUNAI), de Comunidades Quilombolas (Fundação Palmares), de controle de endemias (Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde), entre outros. Neste contexto, as prefeituras dos municípios afetados e/ou atravessados pelo empreendimento são ouvidas sobre a questão da adequada inserção do empreendimento frente ao Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do município²²⁶.

No caso de competência da SEMACE (órgão estadual de fiscalização ambiental), o órgão estabelece etapas e procedimentos específicos para o Licenciamento Ambiental, distinguindo as etapas pertinentes à concessão da LP, da LI e da LO.

Em caso de requerimento de *Licença Ambiental Prévia* (LP), deverão ser atendidas as etapas a seguir listadas²²⁷:

- 1) Após identificação da necessidade de licenciamento do empreendimento ou atividade, o interessado deverá contactar com o Núcleo Gerencial de Atendimento - NUGA, da SEMACE, para orientação quanto aos procedimentos estabelecidos, iniciando pelo preenchimento do Requerimento em formulário padrão, conhecimento dos documentos constantes do “Check List”²²⁸, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento e enquadramento da

225 IBAMA. *Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

226 IBAMA, Loc cit..

227 SEMACE. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/buscando-orientacao/?pai=11>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

228 O ‘Check List’ informa o procedimento específico para cada atividade. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/atividades-licenciaveis/?pai=11>>. Acesso em: 25 jun. 2012. Quanto à documentação básica a ser requerida em cada tipo de licença ambiental, há uma lista elucidativa no link <<http://www.semace.ce.gov.br/documentacao-basica/?pai=11>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

atividade ou empreendimento quanto ao seu porte, calculando o valor do custo a ser recolhido e o tipo de licença ou autorização ambiental a ser requerida.

Obs: Este procedimento poderá também ser realizado via internet, através do SITE da SEMACE: www.semace.ce.gov.br, clicando no LINK procedimentos para o licenciamento ambiental, onde constam todas as informações necessárias para instrução do processo de licenciamento, incluindo a listagem de documentos necessários – “Check List”.

2) De posse dessa documentação, deverá proceder a abertura do processo referente ao licenciamento ou autorização ambiental. O NUGA realizará a análise técnica e jurídica, devendo:

- a) Conferir todos os itens assinalados na relação de documentos;
- b) Verificar se há impedimentos em nome do interessado ou do empreendimento (se há outra licença em andamento, se há débitos na SEMACE em nome do interessado, etc.)
- c) Conferir a documentação do ponto de vista legal;
- d) Conferir a documentação do ponto de vista técnico;
- e) Registrar as exigências técnicas/documentais verificadas;

Obs: Não serão protocolados os processos que não atenderem à análise técnica e jurídica realizada pelo NUGA, que deverá orientar o interessado quanto à documentação complementar.

3) Depois de protocolado, o processo é encaminhado ao núcleo responsável pelo licenciamento, que deverá designar um técnico com a especialização necessária, para analisar a solicitação constante do processo.

4) De posse do processo, o técnico responsável, agendará a vistoria técnica ao local, a qual será realizada em veículo da SEMACE. Obs: Caso tenha sido identificada durante a vistoria, a necessidade da Autorização para Desmatamento, a mesma deverá ser requerida junto ao Núcleo de Atendimento da SEMACE.

5) Após a vistoria, será emitido Parecer ou Relatório Técnico com avaliação da viabilidade ou não da concepção e localização proposta para o empreendimento ou atividade, inclusive definindo a necessidade ou não de solicitação de Autorização para Desmatamento e apresentação de Estudos Ambientais necessários.

6) Em caso de avaliação positiva, deverá ser emitida a Licença Prévia, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

7) Quando se tratar de empreendimento para o qual tenha sido determinada a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental-EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental-RIMA, a SEMACE emitirá Termo de Referência para elaboração do referido estudo. Somente após análise do EIA/RIMA e aprovação do Parecer Técnico emitido pela equipe técnica da SEMACE e pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, será emitida a Licença Prévia.

8) Em caso de avaliação negativa, o empreendedor será notificado da desaprovção da área e concepção do projeto protocolado, podendo apresentar outras alternativas para reanálise, dentro do prazo definido na notificação. A não apresentação de alternativas, no prazo definido pela SEMACE, implicará no arquivamento automático do processo.

Quanto às etapas e aos procedimentos específicos do Licenciamento Ambiental procedido no Estado do Ceará, para a concessão da *Licença Ambiental de Instalação (LI)*, o órgão estadual competente (Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE), assim estabelece²²⁹:

²²⁹ SEMACE. *Buscando orientação*. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/buscando-orientacao/?pai=11>>. Acesso em: 24 maio 2012.

- 1) A Licença de Instalação só poderá ser requerida junto à SEMACE, mediante apresentação da Licença Prévia e da Autorização para desmatamento, quando for o caso, bem como dos demais documentos constantes no “Check List” e estudos ambientais solicitados na Licença Prévia.
- 2) Após protocolada a Licença de Instalação, o técnico responsável retornará ao local do empreendimento para nova vistoria, analisará o projeto e estudo ambiental apresentado e emitirá Parecer/Relatório Técnico conclusivo indicando ou não a aprovação dos projetos para concessão da referida licença.
- 3) Em caso de avaliação positiva, deverá ser emitida a Licença de Instalação, que autoriza o início da instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos executivos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.
- 4) Em caso de avaliação negativa, o empreendedor será notificado da desaprovação do projeto protocolado, podendo apresentar outras alternativas para reanálise, dentro do prazo definido na notificação. A não apresentação de alternativas no prazo definido pela SEMACE, implicará no arquivamento automático do processo.

Por último, órgão estadual (SEMACE) firma as etapas e os procedimentos específicos do Licenciamento Ambiental para a concessão da *Licença Ambiental de Operação* (LO), observe-se²³⁰:

- 1) De posse da Licença de Instalação, o empreendedor poderá requerer a Licença de Operação para o empreendimento, apresentando a documentação constante do “Check List” da SEMACE.
- Obs: Os procedimentos para concessão da Licença de Operação são semelhantes aos utilizados nas Licenças Prévia e de Instalação, constando de vistoria, análise documental e emissão de Parecer/Relatório Técnico.

Saliente-se, por oportuno, que recentemente foi editada a Resolução COEMA Nº 4 DE 12/04/2012 (Estadual – Ceará), que dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, inclusive com três anexos que listas as atividades que se sujeitam ao licenciamento ambiental, devendo o empreendedor requerente das licenças ambientais obedecer as fases e os critérios nela estabelecido.

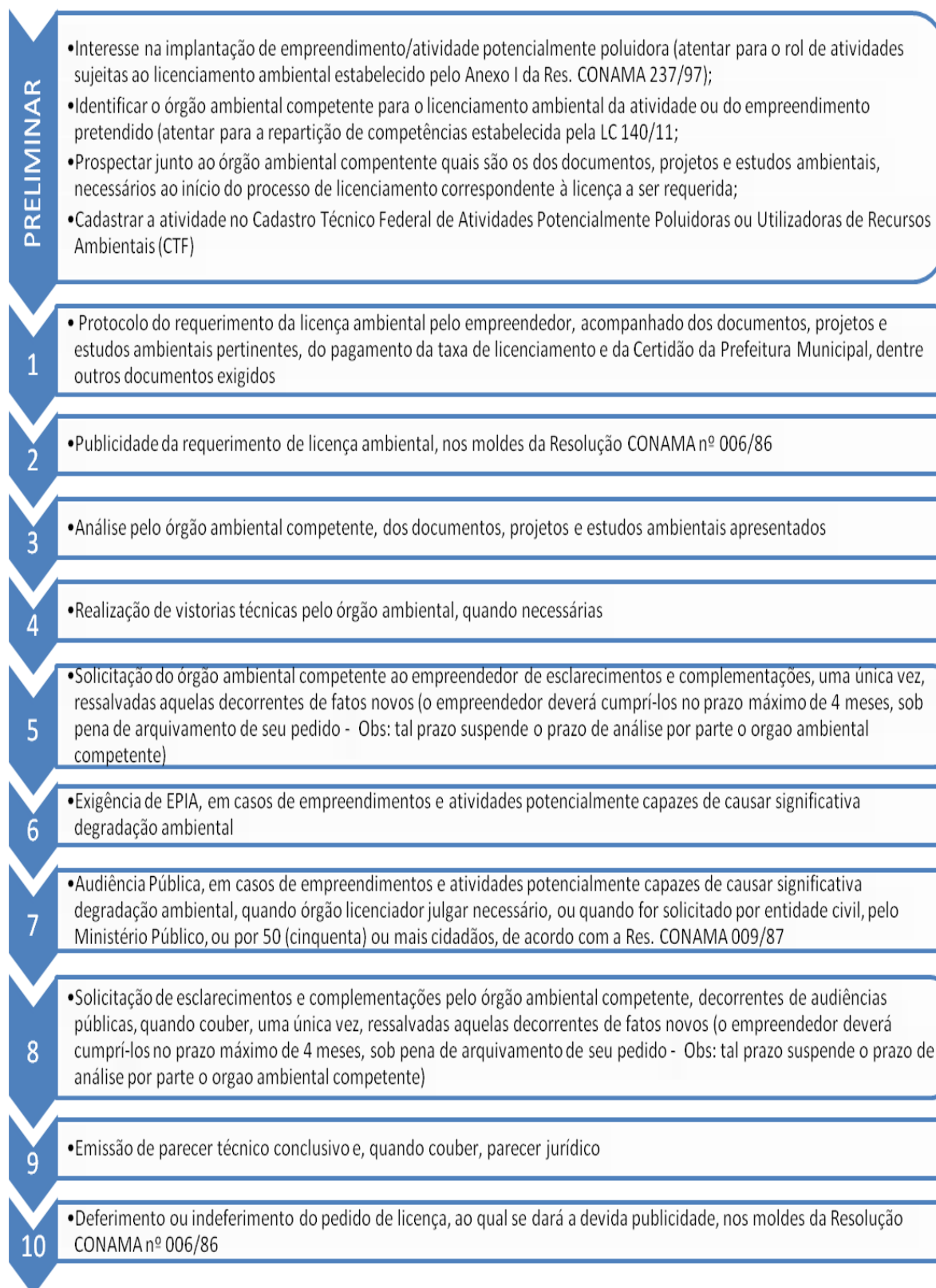
Portanto, importará ao empreendedor interessado conhecer da competência específica de cada órgão licenciador (nas esferas federal, estadual e municipal) - consoante estudaremos no próximo capítulo - para sujeitar corretamente o seu empreendimento às etapas estabelecidas por cada órgão competente.

Mas, de maneira geral, podemos ilustrar as etapas e os procedimentos básicos do *Licenciamento Ambiental Ordinário* conforme a figura abaixo.

Figura 3 – As Etapas do Licenciamento Ambiental

²³⁰ SEMACE, 2012.

• ETAPAS E PROCEDIMENTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL



Fonte: Elaborado pela autora

5.6 Prazos de avaliação e de cumprimento de exigências decorrentes do processo de licenciamento ambiental

Vimos que, como *procedimento* e *processo* administrativo, o *Licenciamento Ambiental* deverá seguir etapas, encadeadas e sucessivas, a fim de alcançar seu ato administrativo finalístico, deferindo ou indeferindo o requerimento de licença ambiental.

No curso do processo haverá prazos específicos de tramitação, podendo o órgão ambiental competente 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 *EPIA* e/ou *audiência pública*, quando o prazo será *de até 12 (doze) meses*.

A contagem dos referidos prazos será suspensa durante a elaboração dos *estudos ambientais complementares* ou em casos de solicitação de *esclarecimentos e complementações*, os quais continuarão a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor. De outra banda, o empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de *4 (quatro) meses*, a contar do recebimento da respectiva notificação.

Outrossim, tais prazos poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

5.6.1 As consequências do descumprimento dos prazos do licenciamento ambiental: a competência supletiva e a recente vedação legal da licença ambiental tácita

Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento, sob pena do procedimento ficar sujeito à ação do órgão que detenha *competência supletiva*.

Há de se ter muito cuidado quando falamos de prazos a serem cumpridos pela Administração Pública, pois tal afirmativa pode gerar a falsa impressão de que, em casos de descumprimento dos mesmos, haverá a emissão tácita da licença requerida, o que, em matéria ambiental, pode configurar lesões irreversíveis ao bem ambiental, limitando o poder de polícia ambiental, em prejuízo do bem-estar da coletividade, em desrespeito à CF/88, que firma o poder-dever do Poder Público controlar as atividades potencialmente poluidoras,

como instrumento de defesa do meio ambiente sadio, direito fundamental de natureza difusa, e, portanto indisponível.

Apesar da indisponibilidade do bem ambiental e da ausência de direito subjetivo à implementação de atividade potencialmente poluidora, vinha o Poder Judiciário decidindo favoravelmente ao empreendedor em casos de descumprimento dos prazos do procedimento de Licenciamento Ambiental, para conceder, judicialmente, a licença ambiental.

Para evitar tais situações, que a toda evidencia lesam o interesse da coletividade e cerceiam o poder de polícia dos gestores ambiental, oportunamente a LC 140, de 08 de dezembro de 2011, firmou no art. 14 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” (grifou-se).

Destarte, não poderá mais o Judiciário outorgar licenças judiciais, eis que o descumprimento dos prazos por parte do administrador não implica em emissão tácita e licença, nem autoriza a localização, a instalação ou a operação da atividade. O que acontecerá, nestes casos, será a instauração da *competência supletiva*²³¹, assim definida pela LC 140/11²³²:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Portanto, caso ultrapassado o prazo de *doze meses*, nas hipóteses em que houver a realização de EPIA e/ou audiência pública, ou do prazo de *seis meses*, para as demais hipóteses, a contar da data do protocolo do requerimento de licença ambiental, e levando em consideração às hipóteses suspensão (durante a elaboração dos *estudos ambientais complementares* ou em casos de solicitação de *esclarecimentos e complementações*), sem que

231 “Ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar” (Art. 2º, II, da LC 140/11).
232 BRASIL, 2011.

tenha o órgão ambiental competente deferido ou indeferido a respectiva licença ambiental, estará estabelecida a atuação *supletiva* dos entes federativos.

Em casos de omissão do órgão ambiental municipal, atuará o órgão ambiental estadual. Caso inexistir órgão ambiental estadual capacitado, atuará o órgão ambiental federal. Em casos de omissão do órgão ambiental estadual, atuará o órgão ambiental federal.

Assim, a partir da vigência da LC 140/2011, a atuação do Judiciário ficou restrita à hipótese de instauração da *competência supletiva* em casos de descumprimento dos prazos do licenciamento ambiental por parte do órgão ambiental que detinha a competência, sendo vedada a concessão *tácita* de licença ambiental, ou a autorização da prática dos atos que dela dependa ou decorra. Isso representa, sem sombra de dúvidas, um avanço na proteção ambiental, que muitas vezes restava limitada e até mesmo lesada pelo fenômeno da judicialização da licença ambiental, o que costumava acontecer com grande frequência, como estudaremos em nosso último capítulo.

Quanto ao prazo inerente do empreendedor, temos que este deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (*quatro*) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação. Em caso de descumprimento dos prazos estipulados para o empreendedor, este ficará sujeito ao *arquivamento* de seu pedido de licença.

Por último, saliente-se que o *arquivamento* do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no artigo 10 da Res. CONAMA n. 237/97 e aos estabelecidos especificamente por cada órgão ambiental competente, mediante novo pagamento de custo de análise (art. 7º, Res. CONAMA n. 237/97²³³).

5.7 Avaliação de Impactos Ambientais

O controle e a análise prévios dos empreendimentos e das atividades potencialmente poluidoras é um imperativo na Política Nacional do Meio Ambiente que previu, para a efetividade dessa atuação preventiva do Poder Público dois instrumentos essenciais para a gestão ambiental: 1) o *Licenciamento Ambiental*, através do qual o órgão ambiental competente exercerá o controle prévio da localização, da instalação e da operação de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores; e 2) a *Avaliação de Impactos*

²³³ CONAMA, 1997.

Ambientais (AIA), que exerce o controle prévio de impactos ao meio ambiente, através de um exame sistemático e aprofundado dos efeitos positivos e negativos da ação proposta (que pode ser projeto, programa, plano ou política), e de suas alternativas²³⁴.

A Avaliação de Impactos Ambientais é de suma importância para o Licenciamento Ambiental, pois somente através da análise dos impactos decorrentes das atividades capazes de causar qualquer forma de degradação ao meio ambiente é que o órgão licenciador seria capaz de avaliar a possibilidade de implementação de certo projeto, e de antever os ônus e benefícios socioambientais dele decorrentes, a fim de cessar, corrigir, minimizar ou compensar os efeitos negativos que dele possam advir.

Sobre a AIA, Milaré²³⁵ salienta que

este importante instrumento de planejamento e controle decorre do princípio da consideração do meio ambiente na tomada de decisões, e diz com elementar obrigação de se levar em conta o fator ambiental em qualquer ação ou decisão que possa sobre ele causar qualquer efeito negativo.

Como destacado no capítulo anterior, o Licenciamento Ambiental efetivará a AIA, por meios dos estudos ambientais exigidos no curso de seu procedimento, eis que, obrigatoriamente, deverá o gestor ambiental observar a potencialidade de degradação do empreendimento que se pretende instalar, fator essencial na sua tomada de decisão acerca da possibilidade ou não da localização, da construção ou da operação da atividade. Assim, para decidir acerca do pleito, impende ao administrador ambiental sopesar os impactos negativos e positivos decorrentes da atividade pretendida, assim como deverá estabelecer medidas de controle ambiental e restrições, o que só será possível mediante a apresentação do estudo ambiental pertinente.

Impende destacar que a CF/88 impôs ao Poder Público a necessidade de exigir a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), em casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. O EPIA é um estudo ambiental complexo, composto por diversas etapas a ser realizadas por uma equipe técnica multidisciplinar, dentre outras peculiaridades estabelecidas em normas específicas. Caso o licenciador entenda que não há potencialidade de significativa degradação ambiental, poderá exigir outros estudos ambientais mais simples. É o que veremos a seguir.

234 MILARÉ, 2009, p. 374.

235 MILARÉ, Loc cit.

5.7.1 Estudos Ambientais

Estudos Ambientais são definidos pela Res. CONAMA n. 237/97²³⁶ como “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”. Destarte, o CONAMA evidenciou a necessidade da realização de estudos ambientais como recurso de avaliação dos impactos decorrentes das atividades e dos empreendimento potencialmente poluidores, a serem licenciados, devendo o órgão ambiental competente exigí-los com o fim de analisar a possibilidade técnica e a viabilidade ambiental da localização, da instalação e do funcionamento das obras e serviços sob análise.

A mesma norma elenca um rol de alguns exemplos de estudos ambientais, quais sejam: 1) relatório ambiental; 2) plano e projeto de controle ambiental; 3) relatório ambiental preliminar; 4) diagnóstico ambiental; 5) plano de manejo, 6) plano de recuperação de área degradada; e 7) análise preliminar de risco.

Destaque-se que, ademais destes listados pela Res. CONAMA n. 237/97, há a previsão expressa do Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente, que, reiterar-se, deverá ser exigido em casos de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, consoante estabelecem a CF/88 (art. 225, §1º, IV) e a Res. CONAMA n. 001/86, dentre outras resoluções mais específicas.

Assim, para o licenciamento de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente, deverão ser elaborados estudos técnicos específicos, pelo empreendedor, conforme o tipo de atividade a ser licenciada, tais como:

1) **Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA):** será exigido em casos de risco de significativa degradação ambiental;

2) **Plano de Controle Ambiental (PCA):** será exigido para concessão de Licença de Instalação de atividade de extração mineral de todas as classes, previstas no Decreto-Lei 227/67. Deve conter os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados através de EIA/RIMA na fase de Licenciamento Prévio-LP. No caso específico da extração mineral da Classe II, existe a possibilidade de substituição do EIA/RIMA pelo Relatório de Controle Ambiental (RCA), a critério do órgão ambiental competente (Resolução CONAMA 009/90). O PCA tem sido exigido também por alguns órgãos de meio ambiente

²³⁶ Art. 1º, III (CONAMA, 1997).

para outros tipos de atividade.²³⁷

3) **Relatório de Controle Ambiental (RCA):** É exigido para a obtenção da Licença Prévia-LP de atividade de extração mineral da Classe II (Decreto-Lei 227/67), na hipótese de dispensa do EIA/RIMA, devendo ser elaborado de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo órgão ambiental competente (Resolução CONAMA 010/90). O RCA tem sido exigido também por alguns órgãos de meio ambiente para outros tipos de atividade.²³⁸

4) **Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD):** será exigido em casos de necessidade de recomposição de áreas degradadas pelas atividades de mineração. É elaborado de acordo com as diretrizes fixadas pela NBR 13030, da Associação Brasileira de Normas Técnicas, e por outras normas pertinentes. Não há diretrizes para outros tipos de atividades.²³⁹

Outros tipos de estudos ambientais, exigíveis no processo de licenciamento ambiental pelo órgão de fiscalização do Estado do Ceará – SEMACE, estão previstos pela Resolução COEMA n. 08/04, a saber: 1) Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD; 2) Plano de Controle e Monitoramento Ambiental – PCMA; 3) Relatório de Controle e Monitoramento Ambiental – RCA; 4) Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA; 5) Relatório Ambiental Simplificado – RAS; 6) Plano de Contingência/Emergência; 7) Plano de Manejo Florestal; 8) Plano de Desmatamento Racional; 9) Plano de Controle e Monitoramento Ambiental; 10) Relatório de Auditoria Ambiental – RAA; 11) Análise de Risco / Gerenciamento de Risco - Auditoria Ambiental (AA); 12) Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas, Programas e Planos Públicos (AAEPPPP).

Apesar da previsão normativa de tais estudos ambientais, não há uma clareza acerca de seus detalhes técnicos, nem instruções para a sua elaboração ou requisitos mínimos que devem atender. “Como usual no Direito brasileiro, a legislação sobre estudo de impacto ambiental é bastante vasta e confusa.”²⁴⁰

Para suprir esta deficiência deverá o órgão licenciador elaborar um roteiro do estudo a ser elaborado, denominado Termo de Referência, descrevendo o conteúdo mínimo e as exigências técnicas do estudo a ser apresentado pelo empreendedor, sendo este indispensável para garantir a eficiência da avaliação dos impactos decorrentes do empreendimento que se pretende licenciar, eis que essencial para a tomada de decisão da administração. Contudo, nem

237 IBAMA. *Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas*. Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/arquivos/arquivos_sala/media/objeto_de_aprendizagem_aia_biologia.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2012.

238 Ibid., p. 54/55.

239 IBAMA, Loc cit.

240 ANTUNES, 2010, p. 289.

sempre Termo de Referência é capaz de sanar a ausência de precisão normativa, prejudicando a qualidade dos estudos apresentados, consoante veremos a seguir.

5.7.2 Termo de Referência

Como dito, o instrumento orientador para a elaboração de qualquer tipo de Estudo Ambiental é denominado de *Termo de Referência* (TR). Cunha e Guerra destacam a importância do instrumento e afirmam que “o Termo de Referência bem elaborado é um dos passos fundamentais para que um estudo de impacto ambiental alcance a qualidade esperada”²⁴¹.

O Termo de Referência objetiva estabelecer as diretrizes orientadoras, conteúdo e abrangência do estudo exigido do empreendedor, em etapa antecedente à implantação da atividade potencialmente degradadora, sujeita ao licenciamento ambiental. Pode ser elaborado: 1) pelo órgão ambiental competente, a partir das informações prestadas pelo empreendedor, no ato do requerimento da licença ambiental pretendida; 2) pelo empreendedor, a requerimento do órgão ambiental, devido às deficiências infraestruturais, como reduzido número de pessoal especializado, do órgão licenciador, reservando-se este apenas ao papel de julgá-lo e aprová-lo; 3) pelo empreendedor, com o fito de agilizar o procedimento de licenciamento ambiental, razão pela qual este se adianta e entrega a proposta de Termo de Referência no ato da solicitação da licença, cabendo, também em tais casos, o órgão licenciador julgá-lo e aprová-lo.²⁴²

Em estudo realizado pelo IBAMA²⁴³, sobre a AIA em procedimentos de Licenciamento Ambiental, o órgão executor federal pondera que algumas dificuldades têm limitado a capacidade dos órgãos ambientais para firmar as diretrizes constantes no Termo de Referência, tais como:

- a) falta de informações adequadas e suficientes sobre o local do empreendimento e seu potencial modificador, contando para isso quase que exclusivamente com as informações constantes na proposta de projeto. Desse constam, geralmente, dados e informações incompletos e inexatos, com tendência natural a superestimar aspectos positivos e subestimar aspectos negativos;
- b) falta de participação de outros órgãos na elaboração do Termo de Referência, o que tem levado à descon sideração de interesses setoriais e à desconexão com outros projetos e atividades existentes na área de influência do empreendimento;

241 CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs.). *Avaliação e Perícia Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 84.

²⁴² CUNHA; GUERRA, Loc. cit.

²⁴³ IBAMA, 2012.

- c) falta de pessoal qualificado para elaborar, sem apoio externo, o Termo de Referência;
- d) insuficiência de recursos materiais e financeiros que impede, muitas vezes, a visita de técnicos do órgão de meio ambiente ao local do empreendimento proposto para coletar informações complementares, que possam melhor subsidiar a elaboração do Termo de Referência.²⁴⁴

Por tais razões, afirma o estudo em comento que os Termos de Referência acabam por ser muito genéricos, sem considerar as diferenças e especificidades de cada tipo de atividade e/ou empreendimento, “levando à elaboração de estudos ambientais que, por um lado, pecam por excesso de informações desnecessárias e, por outro, pela falta de informações relevantes”²⁴⁵.

É patente que ausência de precisão ou qualidade dos estudos ambientais irá prejudicar a avaliação dos possíveis impactos decorrentes do empreendimento que se pretende instalar, sendo mister que o órgão ambiental não permita a apresentação de estudos falhos e faça novas exigências mais rigorosas, como requisitos a serem atendidos para o deferimento da licença requerida. Do contrário, há o risco do licenciamento ambiental ser transformado num procedimento meramente burocrático, no qual se paga uma taxa, se apresenta um estudo qualquer, sem qualidade, e se concede a licença ambiental requerida, o que seria inadmissível, eis que o meio ambiente sadio é direito fundamental indisponível, devendo o Poder Público zelá-lo, e sempre impor a adequação do empreendedor às normas ambientais, sob pena de corresponsabilidade pelos danos ambientais.

5.7.3 Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA)

O *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* (EPIA) é o *estudo ambiental* mais relevante do instrumento de Avaliação de Impactos Ambientais, eis que se propõe a avaliar os empreendimentos e atividades potencialmente causadores de *significativa* degradação ambiental.

Consoante destacado, a CF/88 previu expressamente²⁴⁶ a obrigatoriedade da exigência por parte do órgão licenciador de que o empreendedor, que pretenda implementar atividade ou empreendimento de alto (significativo) potencial degradador, apresente o Estudo Prévio de Impacto Ambiental de sua obra ou serviço, como pré-requisito para a concessão da

²⁴⁴ IBAMA, 2012, p. 48/49.

²⁴⁵ Ibid., p. 49.

²⁴⁶ Em seu art. 225, parágrafo primeiro, inciso IV, *in verbis*: “Art. 225 [...] par. 1º [...] 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;”

licença requerida.

O constituinte firmou que tal exigência deveria ser regulamentada por *lei*, contudo, até hoje não há regulamentação de tal estudo por lei propriamente dito, apenas por resoluções do CONAMA. Antunes²⁴⁷ faz uma crítica à ausência de legislação ordinária regulamentadora da norma constitucional aberta, fato que suscita dúvidas e divergências na prática administrativa, eis que inexistem critérios capazes de estabelecer, com segurança, qual é o conceito de atividade efetiva ou potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. O autor afirma que “diante da inexistência de conceitos normativos claros, nada impede que, por via legislativa, sejam criados mecanismos para a dispensa da realização de Estudos de Impacto Ambiental”²⁴⁸.

Apesar do Estudo Prévio de Impacto Ambiental só estar regulamentado, no âmbito federal, por ato administrativo subalterno, as resoluções do CONAMA que regulamentam a matéria têm por fim suprir a deficiência legal e tornar exequível o dispositivo constitucional em comento, sendo aplicáveis aos casos concretos, até regulamentação própria. Contudo, as resoluções que dão diretrizes formais e técnicas para a realização do EPIA, como é o caso da Res. CONAMA 001/86, não preencheram a lacuna conceitual acerca da expressão “significativa degradação ambiental”. Por tal razão, deverá o órgão licenciador estabelecer parâmetros de análise técnica para decidir, dentro de sua discricionariedade *sui generis*, acerca da potencialidade de lesividade ao meio ambiente e à saúde humana que a atividade ou o empreendimento possui.

Caso o órgão ambiental constate, a partir das informações e dados fornecidos pelo empreendedor, ao longo do procedimento de licenciamento ambiental, que a potencialidade degradadora do empreendimento ou atividade analisada é elevada, pondo em risco diversos fatores que envolvem o equilíbrio ambiental e o bem-estar da sociedade, deverá exigir a elaboração do EPIA, em consonância com os princípios e normas de tutela ambiental.

Assim, a obrigatoriedade deste estudo é patente para os casos considerados, pelo órgão ambiental competente, como potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

Outrossim, embora a Res. CONAMA 001/86²⁴⁹ não conceitue “significativa degradação ambiental”, esta elenca, no seu art. 2º, uma série de atividades e empreendimentos de potencialidade lesiva *significativa*, que dependerão da elaboração de EPIA, a saber:

247 ANTUNES, 2010, p. 289.

248 ANTUNES, Loc cit.

249 CONAMA, 1986.

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

As hipóteses acima transcritas, devem obrigatoriamente se sujeitar à elaboração de *Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA)*, por representarem *significativa* degradação ambiental, sendo esta uma condição prévia a concessão da licença requerida.

Ademais, em conformidade com o que estabelece o art. 3º da Res. 001/86 do CONAMA, todas as atividades e os empreendimentos a serem licenciados pelo órgão ambiental federal deverão sujeitar-se a elaboração de EPIA.

Portanto, podemos afirmar que há três hipóteses de licenciamento que dependerão de elaboração do EPIA: a) para atividades e empreendimentos elencados expressamente no rol do art. 2º Res. CONAMA 001/86; b) para atividades e empreendimentos de competência licenciadora do órgão ambiental federal (competência esta firmada pela LC n. 140/11); c) para atividades e empreendimentos que o órgão ambiental licenciador declare (através de portaria ou no próprio processo de requerimento da licença) como de significativa degradação ambiental. Em quaisquer dessas três hipóteses, deverá o órgão ambiental exigir a elaboração do EPIA como condição da concessão da licença.

5.7.3.1 Requisitos de conteúdo e técnicos

Em conformidade com o que estabelece o artigo 5º da Res. CONAMA n. 001/86, o EPIA deve atender os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. É óbvio que em se tratando de um instrumento inerente à PNMA, deve atentar às diretrizes traçadas pela Lei 6.938/81, principalmente no que concerne à necessidade de assegurar o desenvolvimento sustentável no País, preservando e defendendo o meio ambiente equilibrado, direito fundamental da coletividade e essencial ao bem-estar de todo.

Outrossim, o artigo mencionado traça *diretrizes gerais* a serem obedecidas quando da realização de estudo (prévio) de impacto ambiental, a saber:

- I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade ;
- III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
- IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Assim, deverá a equipe realizadora do EPIA não apenas identificar os impactos positivos e negativos decorrentes do projeto, assim como deverá propor alternativas tecnológicas e de localização do empreendimento, confrontando-as com a hipótese de não implementação do projeto. Ademais, deverá a equipe técnica delimitar a *área de influência do projeto*, considerando a compatibilidade da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelo empreendimento com os planos e os programas governamentais existentes.

Tais diretrizes gerais tratam, em verdade, de requisitos básicos de conteúdo a serem atendidos quando da realização do EPIA, eis que somente mediante o fornecimento de todas estas informações (área de influência, compatibilidade legal e política, impactos positivos e negativos, alternativas tecnológicas e de localização) poderá o órgão licenciador averiguar a possibilidade de implantação pretendida.

Para possibilitar o preenchimento dos requisitos básicos (ou diretrizes gerais) estabelecidos, a Res. CONAMA 001/86 firmou, em seu art. 6º, *requisitos técnicos* a serem necessariamente obedecidos quando da realização do EPIA, a saber:

- I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Neste sentido, vê-se que a equipe elaboradora do EPIA deverá descrever as condições da área a ser atingida, antes da implantação do projeto, levando em consideração aspectos físicos, biológicos e socioambientais. Outrossim, deverá descrever os impactos positivos e negativos do projeto e, ainda, a sua duração, a sua relevância, o grau de reversibilidade, os efeitos cumulativos, e os ônus e benefícios sociais deles decorrentes, com as suas respectivas alternativas e medidas mitigadoras, ademais da elaboração de um programa de acompanhamento destes.

Saliente-se que tais diretrizes e requisitos técnicos não excluem a possibilidade do órgão ambiental competente estabelecer regras complementares, eis que, sendo o detentor do poder de polícia ambiental, a ele caberá avaliar a possibilidade técnica e jurídica, assim como a viabilidade ambiental do empreendimento, podendo especificar diretrizes técnicas adicionais, inclusive estabelecendo prazos para conclusão e análise dos estudos, em razão das peculiaridades da atividade avaliada. Neste sentido, seria de extrema importância a real efetividade do Termo de Referência por parte do órgão licenciador, para evitar que todo o conteúdo do EPIA fique somente a critério do empreendedor.

5.7.3.2 Equipe técnica: multidisciplinaridade, habilitação, contratação e responsabilidade

O EPIA deverá ser realizado por equipe *multidisciplinar* habilitada, eis que a própria natureza do estudo assim o requer, pois, como destacado anteriormente, os requisitos técnicos envolvem o conhecimento de diversas áreas, devendo haver uma complexa descrição da área

de influência do projeto, levando em consideração aspectos sociais, culturais, econômicos, físicos, biológicos, a proteção dos recursos ambientais e a preservação dos ecossistemas. Por tais razões, há necessidade de que a equipe técnica realizadora do EPIA seja composta por profissionais de áreas diversas, como geólogos, biólogos, geógrafos, sociólogos, economistas, etc. Somente uma equipe que domine múltiplas áreas da ciência será capaz de atender às diretrizes gerais estabelecidas para este tipo de estudo.

Ademais da exigência de que a equipe elaboradora do EPIA seja *multidisciplinar*, esta também deve estar devidamente *habilitada*. A *habilitação* exigida (pelo art. 11 da Res. CONAMA n. 237/97) se dá com a inscrição dos membros da equipe no *Cadastro Técnico Federal de Atividades*, sob a administração do IBAMA²⁵⁰. Consoante destaca Milaré²⁵¹, “somente serão aceitos, para fins de análise, estudos de impacto ambiental cujos elaboradores sejam profissionais, empresas ou sociedades civis regularmente registrados nesse cadastro”.

Contudo, não há outras regulamentações quanto aos requisitos para a formação desta equipe, restando ao empreendedor decidir, por exemplo, quantos profissionais e de que áreas deverão compô-la. Reitero aqui o entendimento de que é essencial que o próprio órgão ambiental elabore o Termo de Referência específico, para cada caso concreto, sob pena de deixar somente ao critério dos empreendedores, dos profissionais e das empresas contratadas as nuances e especificidades da elaboração do estudo.

Outro aspecto de profunda importância é como se dá a contratação da equipe técnica que irá elaborar o EPIA.

Em 23 de janeiro de 1986, a Res. CONAMA n. 001²⁵² firmou, em seu art. 7º, que a equipe habilitada não dependeria direta ou indiretamente do proponente do projeto. Isso significava que o grupo de profissionais elaboradores do estudo somente poderiam ter contato direto com o órgão licenciador, que seria o responsável pela escolha da equipe e pelas diretrizes do estudo.

Tal previsão, apesar de possuir uma “alta moralidade pública”²⁵³, eis que objetivava afastar qualquer parcialidade ou suspeita da equipe técnica, na prática se apresentava de difícil, senão impossível, concretização, posto que os órgãos ambientais não possuíam, assim como até hoje não possuem, uma infraestrutura que permita a formação de diversas equipes técnicas somente com o fim de atender à necessidade da elaboração de inúmeros estudos

250 Em caso de competência do órgão estadual do Estado do Ceará (SEMACE), deverá a equipe técnica realizadora do EPIA cadastrar-se no Departamento Técnico – DETEC, da SEMACE (art. 1º da Resolução COEMA n. 08/1996 – CEARÁ, 1996)

251 MILARÉ, 2009, p. 396.

252 CONAMA, 1986.

253 ANTUNES, 2010, p. 312.

ambientais. Isso atrasaria imensamente o já demorado processo de licenciamento ambiental, dificultando ou até mesmo impossibilitando a realização de atividades e empreendimentos utilizadores dos recursos naturais e/ou potencialmente poluidores, desvirtuando, assim, o fim específico deste instrumento de gestão ambiental. Outrossim, a responsabilidade pelo conteúdo do estudo restava adstrita à equipe e ao próprio órgão ambiental, eis que este seria o contratante, configurando um risco desnecessário aos gestores públicos.

Diante de tais dificuldades, o CONAMA entendeu por bem revogar tal previsão (art. 21, da Res. n. 237/97), firmando novas regras pertinentes à equipe elaboradora dos estudos ambientais, conforme se detêm do art. 11 da Res. n. 237/97²⁵⁴, *in litteris*:

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.

Constata-se do artigo acima transcrito que, desde 1997, não há mais a exigência de independência da equipe, eis que a mesma deve ser eleita, contratada e paga pelo empreendedor. Cumpre ressaltar que todas as despesas e custos referentes à realização do EPIA (como coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do Relatório de Impacto Ambiental, etc.) correrão por conta do empreendedor, como já assinalava o art. 8º da Res. 001/86 do CONAMA²⁵⁵.

Para equilibrar a situação de dependência econômica da equipe e da contratação direta pelo empreendedor, atribui-se a responsabilidade pelo conteúdo expresso no estudo não apenas aos profissionais elaboradores, mas também ao contratante, ou seja, o proponente do projeto. Neste sentido, caso haja algum tipo de parcialidade, omissão ou inveracidade no estudo técnico, tanto a equipe como o empreendedor serão responsáveis pelas informações apresentadas, respondendo solidariamente, nos âmbitos cível, administrativo e penal, pelos danos eventualmente causados ao meio ambiente e ao bem-estar da coletividade.

5.7.3.3 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): objetivo, conteúdo mínimo e acessibilidade

O *Relatório de Impacto Ambiental* (RIMA) é um documento que deve ser necessariamente apresentado quando da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental. A

²⁵⁴ CONAMA, 1997.

²⁵⁵ CONAMA, 1986.

equipe multidisciplinar habilitada, ademais de elaborar o estudo ambiental complexo, deve realizar o relatório do mesmo, o qual refletirá as suas conclusões, expondo as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais e sociais de sua implementação.

O RIMA é o instrumento pelo qual a equipe exporá os resultados técnicos contidos no EPIA em linguagem acessível, para permitir a participação popular no processo de licenciamento, assim como em atendimento ao princípio da informação. As informações contidas no RIMA, devem permitir o pleno, objetivo e fácil entendimento dos impactos positivos e negativos decorrentes da implementação do projeto apresentado, razão pela qual deverá a equipe fazer uso de mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual.

Este Relatório objetiva que os dados técnicos apurados pelos profissionais habilitados no curso da elaboração do EPIA possam ser expostos de maneira compreensível ao público e aos demais órgãos públicos que manifestarem interesse no conhecimento da avaliação da potencialidade lesiva do empreendimento proposto, assim como de suas alternativas. O RIMA deverá, para tanto, conter no mínimo:

- I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;
- II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;
- III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;
- IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;
- V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;
- VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;
- VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;
- VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).²⁵⁶

Assim, o RIMA apresentará didática e objetivamente as conclusões do EPIA, sendo um instrumento obrigatório: sempre que se exigir a realização do estudo de impacto ambiental

256 Art. 9º, Res. CONAMA n. 237/97 (CONAMA, 1997).

deverá ser elaborado o seu respectivo RIMA. Daí porque muitos denominam o Estudo Prévio de Impacto Ambiental como EIA/RIMA, o que pode induzir à falsa impressão de que são um mesmo documento, quando na verdade são dois. Destaque-se, por oportuno, que usamos a terminologia “Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA)” em vez de “Estudo de Impacto Ambiental (EIA)”, em virtude da denominação utilizada pelo próprio constituinte, quando da exigência do instrumento (art. 225, IV, CF/88)²⁵⁷.

Ainda sobre o RIMA, impende destacar que os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia deste, para conhecimento e manifestação, atendendo-se aos prazos determinados pelo órgão ambiental. Ademais, a comunidade direta ou indiretamente atingida, ou qualquer pessoa interessada, também poderá ter acesso ao mesmo, que deverá ter cópia disponível nos centros de documentação ou bibliotecas dos órgãos ambientais licenciadores, ressalvadas as hipóteses de sigilo industrial, em conformidade com o que estabelece a Res. CONAMA N. 237/97²⁵⁸ (art. 11).

Outrossim, poderá haver a realização de Audiência Pública com o fim de expor o conteúdo do RIMA para a população e demais órgãos ou entidades interessados, ocasião em que será levada a cabo uma discussão sobre os dados fornecidos, podendo ser esclarecidas dúvidas e expressada a opinião dos presentes, como veremos a seguir.

5.8 Audiência Pública: uma forma de efetivação do princípio da participação popular (?)

O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, podendo os órgãos ambientais licenciadores contar com participação social na tomada de sua decisão, por meio da realização de Audiências Públicas como parte do processo, consoante estabelece a Res. CONAMA 001/86²⁵⁹.

A *Audiência Pública* acontecerá somente em casos de empreendimentos e atividades potencialmente capazes de causar *significativa* degradação ambiental, posto que esta tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo EPIA e do seu respectivo RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos participante as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas.

²⁵⁷ BRASIL, 1988.

²⁵⁸ CONAMA, 1997.

²⁵⁹ CONAMA, 1986.

A Res. CONAMA 009/87²⁶⁰ tratou de dar as diretrizes gerais da Audiência Pública decorrente da realização do EPIA, especificando que esta poderá ocorrer nos casos em que o órgão licenciador julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos²⁶¹.

Após a entrega do EPIA e seu respectivo RIMA ao órgão ambiental licenciador, este poderá decidir que há necessidade de realização de Audiência Pública, para esclarecer à população os efeitos decorrentes do empreendimento. Em tais casos, deverá publicar edital de realização da audiência em Diário Oficial da União e em jornal regional ou local de grande circulação, rádios e faixas, com indicação de data, hora e local do evento. O local escolhido para realização da audiência deve ser de fácil acesso aos interessados. Por isso, devido à localização geográfica das comunidades e grupos interessados, ou da complexidade do tema, poderá haver mais de um evento sobre o mesmo projeto.

Caso assim não proceda, deverá fixar em edital e anunciar pela imprensa local a abertura do *prazo para solicitação de audiência pública*, que será no mínimo de 45 dias. Em tais casos, a solicitação poderá advir do Ministério Público, de entidade civil, ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, devendo os solicitantes ser convocados por A.R., e a comunidade, por meio de publicação em Diário Oficial da União e em jornal regional ou local de grande circulação, rádios e faixas, com indicação de data, hora e local do evento.

Importante destacar que, embora não seja obrigatória a realização de Audiência Pública, quando houver solicitação o órgão licenciador necessariamente deverá promovê-la, sob pena de nulidade da licença concedida.

Ademais, cabe frisar que ao final de cada audiência pública deverá ser lavrada uma ata, a qual se anexarão todos os documentos escritos e assinados entregues ao presidente dos trabalhos durante a sessão. Tal ata e seus anexos, deverão ser juntados ao processo de licenciamento ambiental, e servirão de base, juntamente com o EPIA e seu respectivo RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

A *Audiência Pública* é o único meio formal de participação popular nos procedimentos de licenciamento ambiental, eis que a legislação não estabelece mecanismos que possibilitem a interação da sociedade no processo de elaboração dos documentos técnicos exigidos.

Embora a audiência pública seja o instrumento pelo qual se expõe o conteúdo do EPIA e se esclarecem dúvidas, permitindo-se a realização de críticas e sugestões por parte da

260 CONAMA, 1987.

261 Arts. 1º e 2º da Res. 009/87 do CONAMA (CONAMA, 1987)

comunidade interessada, a falta de obrigatoriedade do mesmo, assim como a não vinculação das opiniões ali expostas por parte do órgão licenciador, faz com que não haja uma real efetividade do Princípio da Participação Popular. Ademais, observa-se o pouco interesse da sociedade em participar de tais audiências, seja porque as pessoas acreditam não ser direta ou indiretamente atingidas pelos efeitos da implementação do projeto, seja porque não há a vontade social participativa em virtude de uma falta de consciência ambiental, ou seja pela deficiência dos mecanismos de divulgação em massa da realização da audiência.

Outra deficiência constatada é a ausência de previsão legal da realização de audiência pública em casos de empreendimentos de menor porte e de potencialidade lesiva média ou pequena, fato que irrazoadamente limita a expressão e o envolvimento da coletividade no procedimento de licenciamento ambiental das atividades que não sejam consideradas de *significativa* degradação ambiental, mas, no entanto, podem, igualmente, atingir o interesse da coletividade no meio ambiente sadio e preservado.

5.8.1 Eficiência

Milaré destaca que, enquanto vigente a previsão de independência direta ou indireta da equipe técnica, houve o “florescimento da chamada 'indústria do EIA/RIMA' pelos escritórios de consultoria privada, marginalizando os técnicos vinculados ao empreendedor (público ou privado), muitas vezes os mais competentes e bem informados a respeito da situação objeto do estudo”²⁶². Relata, ainda, que “há registros de estudos standardizados, elaborados em série, 'ao gosto do freguês', apenas com o espaço em branco para a inserção do nome do empreendedor”²⁶³.

Embora o autor faça essa crítica como algo pertencente ao passado, entendemos que esta “indústria do EPIA” ainda existe, eis que, não raras vezes, as empresas de consultoria privada ainda deixam de atender aos requisitos e às diretrizes do estudo de impacto ambiental. Isso se dá pelo fato de que há poucas empresas que realizam este tipo de estudo, não restando muitas opções de escolha ao empreendedor privado, que deverá necessariamente contratar uma equipe já habilitada para a realização do estudo obrigatório.

Diante da ausência de um regramento mais aprofundado acerca da formação da equipe, e das especificações do estudo, observa-se tais detalhes ficam a critério exclusivo das empresas de consultoria. Ocorre que, em casos de atividades mais complexas, ou que

262 MILARÉ, 2009, p. 397.

263 MILARÉ, Loc cit.

requerem uma análise técnica mais especializada, as consultorias existentes podem mostrar-se deficientes, por tais razões:

1) falta de profissionais de certas ciências necessárias à análise de impactos ambientais específicos. Em tais casos, poderá a equipe deixar de antever certos impactos negativos, os quais serão constatados somente *a posteriori*, muitas vezes apenas quando o dano já estiver concretizado;

2) falta de qualidade do próprio estudo, que têm uma tendência a ser genéricos;

3) parcialidade, pois, embora muitos autores entendam que a responsabilidade técnica e jurídica aferida ao empreendedor pelas informações dadas no EPIA é capaz de afastá-la, entendemos ser quase inevitável que os estudos de impacto ambiental tenham imparcialidade plena. Isso porque, como o estudo retrata impactos positivos e negativos decorrentes do empreendimento, é óbvio que a equipe, contratada diretamente pelo empreendedor, tratará de elaborar um EPIA que exalte as vantagens ambientais, econômicas e sociais do projeto, e, por outro lado, que minimize os impactos negativos dele decorrentes, sempre evidenciando alternativas e medidas compensatórias como a solução de todos os problemas.

Veremos mais adiante casos específicos e empreendimentos licenciados que causam mais impactos negativos que positivos, embora os seus estudos relatem o inverso, demonstrando a tese aqui apresentada.

E não estamos sós neste raciocínio, o próprio IBAMA, em estudo específico, relata uma série de deficiências encontradas os Estudos de Impacto Ambiental apresentados aos órgãos ambientais, descrevendo que:

- O processo de elaboração desses documentos não tem atendido a Resolução CONAMA 001/86, especialmente nos seguintes aspectos:
 - . independência da equipe em relação ao empreendedor: os estudos têm se restringido ao desenvolvimento de argumentações para justificar o projeto apresentado pelo empreendedor, não incorporando análises de alternativas tecnológicas e locais a esse projeto. Isso evidencia um comprometimento da equipe multidisciplinar com a proposta do contratante;
 - . descrição do empreendimento em função dos efeitos ambientais dele esperados. Em geral, a equipe multidisciplinar não domina o conhecimento científico necessário para prognosticar esses efeitos;
 - . delimitação da área de influência direta e indireta das alternativas locais do empreendimento. As equipes multidisciplinares encontram dificuldades em delimitar áreas de influência com base nos efeitos ambientais potenciais do projeto e de suas alternativas;
 - . compatibilização entre o empreendimento e os planos e programas governamentais planejados ou em implantação na sua área de influência. O desconhecimento dessas informações básicas tem impossibilitado uma análise das interações do empreendimento com outras atividades existentes e planejadas e a identificação de alternativas locais;
 - . descrição das alternativas tecnológicas e de localização, inclusive da alternativa de

não implantação do empreendimento. As equipes multidisciplinares tendem a defender o projeto proposto pelo empreendedor;

- . análise dos impactos ambientais (identificação, previsão da magnitude e interpretação) esperados do projeto, plano ou programa proposto e de suas alternativas. Geralmente, as equipes multidisciplinares desconhecem métodos adequados de avaliação de impacto ambiental;

- . avaliação comparativa entre as diferentes alternativas tecnológicas e locais para escolha daquela ambientalmente mais favorável;

- . proposição de medidas mitigadoras coerentes com os resultados da análise dos impactos, acompanhada de uma avaliação de sua eficiência e de indicação de equipamentos de controle e sistemas adequados de tratamento de despejos;

- . apresentação de Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos positivos e negativos do projeto, com nível de detalhamento que permita implementação imediata por parte do empreendedor e acompanhamento e fiscalização por parte do órgão de meio ambiente;

- . elaboração do RIMA, de forma objetiva e de fácil compreensão pelo público em geral.

- Não têm sido utilizados métodos que possibilitem a elaboração de estudos com objetividade e coerência entre suas diversas fases - do dimensionamento do problema a ser estudado à proposição de medidas de controle e mitigação de impactos. Assim, coletam-se dados e informações desnecessários às análises a serem realizadas; o diagnóstico não encontra rebatimento no prognóstico, da mesma forma que os resultados da avaliação dos impactos não encontram rebatimento nas medidas de prevenção e controle propostas; não há transparência quanto à base científica adotada na identificação e avaliação dos efeitos ambientais, etc. Raramente, os estudos conseguem realizar uma análise sistêmica, integrando e comparando os efeitos ambientais esperados do projeto e de cada uma de suas alternativas. ²⁶⁴

Diante dessas possíveis deficiências, deverá o órgão ambiental licenciador sempre confrontar as informações dadas nos estudos, mediante as tão importantes perícias técnicas locais, realizadas pelos integrantes do próprio órgão, ademais de atentar a eventuais denúncias do Ministério Público, assim como levar realmente em consideração a opinião da comunidade atingida direta ou indiretamente, expressada na audiência pública. Igualmente é prudente a elaboração pelo órgão licenciador de um Termo de Referência de qualidade. Todas essas medidas são de suma importância para não tornar o licenciamento ambiental um mero procedimento burocrático, o que afetaria, sobremaneira, o interesse constitucional de defender e preservar efetivamente o meio ambiente ecologicamente sadio.

264 IBAMA, 2012, p. 57/58.

6 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DO CONFLITO À SOLUÇÃO?

A competência para o exercício do licenciamento ambiental suscitou, por muitos anos, diversos conflitos entre os órgãos ambientais, decorrentes do fato de não existir uma lei regulamentadora da competência constitucional material comum, em matéria ambiental, estabelecida pelo art. 23, incisos III, VI e VII, da CF/88, nos moldes exigidos no parágrafo único deste mesmo artigo, ou seja, por lei complementar, o que levou a discussões doutrinárias e posicionamentos jurisprudenciais divergentes, acerca dos critérios específicos a serem adotados quando da atribuição da competência licenciadora.

Antunes²⁶⁵ assevera que “o conflito entre os órgãos administrativos ambientais, normalmente, está relacionado à competência (*rectius*: atribuição) para o licenciamento ambiental”, e que as divergências mais marcantes ocorrem entre os órgãos ambientais federais e o IBAMA, em virtude do Ministério Público Federal defender “a tese de que o licenciamento ambiental deve ser feito com base na dominialidade do bem” a ser impactado.

Os Trennepohl²⁶⁶ alertavam, antes da aprovação da Lei Complementar n. 140/2011 (que recentemente regulamentou a referida competência administrativa em matéria ambiental), que a falta de regulamentação do art. 23 da CF/88 por lei complementar – exigência da própria Carta Magna – ensejava em recorrentes conflitos de competência, causando desentendimentos entre os órgãos ambientais, arriscando a efetivação do licenciamento ambiental e levando “os administrados a uma situação de insegurança jurídica inaceitável, com lesões ao seu patrimônio e desestímulo ao investimento”, e salientando que

A competência para o licenciamento ambiental é, certamente, um dos assuntos mais palpantes do Direito Ambiental brasileiro, pois a falta de precisa regulamentação permite diferentes interpretações e aplicações, levando aos conflitos que se tornaram constantes na sua aplicação prática pelos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Em cada caso, no entanto, até que se estabeleça, definitivamente e de forma insofismável, o papel de cada integrante do Sisnama no licenciamento ambiental, os casos de conflito devem ser analisados à luz das disposições constitucionais, da legislação ordinária existente, da analogia, dos princípios gerais do Direito e da jurisprudência já firmada pelo Poder Judiciário.²⁶⁷

Em razão de tal lacuna legal, que perdurou desde 1988 a 2011, resoluções do CONAMA foram editadas com o intuito de regulamentar a competência para licenciar, a

265 ANTUNES, 2010, p. 155.

266 TRENNENPOHL; TRENNENPOHL, 2011, p. 18.

267 Ibid., p. 26.

pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/81, o que culminou com a aprovação da Res. CONAMA n. 237/97, que firmou critérios específicos de repartição de competência entre os entes da federação (órgãos federal, estaduais e municipais), conferindo um único nível de competência para o licenciamento.

Muitos autores e julgadores entenderam que tal repartição usurpava a competência comum atribuída pela CF/88 aos três níveis de governo, assim como adentrava numa seara que não seria de competência de uma mera resolução e sim, repita-se, de uma lei complementar, razão pela qual rechaçavam a obediência da competência para licenciar ali estabelecida.

Sobre o tema, Milaré alerta: “se a competência licenciadora dos três níveis de governo dimanar diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora da matéria”²⁶⁸.

Neste sentido, também se direcionava o posicionamento jurisprudencial, observe-se:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTUAÇÃO POR DESMATAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. ART. 23, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 6938/81. RESOLUÇÃO CONAMA 237/97. INCONSTITUCIONALIDADE (ART. 23. VI, CONSTITUIÇÃO FEDERAL). Competência do IBAMA em se tratando de licenciamento ambiental. 2. **A Resolução CONAMA 237/97, que introduziu a municipalização do procedimento de licenciamento, é eivada de inconstitucionalidade, posto que exclui a competência da União nessa espécie de procedimento. 3. A lei 6938/81, adequada com a nossa Carta constitucional, rege a competência do IBAMA.** (Grifo nosso)²⁶⁹.

Tal situação ensejava diversos problemas, dentre eles: 1) Embargos e interdições de obras já licenciadas, motivados por conflitos de competência, com reflexos patrimoniais e extrapatrimoniais para o empreendedor e para a coletividade, eis que órgãos ambientais que não detiam a competência licenciadora exerciam fiscalização sobre os empreendimentos licenciados por outro órgão, com base na competência material comum constitucional, e, não raras vezes, questionavam a validade da licença concedida; 2) atritos entre os órgãos ambientais, pela situação antes descrita (de invalidação de licenças concedidas por outros órgãos); 3) disputa pelos órgãos ambientais para licenciar certos empreendimentos de grande

²⁶⁸ MILARÉ, 2009, p. 429.

²⁶⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 118497, em Mandado de Segurança RS 2000.04.01.118497-8*. Relatora: Luiza Dias Cassales. Data de Julgamento: 09 de outubro de 2001. Data de Publicação: 14 de novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1136777/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-118497-rs-20000401118497-8-trf4>>. Acesso em 07 de jun. 2012.

repercussão pública, ou que gerassem benefícios ou privilégios políticos ou econômicos; 4) omissão diante de situações mais complexas, que poderiam gerar polêmicas ou muito trabalho, sempre atribuindo a competência a outro órgão ambiental.

Partilhando deste raciocínio, apontam os Trennepohl²⁷⁰ a existência de dois tipos de conflitos de competência entre os órgãos ambientais dos diferentes níveis de Federação, que definem como conflito de competência negativo e conflito de competência positivo. O primeiro se dá em casos “de atuação que possa gerar desgaste político, como autuações, embargos de obras ou interdições de atividades”, situação em que se invoca a ausência de definição explícita da competência em matéria ambiental, afastando, assim, “eventual responsabilização por omissão ou conveniência”. O segundo tipo de conflito ocorre em casos “de atuação da qual possam resultar ganhos de imagem junto à opinião pública ou mesmo econômicas”, situação em que órgãos das três esferas de governo buscam avocar a competência, principalmente Municípios e Estados, eis que “estão sempre dispostos a trazer para as suas searas investimentos e empreendimentos que resultem geração de emprego e renda”.

Fink e outros²⁷¹ reforçam esse entendimento ao relatar que “a experiência mostra que todos querem licenciar determinados empreendimentos. Outros, ninguém se habilita. Politicamente, por vezes, uma atividade é interessante. Outras representam um ônus sem retorno”.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ao prever a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, como instrumento de gestão pública ambiental, determinou que a competência licenciadora seria, em regra, dos órgãos ambientais estaduais, atribuindo competência supletiva ao órgão ambiental federal, que, em 1981, época da aprovação da referida Lei, ainda era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (a extinta SEMA), que posteriormente daria lugar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Muitos entendiam que essa era a repartição de competência adequada aos moldes constitucionais, como pode se observar da jurisprudência acima transcrita. Contudo, com a implementação de novas regulamentações sobre a temática, tal artigo foi sofrendo inúmeras alterações, as quais também merecem ser analisadas.

Por fim, foi aprovada a Lei Complementar n. 140, em 08 de dezembro de 2011, a qual exerceu a tão ansiada (por 23 anos) regulamentação do art. 23, incisos III, VI e VII da

270 TRENNENPOHL; TRENNENPOHL, 2011, p. 19.

271 FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2004, p. 53, apud TRENNENPOHL; TRENNENPOHL, 2011, p. 19.

CF, estabelecendo critérios específicos de repartição de competência licenciadora, mantendo muitos dos já estabelecidos pela Res. CONAMA n. 237/97, e inovando em outros, permanecendo, contudo, o tão polêmico *nível único de competência* (seria o fim do ideal de um licenciamento único e integrado? ²⁷²). No entanto, regulamentou a competência supletiva, em casos de omissão ou incapacidade administrativa do órgão ambiental originariamente competente, assim como firmou a competência fiscalizadora ao órgão responsável pelo licenciamento ou pela autorização.

É o que veremos a seguir, tecendo, preliminarmente, comentários acerca da competência constitucional em matéria ambiental, e fazendo a importante diferenciação entre a competência administrativa fiscalizadora e a competência administrativa para o licenciamento ambiental. Analisaremos, ademais, os diferentes critérios, adotados pelas normas existentes, para a repartição de competência licenciadora, para, ao fim, compreender como se dará instalação de tal competência após a aprovação da Lei Complementar n. 140/2011, que regulamenta a competência constitucional em matéria ambiental, prevalecendo perante as demais normas a partir de sua vigência.

6.1 Competência constitucional em matéria ambiental

A Constituição Federal, de 1988, firmou dois tipos de competência em matéria ambiental: 1) a competência legislativa, que cabe, em regra, ao Poder Legislativo, e diz respeito à faculdade para legislar temas de interesse ambiental; 2) a competência administrativa, que cabe ao Poder Executivo, no sentido de implementar Políticas Públicas de gestão ambiental, assim como de efetivar o poder de polícia ambiental.

No âmbito da competência legislativa em matéria ambiental, a Constituição Federal firma a competência concorrente entre os entes da federação, cabendo-lhes legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor,

272 Milaré e Krell acreditam, respectivamente, que “a superação dessas dificuldades passa pela adoção de um licenciamento único, de caráter complexo, do qual participem, de forma integrada, os órgãos das diferentes esferas federativas interessadas” - atribuindo, à época, a possibilidade da adoção da referida competência cumulativa à possível aprovação do projeto de lei complementar pelo qual se pretendia a regulamentação do art. 23 da CF/88 - eis que “seria mais adequado instituir mecanismos para uma ‘integração procedimental’, com o fim de alcançar uma organização melhor das decisões de diferentes autoridades competentes. Em vez de vários atos administrativos (= dispersão), seria emitido apenas um; este, no entanto, representaria a soma de vários procedimentos coligados”. (MILARÉ, 2009 e KRELL, 2008, p. 61, apud MILARÉ, 2009, p. 430).

a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, incisos VI, VII e VIII da CF/88); ademais das normas específicas atinentes à competência municipal (art. 30 da Carta Magna).

Para o nosso trabalho, no entanto, interessará apenas o estudo da competência material, eis que dela decorre diretamente o poder de polícia da Administração Pública, pelo qual se exercerá o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras. Para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental, o constituinte firmou a competência comum, eis que atribuída indistinta e cumulativamente entre os entes da Federação, conforme estabelece o art. 23, III, VI e VII, a saber:

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;

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

[...]

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)²⁷³

Vê-se que a Constituição Federal firmou a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pela proteção do patrimônio histórico-cultural, do meio ambiente e de seu equilíbrio, e pela preservação das florestas, da fauna e da flora. Incumbe, portanto, aos entes federativos, sem distinção, agir solidariamente na defesa de meio ambiente e de seus atributos, com o fim de preservá-lo e defendê-lo sadio para as presentes e futuras gerações.

A competência administrativa em matéria ambiental, estabelecida pela Carta Magna, guarda consonância com a necessidade do Poder Público em resguardar o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, firmado pelo art. 225 da mesma norma. Somente através da atuação conjunta das três esferas do Governo é possível alcançar uma efetiva proteção do meio ambiente, essencial à sadia qualidade de vida. As Políticas Públicas de tutela ambiental devem agir, assim, tanto no âmbito nacional, como no regional e no local, sem prevalência de uma sobre a outra, devendo estas ser complementares, cumulativas.

Cabe ainda destacar que da competência administrativa em matéria ambiental

²⁷³ BRASIL, 1988.

decorrem a competência fiscalizadora e a competência licenciadora, posto que estas, apesar de representarem a atuação estatal no controle e gestão ambiental, atribuição do poder de polícia ambiental, não se confundem, eis que, como veremos, as normas regulamentadoras da matéria estabelecem critérios específicos para licenciar, em um único nível de competência, enquanto que a capacidade para fiscalizar, impor sanções administrativas e tomar providências em relação à defesa e proteção ambiental, seria inerente a todos os entes federativos²⁷⁴.

6.2 Competência Licenciadora Ambiental

A competência licenciadora ambiental - ou licenciatória, como alguns autores a denominam - é aquela que confere aos entes federados capacidade para agir administrativamente no controle das ações potencialmente poluidoras, a fim de averiguar a viabilidade ambiental e a obediência das normas de tutela ambiental quando da localização, da instalação e da operação das atividades e dos empreendimentos potencialmente poluidores, estabelecendo medidas de controle ambiental, mitigadoras e compensadoras dos eventuais danos decorrentes da implantação daqueles.

Tal atribuição foi conferida aos órgãos que exercem atividade fiscalizadora, pertencentes ao SISNAMA, consoante estabelecem a Lei 6.938/81, a Res. CONAMA 237/97 e, por último, a LC n. 140/11. São eles o órgão ambiental federal (IBAMA)²⁷⁵, os órgãos ambientais estaduais e os órgãos ambientais municipais. Assim, caberá aos órgãos de fiscalização ambiental averiguar, dentro da sua competência específica, a possibilidade ou impossibilidade de implantação das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, deferindo ou indeferindo ao empreendedor a licença ambiental requerida.

A competência licenciadora embora decorra da competência fiscalizadora, eis que instrumento de gestão ambiental e de controle e fiscalização prévios aos empreendimentos potencialmente poluidores, aquela não se confunde com esta, sendo mister diferenciá-las, para entender como se exercerá cada uma de tais competências.

274 Esta questão pode ter sido substancialmente alterada pela LC 140/11, conforme veremos mais adiante.

275 Embora o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) hoje integre o SISNAMA, como órgão executor federal, mesmo patamar do IBAMA, aquele, diferentemente deste, não exerce competência licenciadora, eis que a Lei nº 11.519, de 28 de agosto de 2007, que o instituiu, atribuiu-lhe o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais, bem como a missão institucional de geri-las e fiscalizá-las, razão pela qual este somente poderá exercer tais atividades, assim como a concessão de autorização para atividades ou empreendimentos com potencial impacto para unidades de conservação instituídas pela União, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes, sujeitos a licenciamento ambiental, em conformidade com o que estabelece a Instrução Normativa ICMBio n. 1, 02 de janeiro de 2009.

6.2.1 Diferenças entre a competência ambiental licenciadora e a competência ambiental fiscalizadora

Como vimos, tanto a competência ambiental licenciadora como a competência ambiental fiscalizadora decorrem da competência administrativa comum atribuída pela Constituição Federal de 1988, no art. 23, incisos III, VI e VII. A primeira é mais restrita, eis que se refere especificamente à capacidade jurídica que os órgãos públicos fiscalizadores do SISNAMA possuem para controlar as atividades modificadoras do meio ambiente, para permitir a sua localização, a sua construção e seu o funcionamento. A segunda diz respeito à atribuição que os entes e os órgãos públicos possuem no sentido de exercer plenamente o poder de polícia ambiental, para controlar qualquer ação ou omissão que possa gerar um dano ambiental, seja proveniente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, podendo, para tanto, impor sanções administrativas diversas, que vão de multa simples à proibição de contratar com o Poder Público, cabendo-lhe, ainda, embargar obra, suspender ou cancelar atividade, ou demolir construção não regularizável, tudo a ser apurado mediante processo administrativo decorrente de auto de infração.

A Lei 9.605/98 firma a competência administrativa fiscalizadora, em seus artigos 70 *usque* 76, ao tratar, em um capítulo próprio²⁷⁶, da infração administrativa ambiental, a qual conceitua como “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Para as infrações administrativas cometidas na seara ambiental, estabelece como 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 Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

Já, a competência para licenciar é firmada pela Lei 6.938/81, assim como pela Res. 237/97 do CONAMA, assim como pela recente LC 140/11, normas que fazem referência apenas aos órgãos integrantes do SISNAMA, designados para especificamente a atividade licenciadora, quais sejam, o IBAMA, os órgãos ambientais estaduais e municipais.

²⁷⁶ O capítulo VI da Lei n. 9605/98 foi regulamentado posteriormente pelo Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, o qual dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Os Trennepohl²⁷⁷ afirmam que, em casos de incapacidade ou omissão do órgão ambiental competente para licenciar, poderá qualquer outro órgão competente para fiscalizar, exercer seu poder de polícia sobre a atividade ou o empreendimento, para autuar-lhe e aplicar-lhe sanções, por meio de processo administrativo próprio. Neste sentido é a jurisprudência do STJ, que ressalta que “não há que se confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar”, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE.

1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.

2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou.

3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização.

4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art.

76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA.

5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado.

Agravo regimental provido.²⁷⁸

Portanto, a competência licenciadora decorre da competência fiscalizadora, mas com ela não se confunde, eis que nem todos os órgãos que possuem competência para fiscalizar possuem competência para licenciar. Portanto, esta é mais restrita, enquanto que aquela mais abrangente.

Tal diferenciação é de extrema importância, pois como destacado, há situações diversas de conflitos de competência para exercer o poder de polícia em matéria ambiental, exatamente pela extensa ausência de uma Lei Complementar regulamentadora da competência material comum constitucional, omissão que levou a disputas, na seara administrativa, entre os órgãos representativos das três diferentes esferas de governo, ensejando situações de insegurança jurídica ou de judicialização²⁷⁹ do licenciamento

277 TRENNENPOHL; TRENNENPOHL, 2011, p. 23.

278 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 711405 PR 2004/0179014-0. Relator Ministro Humberto Martins. Data do Julgamento: 28 de abril de 2009. Data de Publicação: 15 de maio de 2009. Disponível em

< <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4136382/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-711405-pr-2004-0179014-0-stj>>. Acesso em 15 de jun. 2012.

279 “Em muitos casos, as discordâncias e os conflitos sobre a competência para o exercício desse poder de

ambiental. Não raras foram as situações de licenciamento por um órgão ambiental, que acreditava ter a competência, e de invalidação da licença por ele concedida, levada a cabo por outro órgão que atribui a competência licenciadora ou fiscalizadora para si.

Analisaremos a seguir os critérios firmados para a competência licenciadora desde a implementação do instrumento de licenciamento ambiental pela PNMA até a tão almejada regulamentação da competência material comum, pela LC 140/11.

6.2.2 Critérios da Política Nacional do Meio Ambiente: uma análise das alterações sofridas pelo art. 10 da Lei n. 6.938/81

Vimos que a lei 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, é um marco histórico no nosso sistema jurídico pátrio, posto que trouxe inúmeras modificações no que concerne ao novo paradigma pela busca de um equilíbrio do meio ambiente: a sustentabilidade. Previu princípios e objetivos próprios, implementou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criando órgãos específicos de tutela ambiental, assim como consolidou instrumentos próprios de defesa da qualidade do meio ambiente, dentre eles o essencial licenciamento de atividades potencialmente lesivas. Tais inovações se perpetuaram no tempo, e são de extrema relevância até os dias atuais.

Ocorre que, entendemos necessário ressaltar as modificações ocorridas no art. 10 da referida Lei, posto que o mesmo prevê expressamente a obrigatoriedade do instrumento de *Licenciamento Ambiental*, assim como dispunha de alguns detalhamentos do procedimento em sua redação original, especialmente no que concerne à competência para licenciar, vejamos:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões

polícia têm desaguado no Poder Judiciário, o que é igualmente indesejável, pois remete a este último a função de suprir a deficiência legislativa. Ademais, tampouco nessa seara existe unanimidade. A diversidade de entendimentos sobre o fator determinante da competência para o licenciamento ambiental se reflete, também, nas decisões dos tribunais. Conforme pode ser visto nos seguintes acórdãos, alguns julgadores acatam o critério da abrangência do impacto, outros optam pelo critério geográfico, enquanto outros, ainda, escolhem o critério da dominialidade ou da segurança nacional.” (TRENNENPOHL; TRENNENPOHL, 2011, p. 20).

gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no “*caput*” deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Observa-se que a competência licenciadora era, originalmente, do órgão estadual, dependendo de homologação da extinta Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão central à época, com a exceção do licenciamento relativo a polos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares, e outras a serem definidas em lei, que cabiam exclusivamente ao Poder Executivo Federal (critério da dominialidade ou da segurança nacional).

A atuação da SEMA era supletiva à do órgão estadual em casos de determinação de redução das atividades poluidoras (competência fiscalizadora). Quanto aos pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão, previa a obrigatoriedade de sua publicação no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

Poucos anos depois da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), pela citada Lei (PNMA), houve uma reestruturação dos órgãos públicos encarregados da questão ambiental, através do programa *Nossa Natureza*, que unificou a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a antiga Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), referida na redação primeva do artigo *susob* citado, em torno de um único órgão federal: o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA).²⁸⁰

Em virtude da criação do IBAMA, houve a necessidade de alteração do artigo em comento, e seus respectivos parágrafos, o que se efetivou com a aprovação da Lei nº 7.804, de 1989. Passou o mesmo a ter a seguinte redação:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.** (Redação dada pela Lei nº 7.804/1989)

280 SOUSA, Ana Cristina Augusto de. *A evolução da Política Ambiental no Brasil do século XX*. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>. Acesso em: 5 de jun. 2012.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação **do IBAMA**. (Redação dada pela Lei nº 7.804/1989)

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e o **IBAMA**, este em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Redação dada pela Lei nº 7.804/1989)

§ 4º **Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.** (Redação dada pela Lei nº 7.804/1989). (Grifo nosso).

Vê-se que as alterações acima expostas trataram basicamente de substituir a SEMA pelo IBAMA, onde havia menção à extinta Secretaria. O *Licenciamento Ambiental* continuara de regra na competência dos órgãos ambientais estaduais, estabelecendo-se o licenciamento em caráter supletivo ao IBAMA. Assim, a atuação supletiva à do órgão estadual, em casos de determinação de redução das atividades poluidoras, passou a ser do IBAMA.

Quanto aos pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão, permanecia a obrigatoriedade de sua publicação no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

Apenas o §4º restou completamente modificado, para determinar a competência do IBAMA para licenciar as atividades e obras capazes de causar significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. Tal alteração influenciaria diretamente a repartição de competências para licenciar que posteriormente seria firmada pela Res. CONAMA 237/97, eis que a mesma estabeleceria a competência ao referido órgão executor federal a partir desse critério da abrangência do impacto.

Esta redação vigorou até novembro de 2011, quando houve a aprovação da Lei Complementar n. 140/11, de 8 de dezembro de 2011, a qual regulamenta o art. 23, incisos III, VI e VII, da CF/88, e altera a lei da PNMA, modificando expressamente a redação do art. 10 da Lei 6.938/81, vejamos:

Art. 20. O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. **A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.**

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, **ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.**

§ 2º (Revogado).
 § 3º (Revogado).
 § 4º (Revogado).²⁸¹

Assim, a alteração dada pela Lei Complementar n. 140/11 revogou os três últimos parágrafos do art. 10 da PNMA, mantendo apenas o §1º, acrescentando a possibilidade de publicação dos pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. Quanto ao *caput* do artigo, foi mantida a redação original, excluindo-se totalmente a antiga previsão de competência para licenciar, passando a vigorar a repartição de competência determinada pela própria LC 140/11, consoante estudaremos mais adiante.

6.2.3 Critérios da Resolução CONAMA n. 237/97

Como vimos, a Política Nacional do Meio Ambiente estabelecia, originalmente, alguns critérios de competência para o licenciamento ambiental. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a Lei 6.938/81 foi amplamente recepcionada. Contudo, reitere-se, em virtude da competência material comum em matéria ambiental, estabelecida pelo art. 23 da referida Carta Magna, passou a haver a necessidade de se regulamentar, por lei complementar, os critérios para o exercício do poder de polícia ambiental, principalmente no que concerne aos critérios da competência licenciadora.

Tal regulamentação, no entanto, não fora efetivada até o ano de 2011, razão pela qual o CONAMA, em virtude das suas atribuições outorgadas pela Lei 6.938/81²⁸², entendeu por bem suprir a lacuna legal, no intuito de dar maior eficiência à tão importante instrumento de gestão ambiental, assim como dirimir quaisquer dúvidas acerca da competência licenciadora em matéria ambiental, o que o fez por meio da Resolução n. 237/97, em seus artigos 4º ao 7º.

A referida Res. CONAMA 237/97, firma a competência administrativa para licenciar as atividades e os empreendimentos potencialmente poluidores dos órgãos ambientais representativos das três esferas de Governo (IBAMA, órgãos ambientais estaduais e órgãos ambientais municipais). Ademais da referida resolução ter firmado competência licenciadora no âmbito federal, estadual e municipal, também consolidou expressamente (art. 7º) que os empreendimentos e as atividades devem ser licenciados em um único nível de competência, ou seja, apenas uma esfera do Poder Público poderá licenciar as atividades e os empreendimentos potencialmente poluidores.

281 BRASIL, 1981.

282 Art. 8o, inciso I (Ibid.).

Tal fato, como anteriormente destacado, ensejou em diversas discussões doutrinárias e divergências jurisprudenciais, posto que se cogitava a inconstitucionalidade desta repartição de competências, em virtude da exclusão dos demais órgãos ambientais do procedimento licenciador, ferindo, assim, a competência administrativa comum firmada pela CF/88, em seu art. 23, incisos III, VI e VII.

Contudo, alguns julgados entendiam que tal repartição era salutar, eis que permitia que o Poder Público adotasse um papel subsidiário em virtude das competências comuns, privilegiando a atuação municipal em questões que envolvem a necessidade de uma gestão local, mais aproximada da problemática e facilitadora de uma participação mais ativa da comunidade diretamente atingida. É o que se pode observar do entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), esposado no julgamento da Apelação Cível n. 3039 (na Ação Civil Pública n. 2008.72.01.003039-0/SC), que firmou que, apesar da atuação prioritária ser do Município no caso em análise, poderia o IBAMA exercer o seu poder de polícia ambiental, com base na competência administrativa comum para a preservação do meio ambiente (art. 23, VI, da CF/88), e no princípio da subsidiariedade, garantindo a inafastabilidade da tutela do direito difuso de proteção ao meio ambiente. Observem-se os elucidativos trechos do voto do Des. Federal Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz:

[...] em atenção à partilha de responsabilidades no controle ambiental estabelecida constitucionalmente, as atribuições de licenciamento e de fiscalização foram conferidas a todos os entes federativos de acordo com o critério da preponderância do interesse, considerando-se o impacto da atividade degradadora e os limites da jurisdição do respectivo ente.

(...) Como fica claro, se por um lado os entes federativos devem partilhar responsabilidades em tema de controle ambiental, por outro, é certo que estas obedecem ao princípio da subsidiariedade.

A respeito, pontua Arlindo Daibert Filho:

'[...] a premissa de que se deve partir é a de que a atuação das esferas mais centralizadas (federal e regional) de governo deverá ter sempre um papel subsidiário em face das questões comuns, desempenhando, complementarmente, as tarefas que não tenham como ser efetivamente enfrentadas somente pelo gestor local. Vai daí que, para qualquer encaminhamento que se pretenda dar a um tema relacionado ao ambiente, o governo local deverá ser o indicado a atuar preferencialmente e, mesmo quando não lhe caiba jazê-lo com exclusividade, estar diretamente envolvido na matéria e à frente da condução dos temas que afetem diretamente os seus próprios interesses.

O princípio da subsidiariedade, portanto, não informará qual a melhor decisão a ser adotada, nem afetará por si a distribuição de competências regulamentadas; mas indicará onde o processo decisório deverá ser preferencialmente levado a efeito, a um custo menor e com maior grau de participação dos cidadãos diretamente interessados, o que não deve significar o comprometimento das vantagens e da eficácia de uma ação comum coordenada pode trazer ao bem protegido.' ("O papel Constitucional do Município na custódia ambiental no Brasil, In Direito Ambiental em evolução - nº 5. Vladimir P. De Freitas (coord). Curitiba: Juruá, 2007.)

Nesse sentido também acenou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2544: "a inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação."²⁸³

A Res. CONAMA n. 237/97, ao repartir as competências licenciadoras para cada ente federativo, adotou o critério da “influência direta do impacto ambiental”²⁸⁴ para identificação do órgão habilitado para o licenciamento.

Neste sentido também é a jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. SILVICULTURA. A atividade de silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul é tratada no âmbito fiscalizatório estadual, reclamando a intervenção do órgão estadual de proteção ambiental (FEPAM). Não havendo interesse do IBAMA e da União Federal na demanda, o feito deve tramitar perante a Justiça Estadual. A competência para o licenciamento ambiental é partilhada pelos três níveis de governo, sendo a área de influência direta do impacto ambiental critério determinante a estabelecer o órgão ambiental preponderantemente habilitado para o licenciamento. Agravo improvido.²⁸⁵

A competência do órgão executor federal do SISNAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), foi estabelecida para o licenciamento de atividades e empreendimentos causadores de *significativo* impacto ambiental, de âmbito *nacional* ou *regional*²⁸⁶. O impacto de âmbito nacional é “aquele que afeta diretamente todo o País”²⁸⁷, enquanto que o impacto regional é aquele que “afeta diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”²⁸⁸.

Assim, fazendo uso do critério da influência direta do impacto ambiental, a Res. CONAMA 237/97 requer, para que seja definida a competência do IBAMA, que o impacto

283 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 3039, na Ação Civil Pública n. 2008.72.01.003039-0/SC*. Des. Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17489327/apelacao-civel-ac-3039-sc-20087201003039-0-trf4/inteiro-teor>>. Acesso em 24 de jun. 2012.

284 Milaré destaca ser este o critério adotado pela Res. CONAMA n. 237/97, para a definição da competência licenciadora, interessando apenas os impactos diretos, “pois os indiretos podem alcançar proporções inimagináveis, de modo a despertar o interesse da própria aldeia global” (MILARÉ, 2009, p. 431).

285 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Agravo de Instrumento n. 2247 RS 2008.04.00.002247-0*. Des. Relator Nicolau Konkel Júnior. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6911312/agravo-de-instrumento-ag-2247-rs-20080400002247-0-trf4>>. Acesso em 24 de jun. 2012.

286 Res. CONAMA n. 237/97, art. 4o, *caput*.

287 MILARÉ, Op. cit. p. 432.

288 Res. CONAMA n. 237/97, art. 1o, inciso IV. Farias critica esta conceituação de impacto regional dada pela citada resolução, por entender que este não poderia ser definido como todo e qualquer impacto que afete dois ou mais Estados, eis que deve restringir-se aos impactos de potencialidade significativa, em consonância com o que estabelecia o art. 10º, parágrafo 4º, da Lei 6.938/81. (FARIAS, 2011, p. 109.)

seja significativo e que afete diretamente o País como um todo ou o território, no todo ou em parte, de dois ou mais Estados.

Para facilitar a compreensão de quais atividades ou empreendimentos podem ser enquadrados como potencialmente causadores de significativo impacto nacional ou regional, a citada resolução elenca o seguinte rol:

Art. 4º - *Omissis*

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Os Trennepohl²⁸⁹ afirmam que a Res. CONAMA n. 237/97 faz uso de diversos critérios (além do já mencionado critério de influência direta do impacto ambiental – que se observa no *caput* do artigo e no inciso III, que estabelece a competência licenciadora do IBAMA pelos impactos ambientais diretos que ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados), como:

1) o critério geográfico, ao firmar ser de competência do IBAMA o licenciamento de atividades ou empreendimentos localizados no mar territorial ou na plataforma continental;

2) o critério da dominialidade, ao firmar ser de competência do IBAMA o licenciamento de atividades ou empreendimentos localizados em unidades de conservação de domínio da União;

3) o critério da especificidade ou da segurança nacional, ao firmar ser de competência do IBAMA o licenciamento de atividades ou empreendimentos que envolvam energia nuclear ou quando forem militares.

E destacam os mesmos autores que “todos eles devem ser subjugados por um critério mais abrangente: o 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”²⁹⁰.

Ocorre que exatamente por adotar diversos critérios, a referida repartição de

289 TRENNENPOHL; TRENNENPOHL, 2011, p. 31.

290 Ibid., p. 31/32.

competências suscita dúvidas, podendo ocasionar conflitos entre os órgãos ambientais, que podem ficar omissos, por entender que não é sua a competência licenciadora, assim como pode agir, acreditando ser o órgão competente e, posteriormente, outro órgão ambiental embargar a obra licenciada, sob a alegativa de que o órgão que concedeu a licença era incompetente, ou simplesmente com o fim de exercer seu poder de polícia ambiental, outorgado pela competência comum material.

O Poder Judiciário igualmente tem discordado acerca da temática, havendo divergência inclusive dentro de um mesmo Tribunal. O mesmo Tribunal Regional Federal da 4ª Região que afirmou ser a área de influência direta do impacto ambiental o critério determinante a estabelecer o órgão ambiental preponderantemente habilitado para o licenciamento, também já decidiu, por exemplo, que “a pura e simples medida da extensão do interesse ambiental a ser protegido seria suficiente para autorizar a intervenção do IBAMA no processo de licenciamento, privando de eficácia a licença antes outorgada pela FATMA”²⁹¹, adotando um novo critério, esposando a tese da extensão do interesse ambiental, que se assemelha ao critério da prevalência do interesse ambiental antes mencionado.

Por outro lado, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região já decidiu que “os órgãos componentes do SISNAMA atuam em regime de cooperação - e não de exclusão - na fiscalização de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente”, não cabendo ao Poder Judiciário resolver dirimir, em abstrato, qual o órgão competente para tal ou qual procedimento²⁹².

291 ADMINISTRATIVO. IBAMA. ANULAÇÃO DE EMBARGO DE OBRA E DE AUTO DE INFRAÇÃO. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. A pura e simples medida da extensão do interesse ambiental a ser protegido seria suficiente para autorizar a intervenção do IBAMA no processo de licenciamento, privando de eficácia a licença antes outorgada pela FATMA. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 2520 SC 2008.72.08.002520-6, Relator: Valdemar Capeletti. Data de julgamento: 07 de outubro de 2009. Dia da Publicação: 19 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17402382/apelacao-reexame-necessario-apelreex-2520-sc-20087299002520-7-trf4/inteiro-teor>>. Acesso em 05 de jun. de 2012.)

292 AMBIENTAL. IBAMA. COMPETÊNCIA. APA PETRÓPOLIS. LICENÇA.1. Não cabe ao Judiciário resolver consultas teóricas. Não lhe cabe dirimir, em abstrato, qual o órgão competente para tal ou qual procedimento. As ações diretas existem apenas nos estritos casos de previsão constitucional. De resto, dirimir qual o órgão competente é questão apreciada como fundamento para julgar a legalidade de ato administrativo específico ou ato jurídico específico.2. Até as ações declaratórias, que visam à declaração de existência ou inexistência de relação jurídica (art. 4º do CPC), devem estar ligadas a fatos concretos, de modo a delimitar a amplitude da coisa julgada. Assim, o caso seria de entender que a autora pretende a declaração de inexistência de relação jurídica apta a, especificamente na questão descrita na inicial, autorizar a atuação do IBAMA (e nada mais, muito menos declarando qual seria o órgão competente). Porém, existe a atribuição ambiental do IBAMA para fiscalizar e conceder autorização ambiental para instalação de tanques de armazenamento de água em área localizada há 2,7 m dos limites geográficos da Área de Proteção Ambiental de Petrópolis.4º CPC3. A APA foi criada pelo Decreto nº 87.561/1982, alterado pelo Decreto nº 527/1992, que previu o IBAMA como órgão administrador e responsável pela concessão das licenças e autorizações. Ademais, trata-se de poder-dever do IBAMA, decorrente da Lei nº 7.735/89, que criou a autarquia com a finalidade de executar a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal. Os órgãos

Com outra visão, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região adotou o critério da dominialidade, para firmar a competência licenciadora do IBAMA em casos de licenciamento em áreas consideradas constitucionalmente como patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º), quais sejam a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira²⁹³. O TRF1 não está sozinho neste raciocínio da dominialidade do bem, sendo este um dos critérios que mais enseja conflitos entre os órgãos ambientais. Os Trennepohl²⁹⁴ afirmam que isto se dá pela existência de consistentes argumentos a favor e contra essa teoria da dominialidade do bem, que também firmaria a competência do IBAMA para licenciar todas as atividades capazes de causar degradação

componentes do SISNAMA atuam em regime de cooperação -e não de exclusão -na fiscalização de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente. Aplicação do artigo 36, § 3º da Lei nº 9.985/2000 e do artigo 2º da Resolução CONAMA nº 013/1990. 4. Apelo desprovido. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Sexta Turma Especializada. Apelação Cível Nº 200951010021580 RJ 2009.51.01.002158-0. Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto. Data de Julgamento: 30 de agosto de 2010. Data de Publicação: 15 de setembro de 2010. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=200951010021580&s=jurisprudencia>>. Acesso em 08 de jun. de 2012.)

293 ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL PROCESSUAL CIVIL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA. PATRIMÔNIO NACIONAL. COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO IBAMA. TUTELA PROCESSUAL-CAUTELAR DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225, CAPUT).CF225I - Em se tratando de exploração de atividade potencialmente poluidora do meio ambiente, a competência do ente municipal e/ou estadual, para o licenciamento ambiental, não exclui a competência do IBAMA, que se impõe, em casos assim, em face da tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, V e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha auto-aplicável de imposição ao poder público (incluído o Poder Judiciário) e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, caput). II - Ademais, as obras de construção de empreendimento imobiliário inserido nos limites territoriais de zona costeira marítima, como no caso, constitucionalmente classificada como patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º), cuja utilização subordina-se às disposições legais de regência, observadas, sempre, as condições que assegurem a preservação do meio ambiente, afigurando-se irrelevante, na espécie, a existência de licenciamentos ambientais estaduais e/ou municipais, posto que, em casos assim, o bem a ser tutelado é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que não dispensa o inafastável estudo prévio de impacto ambiental, conforme determinam, em casos que tais, o art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, e o art. 10 da Lei nº. 6.938/81 e as Resoluções nºs 01/86 e 237/97-CONAMA. III - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), e a consequente precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) exigindo-se, inclusive, na forma da lei, a implementação de políticas públicas voltadas para a prevenção de potencial desequilíbrio ambiental, como na hipótese dos autos.CF225IV - Se a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº. 6.938, de 31.08.81) inseriu como objetivos essenciais dessa política pública "a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" e "a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida" (art. 4º, incisos I e VI), há de se entender que o princípio do poluidor-pagador busca, sobretudo, evitar a ocorrência de danos ambientais e, só no último caso, a sua reparação.6.938V - Agravo de instrumento desprovido. Decisão mantida. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Quinta Turma. Agravo de Instrumento Nº 80421 PA 0080421-60.2010.4.01.0000. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Data de Julgamento: 27 de junho de 2012. Data de Publicação: 06 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21876851/agravo-de-instrumento-ag-80421-pa-0080421-6020104010000-trf>>. Acesso em 09 de jun. 2012.)

294 TRENNENPOHL; TRENNENPOHL, 2011, p. 25.

ambiental nos bens da União, definidos pelo art. 20, da CF/88. Fiorillo²⁹⁵ esclarece acerca do tema que “os bens que possuem características de bem ambiental [...] não são de propriedade de qualquer dos entes federados [...] o que significa dizer, por exemplo, que os rios e lagos de que trata o art. 20, II, da Constituição Federal não são bens de propriedade da União. Já os Trennepohl²⁹⁶ salientam que a corrente contrária a do critério da dominialidade levanta o forte argumento de que “não seria possível nem lógico – que o órgão federal se incumbisse de licenciar todas as intervenções nos terrenos de marinha, em um país com quase nove mil quilômetros de litoral.

Sobre o critério da dominialidade ainda, decidiu o Tribunal Regional Federal da 5ª Região que o IBAMA não poderia ser firmado como o órgão exclusivo para a concessão de licenças para a exploração de carcinicultura no Estado do Ceará, em terrenos de marinha e/ou Zona Costeira, por entender que tanto o órgão federal como o órgão estadual podem deferir licenças conjuntamente, em virtude da competência material comum (art. 23, VI, da CF/88)²⁹⁷.

295 FIORILLO, 2009, p. 112.

296 FIORILLO, 2009, p. 25.

297 ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTOS DE CARCINICULTURA NO ESTADO DO CEARÁ. CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL POR PARTE DO SEMACE E IBAMA. POSSIBILIDADE EM FACE DA COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. EXCLUSÃO DO SEMACE E RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO IBAMA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO IBAMA. ENCAMINHAMENTO AO IBAMA DOS REQUISITOS PENDENTES DE APECIAÇÃO, DE MODO A ASSEGURAR A FISCALIZAÇÃO DETERMINADA NA DECISÃO SINGULAR. POSSIBILIDADE.1. Objetiva-se no presente recurso a concessão do efeito suspensivo ativo, para determinar que o Estado do Ceará, através da SEMACE, se abstenha de fornecer ou renovar qualquer licença ambiental aos empreendimentos de carcinicultura no Estado do Ceará, que estejam localizados na Zona Costeira ou em Terrenos de marinha; que o IBAMA seja o órgão exclusivo para a concessão de tais licenças; e, ainda, que sejam encaminhados ao IBAMA pela SEMACE todos os requisitos atualmente pendentes de apreciação em suas instâncias administrativas.2. Encontra-se, prima facie, legal o licenciamento ambiental da atividade de carcinicultura procedido através do órgão ambiental estadual, no caso a SEMACE, do ponto de vista de competência, no quanto a competência para a proteção do meio ambiente é, por força do art. 23, incisos VI e VII da Constituição Federal, comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e da Lei 7.661/88, que Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências, que após definir no parágrafo único do seu art. 1º, o que considera Zona Costeira, estabelece, especificamente em seu art. 6º e parágrafo 2º que: "O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro". Do mesmo modo, aparentemente legal se apresenta a Resolução 312/2002 do CONAMA, atendendo que a competência do CONAMA para a expedição da referida Resolução encontra-se prevista no art. 8º, I, da Lei 6.938/81.8ºI. Considerando, na hipótese, a competência legislativa concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre a política nacional do meio ambiente, não há como deferir-se o pedido deduzido de ser o IBAMA o órgão exclusivo para a concessão de licenças para a exploração de carcinicultura no Estado do Ceará, em terrenos de marinha e/ou Zona Costeira, devendo, contudo, a SEMACE encaminhar ao IBAMA todos os requisitos atualmente pendentes de apreciação em suas instâncias administrativas, para a obtenção de tais licenças, de modo que o IBAMA possa cumprir a fiscalização determinada pela decisão singular.5. Agravo de instrumento parcialmente provido. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Segunda

Assim, é evidente que não há uma uniformidade jurisprudencial acerca dos critérios a serem utilizados para decidir qual o órgão competente para licenciar. Portanto, entendemos, em consonância com o entendimento dos *Trennepohl*²⁹⁸, que em qualquer uma das situações acima elencadas, prevalecendo o interesse da União, será necessariamente o IBAMA o órgão competente para licenciar, podendo, contudo, tal tarefa ser delegada aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Interessante notar que, o parágrafo segundo do art. 4º da Res. CONAMA 237/97, que prevê a possibilidade de delegação por parte do IBAMA, ressalva as hipóteses de sua competência supletiva. Ocorre que, a competência supletiva foi estabelecida pelo art. 10 da Lei 6.938/81, *caput* e parágrafo quarto, para os casos de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, conforme menciona o próprio *caput* do art. 4º da Res. CONAMA 237/97, razão pela qual entendemos que não há ressalvas a serem feitas à possibilidade de delegação da competência do IBAMA, eis que, não sendo o impacto significativo, de alcance nacional ou regional, tampouco será sua competência, razão pela qual não poderia delegá-la.

No entanto, os Tribunais pátrios entendem que o IBAMA só poderá exercer a sua competência supletiva em casos de omissão por parte do órgão ambiental competente. Nestes termos já decidiu o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, firmando que a atuação supletiva do IBAMA justifica-se na medida em que nenhum outro órgão integrante do SISNAMA realizou a fiscalização devida no local da degradação ambiental²⁹⁹. Já o Tribunal Regional Federal da 2ª Região exarou decisão no sentido de anular licenciamento dado pelo IBAMA por entender que não houvera omissão do órgão estadual, observe-se:

Turma. Agravo de Instrumento Nº 56251 CE 2004.05.00.016133-7. Relator: Desembargador Federal Petrucio Ferreira. Data do Julgamento: 20 de fevereiro de 2006. Data da Publicação: 02 de junho de 2006. Disponível em < <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7805959/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agtr-56251-ce-0016133-0520044050000-trf5/inteiro-teor>>. Acesso em 12 de jun. 2012.)

298 TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Op. Cit., p. 31.

299 ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. LICENÇA DE OBRA. INEXISTÊNCIA. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA SUPLETIVA DO IBAMA.1. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 225, que a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público. E, no seu art. 23, VI, assevera ser a proteção do meio ambiente competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Constituição Federal 2252. Por sua vez, o art. 10 da Lei n.º 6.938/81 confere competência supletiva ao IBAMA para fiscalizar e conceder licença ambiental em caso de omissão dos outros órgãos integrantes do SISNAMA.106.9383. No caso dos autos, observa-se que a atuação fiscalizatória supletiva do IBAMA justifica-se, na medida em que nenhum outro órgão integrante do SISNAMA realizou a fiscalização devida no local da degradação ambiental.4. Remessa oficial não provida. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Quarta Turma. Reex. Nec. n. 428823 CE 0017177-38.2006.4.05.8100. Relator: Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro (Substituto). Data do Julgamento: 27 de janeiro de 2009. Data da Publicação: 11 de fevereiro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8287012/remessa-ex-officio-reoc-428823-ce-0017177-3820064058100-trf5>>. Acesso em 12 de jun. 2012.

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENÇA PARA EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE DE EXTRAÇÃO DE AREIA EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. LICENÇA SUPLEMENTAR DO IBAMA. INEXISTÊNCIA DE INÉRCIA DO SEAMA. NULIDADE DO LICENCIAMENTO. - A legislação pertinente ao tema, Lei 6.938/81 em seu art. 10 e a Resolução CONAMA no 237/97 respectivamente em seu art. 5º estabelecem claramente a competência do SEAMA para a expedição de licença de operação, cabendo tal desiderato ao IBAMA, segundo a mesma, suplementarmente. - Não obstante existe a vedação legal do exercício de qualquer atividade predatória efetuada em área de preservação ambiental em moldes a sustentar a ilegalidade do licenciamento efetuado de forma suplementar pelo IBAMA. - Não houve inércia do SEAMA, ao abster-se no licenciamento pretendido, mas tão só cautela com o meio ambiente frente ao curso do Projeto de Lei para a destinação da sítio em questão como Área de Proteção Ambiental. - Recurso provido.³⁰⁰

Assim, vê-se que o IBAMA deverá tomar cautelas ao agir supletivamente, a fim de fundamentar sua atuação na omissão do órgão competente.

Outrossim, quando o IBAMA proceder a delegação de sua competência aos órgãos ambientais estaduais ou distrital, deverá fazê-lo uniformizando as exigências. Os Trennepohl salientam que tal delegação “deve ser precedida de exigências e parâmetros mínimos, funcionando como termos de referência, visando garantir a prevalência do interesse nacional”³⁰¹, como única forma de efetivar um desenvolvimento sustentável propício a garantir o meio ambiente sadio.

Por fim, impende destacar, que em casos de licenciamento pelo IBAMA é necessário que este considere, antes da concessão da licença requerida, o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou o empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento³⁰².

Quanto à competência licenciadora atribuída aos órgãos ambientais estaduais ou distrital, a Res. CONAMA n. 237/97 já deixa de fazer referência à potencialidade do impacto ambiental no *caput*, para simplesmente listar as atividades e os empreendimentos sujeitos a

³⁰⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal. 2ª Região. Quinta Turma Especializada. Apelação Cível Nº 268968 ES 2001.02.01.029740-6. Relator: Desembargador Federal Paulo Espírito Santo. Data de Julgamento: 24 de janeiro de 2007. Data Publicação: 13 de fevereiro de 2007. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1088945/apelacao-civel-ac-268968-es-20010201029740-6-trf2>>. Acesso em 12 de jun. 2012.)

301 TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Op. Cit., p. 32.

302 Res. CONAMA n. 237/97, art. 4º, parágrafo primeiro (CONAMA, 1997). Podemos exemplificar os demais órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a ser necessariamente ouvida em casos de licença em terras indígenas, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em casos de empreendimentos que potencialmente possam prejudicar o meio ambiente cultural, assim como o Ministério Público, que poderá participar do processo a fim de fiscalizar o cumprimento da lei e da proteção aos interesses difusos.

ela, observe-se:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos 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 relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

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

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.³⁰³

Assim, apesar do artigo acima transcrito não adotar o critério da abrangência do impacto ambiental logo no *caput*, o faz no inciso I, ao elencar as atividades ou os empreendimentos localizados ou desenvolvidos em mais de um Município, e no inciso III, ao citar as atividades ou os empreendimentos cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios. Em tais casos, se observa a competência licenciadora estadual ou distrital em casos de impacto microrregional.

Outros critérios também foram adotados, como o da dominialidade (unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal), e o geográfico (localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente, listadas no antigo Código Florestal ou em outras normas). Em virtude da adoção de múltiplos critérios para o estabelecimento do licenciamento ambiental ao órgão estadual, este também enfrenta os mesmos conflitos de competência acima relatados, sendo de suma importância que os critérios sejam mais evidentes e que o posicionamento doutrinário e jurisprudencial sejam mais pacíficos. Para tanto, a doutrina defende que há a primordial necessidade da implementação da Lei Complementar regulamentadora do art. 23, incisos, III, VI e VII da CF/88. Tal Lei já foi aprovada, e os conflitos serão por ela resolvidos? (É o que tentaremos trilhar no próximo ponto).

Ademais, segundo da Res. 237/97 do CONAMA também será de competência estadual ou distrital as atividades e os empreendimentos que lhes forem delegados pela União, por instrumento legal ou convênio.

Também impende aos órgãos ambientais estaduais ou distrital competentes para licenciar, que considerem, antes da concessão da licença requerida, o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou

303 CONAMA, 1997.

empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Os órgãos ambientais estaduais igualmente poderão delegar sua competência licenciadora aos órgãos municipais, desde que o faça por instrumento legal ou convênio.

Por último, a Res. CONAMA N. 237/97 fixa, em seu art. 6º, a competência licenciadora dos órgãos ambientais municipais, em casos de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local (“aquele que circunscreve aos lindes territoriais do Município”³⁰⁴), mais uma vez dando destaque ao critério da abrangência do impacto ambiental. Deverá, quando couber, ouvir os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Ademais das situações adstritas ao impacto local, o órgão ambiental municipal será competente para licenciar as atividades e os empreendimentos que lhe forem delegados pelo Estado, atendidas as exigências legais, e desde que Município tenha implementado Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e com participação social, e que possua profissionais legalmente habilitados em seus quadros ou a sua disposição³⁰⁵.

Portanto, para que os órgãos ambientais municipais possam exercer a sua competência licenciadora, estes devem ter uma estrutura administrativa adequada, com recursos específicos, dispondo de profissionais habilitados, em proporções equivalentes às demandas ambientais locais, assim como devem dispor de um Conselho Municipal do Meio Ambiente, que funcione ativamente como órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar o Prefeito em assuntos de política local de proteção ambiental, ademais de deliberar sobre normas de sua competência necessárias à regulamentação e implementação da política municipal do Meio Ambiente.

A atuação municipal nos processos de licenciamento ambiental é de suma importância, eis que são os órgãos municipais que estão mais próximos dos problemas que atingem a localidade e dos anseios da comunidade local, a ser diretamente afetada pela instalação de empreendimentos potencialmente poluído Res.

A descentralização da atuação fiscalizadora foi prevista constitucionalmente objetivando exatamente que os problemas locais pudessem ser resolvidos pelos entes federativos municipais, desde que capacitados para tanto, podendo a União e os Estados intervirem caso não esteja se efetivado uma adequada Política Municipal ambiental.

304 MILARÉ, 2009, p. 434.

305 Veja o art. 20 da Res. CONAMA n. 237/97.

Dallagnol³⁰⁶ destaca que “o poder de polícia ambiental por parte do Município nada mais é do que a materialização do corolário ambientalista ‘pensar globalmente, agir localmente’”.

Ocorre que, em 2008, menos de 20% dos Municípios tinham estrutura adequada para enfrentar problemas ambientais, em conformidade com os últimos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³⁰⁷, em pesquisa realizada acerca do perfil dos Municípios brasileiros. O estudo salienta que é fundamental que os órgãos ambientais municipais disponham de recursos próprios, de uma estrutura física e pessoal adequada e de um conselho de meio ambiente ativo, relatando que apenas 18,7% dos municípios brasileiros têm simultaneamente essas três variáveis, estando a região Nordeste bem abaixo da média nacional (9%), razão pela qual não podem realizar o licenciamento ambiental local, eis que não estão capacitados estruturalmente, razão pela qual acabam “sobrecarregando, via de consequência, os órgãos estaduais, nem sempre em condições de dar resposta adequada às demandas”³⁰⁸.

Embora tal estatística esteja defasada pelo tempo, é óbvio que a situação não foi plenamente resolvida ao longo desses quatro anos decorridos, sendo mister que os Municípios tenham sua gestão ambiental fortalecida, dispondo de recursos próprios para a concretização de Políticas Ambientais locais (ações específicas), e para a implementação de uma estrutura organizacional adequada, com profissionais suficientes e habilitados multidisciplinarmente, a fim de ter capacidade para avaliar tecnicamente os impactos ambientais decorrentes de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores.

O Estado do Ceará também enfrenta essa dificuldade de fortalecimento dos órgãos ambientais municipais. Segundo o então presidente do Conselho de Políticas e Gestão do meio Ambiente (CONPAM), Paulo Henrique Lustosa, o grande desafio do Sistema Estadual do Meio Ambiente é trabalhar a política estadual de forma integrada e participativa em todos os níveis de governo e sociedade, com vistas a garantir um meio ambiente sadio, economicamente viável e socialmente justo, salientando que “a ponta das soluções das questões relacionadas ao meio ambiente está diretamente ligada aos municípios que são, de fato, quem convive com os problemas ambientais”³⁰⁹.

306 DALLAGNOL, Paulo Renato. O licenciamento ambiental municipal. Considerações acerca da repartição de competências entre os entes federativos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1264, 17 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9292>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

307 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Mais de 90% dos municípios enfrentam problemas ambientais*. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1286&id_pagina=1>. Acesso em: 14 abr. 2012.

308 MILARÉ, 2009, p. 434.

309 SEMACE. *SEMACE e CONPAM somam forças para atender demanda ambiental no estado*. Disponível em:

Destarte, seria de extrema relevância para a real efetivação de um licenciamento ambiental adequado que os Municípios cearenses adotassem um Sistema Municipal do Meio Ambiente, composto de secretarias, autarquias e conselhos próprios para o exercício da tutela ambiental, razão pela qual devem as municipalidades destinar recursos específicos para o desenvolvimento da gestão ambiental local, integrada aos órgãos estaduais e federais. Somente através uma infraestrutura mínima e de um sistema integrado que legitime a atuação municipal, é que o licenciamento ambiental poderá ser realizado pelos entes municipais.

O Ceará possui 184 (cento e oitenta e quatro) municípios, que variam de mais de quinhentos mil habitantes a menos de cinco mil habitantes, segundo o senso do IBGE para 2010³¹⁰. Contudo, apenas sete prefeituras do Estado possuem órgãos próprios para a gestão ambiental: Fortaleza, Caucaia, Eusébio, Aquiraz, Sobral, Maracanaú, Acaraú e Iguatu³¹¹.

Diante da situação analisada, pode perceber-se que o órgão ambiental estadual ficará

<<http://www.semace.ce.gov.br/2011/06/semace-e-conpam-somam-forcas-para-atender-demanda-ambiental-no-estado/>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

310 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Senso 2010*. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=23>. Acesso em: 15 de jun. 2012.

³¹¹ São órgãos licenciadores no Estado do Ceará os seguintes:

Federal:

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

Av. Visconde do Rio Branco, 3900 Bairro de Fátima - Fortaleza-Ce CEP: 60055-172; Fone: (85) 3307-1100

Estadual: Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

Rua Jaime Benévolo, 1400 Bairro de Fátima - Fortaleza-Ce

CEP: 60050-081; Fone: (85) 31015570

Municipais:

Fortaleza: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM

Av. Deputado Paulino Rocha, 1343 Cajazeiras – Fortaleza-Ce

CEP: 60864-311; Fone: (85) 3452-6900

Eusébio: Autarquia Municipal de Meio Ambiente (AMMA)

Rua Edmilson Pinheiro, 150, Autódromo – Eusébio-Ce

Fone: (85) 32603615

Caucaia: Instituto do Meio Ambiente Municipal de Caucaia

Rua Tobias Correia, 714 - Centro de Caucaia (CE)

Fones: (85) 3342.1067 / 3342.1880

Aquiraz: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e desenvolvimento Urbano – SEMAD

Rua João lima , 259, Casa Amarela - Centro - Aquiraz (CE)

CEP: 61.700.000

Fone: (85) 3361.1890

E-mail: meioambiente@aquiraz.ce.gov.br

Sobral: Autarquia Municipal de Meio Ambiente (AMMA)

Avenida Comandante Maurocelio Rocha Pontes, 285 - Derby Clube - – Sobral (CE); Fone: (88) 3611-2016

Maracanaú: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM

Centro Administrativo - Avenida 02, nº 150, Conjunto Jereissati I –Maracanaú (CE). Cep: 61.905-430;

Fone: 3521-5159

Acaraú: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM

Rua General Humberto Moura, 675-b- Acaraú (CE)

CEP: 62580-000. Fones: (88) 3661-1469 - Ramal: 217 ou 208

E-mail: acarau.meioambiente@hotmail.com

Iguatu: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM

Avenida Rui Barbosa, S/N, Iguatu (CE); Fone: 3566-7919

sobrecarregado de licenciamentos ambientais, situação que se repete em todo o Brasil, principalmente no Nordeste (em conformidade com a referida estatística do IBGE), em virtude da ausência de órgãos ambientais municipais capacitados para exercer o poder de polícia ambiental ou conceder licenças ambientais, seja por falta de recursos específicos, seja por falta de infraestruturas física e técnica adequadas. Tal deficiência também acarreta num inevitável distanciamento do Poder Público Municipal das questões ambientais locais, dificultando o acesso da população a importantes informações e a participação mais ativa da comunidade local nos processos de licenciamento ambiental, o que certamente não fora o propósito da norma suscitada.

Apesar de todos os problemas enfrentados, inclusive das mais variadas formas de conflitos entre os órgãos ambientais, ademais das tão diversas interpretações doutrinárias e jurisprudenciais acerca da temática, a resolução em comento foi principal norma infraconstitucional que norteou a competência licenciadora em matéria ambiental, desde 1997 até o ano de 2011, em virtude da longa ausência de uma lei complementar que regulamentasse a competência administrativa comum, estabelecida pela Constituição Federal vigente, omissão suprida em 08 de dezembro de 2011, ao ser aprovada a tão esperada Lei Complementar n. 140, que 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, e altera a Lei n. 6.938/81.

Vejamos os critérios para definição da competência licenciadora por ela estabelecidos, e se os mesmos atendem ao anseio de uma minimização dos conflitos existentes entre órgãos ambientais.

6.2.4 Critérios da Lei Complementar n. 140/2011

A Lei Complementar n. 140/2011 firmou critérios para a definição da competência licenciadora em matéria ambiental, assim como estabeleceu outras ações administrativas específicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Finalmente fora regulamentada a competência material comum, em conformidade com a exigência foral do parágrafo único do art. 23, da CF/88. Resta saber se os critérios estabelecidos para decidir qual ente federativo detêm a competência licenciadora irão trazer

fim aos conflitos de competência vivenciados na prática administrativa e jurídica.

A referida Lei Complementar dita, em seu art. 7º, XIV e alíneas, quais são as atividades e os empreendimentos potencialmente poluidores que se sujeitam à competência licenciadora ambiental da União, *in verbis*:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...] XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

[...]

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Importante observar, num primeiro momento, que não houve modificações essencialmente modificadoras dos critérios já adotados pela Res. CONAMA n. 237/97. Vejamos por partes.

A LC 140/11, estabelece diversas ações administrativas na seara ambiental, firmando, entre estas, a competência licenciadora. Por tal razão, não mencionou no *caput* de seu artigo qual órgão licenciador, apenas que esfera de governo ele representará. No caso da Res. CONAMA n. 237/97, já se observava claramente no *caput* do artigo 4º que a competência ali firmada era inerente ao IBAMA, órgão executor federal. Embora a LC não faça menção expressa ao IBAMA, sabe-se que ele é o único órgão executor federal que pode licenciar, eis que o ICMBIO, como mencionado anteriormente, apenas exercerá atividade fiscalizadora das unidades de conservação, autorizando previamente o licenciamento ambiental que por ventura queira ser procedido em Unidade de Conservação.

Outro aspecto é a potencialidade poluidora das atividades a serem licenciadas pela

União, e a sua área de afetação direta. O *caput* da LC n. 140/11 não faz menção ao critério da área de influência direta do impacto ambiental, enquanto que a resolução em comento firmava a competência para licenciar com base inicial em tal critério, posto que afirmava que a competência seria do IBAMA configurando-se significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. Inclusive o inciso III, que estabelecia a competência licenciadora do IBAMA das atividades e empreendimentos cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados, que também adotava o critério da área de influência direta, deixou de prevalecer na nova lei complementar.

Quanto aos demais incisos do art. 4º da Resolução CONAMA 237/97, estes foram todos recepcionados pela Lei Complementar 140/11, senão vejamos: as alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ compõem exatamente o texto do inciso I do art. 4º, da Resolução em comento, que firma a competência licenciadora do IBAMA. A única distinção observada é em relação ao licenciamento em unidades de conservação de domínio da União, eis que a LC 140/12 faz uma ressalva para excetuar da competência do ente federal as Áreas de Preservação Ambiental (APAs) – que passam a ter regramento próprio, consoante veremos mais adiante. Quanto à alínea ‘e’, esta corresponde exatamente ao inciso II da Resolução CONAMA n. 237/97. Já a alínea ‘g’ equivale ao inciso IV, e a alínea ‘f’ corresponde ao inciso V, com pequenas alterações, mas permanecendo o licenciamento de caráter militar ao órgão executor federal.

Destarte, permaneceram os critérios geográfico, da dominialidade (que na verdade é o do ente instituidor da unidade de conservação), da especificidade e da segurança nacional.

As inovações mais significativas que LC 140/11 trouxe no que concerne à competência licenciadora do IBAMA estão: 1) na alínea ‘h’ do art. 7º, que consiste na possibilidade do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), estabelecer outras hipóteses de licenciamento ambiental no âmbito federal, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; 2) e no parágrafo único do citado artigo, que atribui a esta mesma Comissão Tripartite Nacional decidir, em casos de empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira, se a competência licenciadora será do órgão federal, também com a participação de um membro do CONAMA e levando em consideração os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. Nessa última hipótese, a regra geral passa a ser de competência dos órgãos estaduais e municipais, podendo ser excepcionalmente atribuída ao IBAMA.

A citada Lei Complementar instituiu tal Comissão Tripartite Nacional como instrumento de cooperação institucional, a ser formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. No entanto, deixa de esclarecer que autoridades ou órgãos poderão compor essa Comissão. Sobre tal omissão, Paim³¹² faz a seguinte crítica:

Não restou claro que autoridade ou órgão do Poder Executivo será responsável pelo ato que poderá criar novas hipóteses de licenciamento federal, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional.

Caberia essa tarefa ao Presidente da República, ao Ministro do Meio Ambiente, ao presidente do IBAMA ou ao próprio CONAMA, por ser órgão integrante do Poder Executivo Federal?

Tal resposta não foi dada pelo legislador. Se o seu intuito foi no sentido de que fosse o Chefe do Poder Executivo Federal a autoridade competente a redação deveria ter sido mais precisa, evitando interpretações diversas.

A criação desse novo órgão colegiado seria completamente desnecessária, considerando que Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) poderia realizar essa atividade sem qualquer prejuízo. Dentre outros, são titulares desse Conselho representantes dos Estados e dos Municípios.

Todavia não se pode antever como a Comissão Tripartite será formada, ou que tipologias adotarão para criar novas hipóteses de competência licenciadora do órgão ambiental federal, em virtude da sua recente aprovação. Mas algo é certo: parece-nos que o conflito de competência não será totalmente sanado, pois quase todos os critérios antes adotados continuam em vigor, com a exceção da área de influência direta do impacto ambiental, que na opinião de Paim “jamais poderia, no entanto, ser desconsiderada pelo legislador, posto que é corolário lógico do princípio constitucional da predominância de interesses”³¹³.

Quanto à competência licenciadora dos órgãos estaduais, a Lei Complementar 140/11 estabelece o seguinte, *in litteris*:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

312 PAIM, Maurício Carneiro. *Lei Complementar n. 140/11: primeiras impressões*. Disponível em: <file:///H:/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes.htm>. Acesso em: 5 de jun. 2012.

313 PAIM, 2012.

Destarte, entre as ações administrativas dos Estados, o art. 8º da Lei Complementar 140/11 firmou que a competência licenciadora estadual se daria nos casos de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em Unidades de Conservação instituída no âmbito estadual, exceto nas Áreas de Preservação Ambiental (APAs) – que passam a ter regramento próprio, consoante já frisado e de acordo com o que estudaremos mais adiante, e, no mais, passaram os entes estaduais a ter competência residual, ou seja, devendo licenciar aquelas atividades que, por exclusão, não são de competência federal, nem municipal.

A prevalência da competência licenciadora no âmbito estadual já era regra prevista na Lei 6.938/81, que adotava a competência apenas supletiva para o IBAMA, e excluía os municípios dessa tarefa. Assim, o rol art. 5º da Res. 237/97 CONAMA, que listava os empreendimentos e atividades de competência estadual e distrital, deixa de prevalecer.

Quanto à competência licenciadora municipal, esta foi instituída nos seguintes moldes:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Observa-se da redação dada à alínea ‘a’, inciso XIV, do citado artigo, que permanece o critério da área de influência direta do impacto, estabelecido também pelo art. 6º da Res. 237/97 CONAMA, firmando a competência estadual para licenciar em casos de impacto local. A grande diferença está no fato de que o aferimento deste impacto local dependerá de prévia tipologia a ser definida pelos respectivos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente. Neste sentido, a autonomia municipal para decidir a sua competência ambiental fica adstrita à competência dos Conselhos Estaduais.

A exclusão da participação municipal no poder de decisão acerca de sua competência licenciadora aparentemente representa uma afronta à própria competência material comum firmada pela Constituição Federal de 1988. A busca pelo fortalecimento dos Sistemas Ambientais Municipais e das Políticas Ambientais Locais parece ter sido deixado de lado pela Lei Complementar n. 140/11, que, contraditoriamente, tem como objetivo harmonizar as

políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente.

Paim³¹⁴ faz o razoável comentário de que a LC n. 140/11 poderia ter feito uso das Comissões Tripartites Estaduais³¹⁵ para a atividade de estabelecer a tipologia das atividades e empreendimentos a serem licenciados pelo ente municipal, permitindo, como mínimo, a participação do Município nessas escolhas, observe-se:

A hipótese prevista na alínea “a” parece ferir frontalmente o princípio da autonomia municipal, sendo de inconstitucionalidade manifesta.

Salvo melhor juízo, não compete a órgão estadual, ainda que colegiado e representativo, a definição das hipóteses de impacto local, limitando de forma impositiva o exercício da competência ambiental municipal. Deveria ser no mínimo garantida a participação dos municípios na tomada dessa decisão.

Conforme já mencionado, a definição de novas hipóteses de licenciamento no âmbito federal passa pela análise da Comissão Tripartite Nacional. Não se compreende por que razão essa atividade não foi estabelecida como de competência das Comissões Tripartites Estaduais.

Em se tratando de uma lei complementar que, regulamentando assunto de competência comum, tem por objetivo a fixação de normas de cooperação mútua, não parece lógico o estabelecimento de regra de cunho autoritário como a contida no referido dispositivo.

Somos partidários deste entendimento, razão pela qual entendemos descabida a restrição à autonomia municipal levada a cabo por esta Lei Complementar.

No que concerne à hipótese da alínea ‘b’, do inciso XIV, do art. 9º, a referida LC apenas seguiu o mesmo critério do ente federativo instituidor para firmar a competência licenciadora das Unidades de Conservação de âmbito local, cabendo ao órgão ambiental municipal licenciar as atividades e os empreendimentos localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Em conformidade com o que estabelece o art. 12 da citada Lei, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental. Em tais casos, a definição do ente federativo responsável pelo licenciamento ambiental seguirá os demais critérios previstos para o licenciamento no âmbito federal, estadual e municipal.

Portanto, somente quando se tratar de Áreas de Proteção Ambiental é que o ente federativo instituidor da unidade de conservação não interessará para fins de definição da

314 PAIM, 2012.

315 Segundo a LC n. 140/11, tais Comissões serão 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 (art. 4º, parágrafo 3º).

competência licenciadora. Em todas as demais unidades de conservação, basta averiguar que ente a instituiu e será este o âmbito federativo responsável pelo seu licenciamento.

Não há lógica neste raciocínio do legislador, em excepcionar apenas as APAs, posto que estas possuem as mesmas características inerentes às demais unidades de conservação, não havendo motivo plausível para adotar um critério diferenciado. Acreditamos que isto pode confundir e complicar na hora de definir o órgão licenciador, podendo suscitar ainda mais conflitos entre os órgãos ambientais.

Outrossim, importa frisar que a competência licenciadora do Distrito Federal será firmada pelos mesmos critérios estabelecidos para os entes estaduais e os entes municipais, em conformidade com o art. 10, da LC n. 140/11.

Quanto ao polêmico nível único de competência firmado pela Res. CONAMA n. 237/97 para o licenciamento ambiental, este assim permanecerá, em consonância com o art. 13 da Lei Complementar em questão. Portanto, as competências licenciadoras dos diferentes entes federativos permanecerão adstritas ao órgão que detêm a competência, firmando, assim, a vedação de um licenciamento conjunto.

Apesar desta limitação na atuação dos demais entes federativos no procedimento de licenciamento ambiental que foge de sua competência, a Lei Complementar em comento prevê a possibilidade dos órgãos interessados manifestar-se ao responsável pela licença, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. Ocorre que tal manifestação tampouco é vinculante, tendo o órgão ambiental competente total autonomia de decisão.

Outra modificação de grande relevância foi a limitação não apenas da atuação licenciadora, mas também da competência fiscalizadora. A LC n. 140/11³¹⁶ condiciona o exercício do poder de polícia ambiental à competência licenciadora. Ou seja, somente o órgão responsável pelo licenciamento poderá, em regra, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada.

Ora, se apenas o licenciamento ambiental limitado a um único nível de competência já suscitava diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais no sentido de sua inconstitucionalidade, por entender que esta representa afronta à competência comum material, imaginem a polêmica que irá provocar o condicionamento do exercício do poder fiscalizador à competência licenciadora, impedindo que os demais entes federativos que não

316 Art. 17, *caput*.

tenham licenciado a atividade, ou não sejam competentes para fazê-lo, de impor sanções administrativas às infrações ambientais cometidas por tais atividades e/ou empreendimentos.

De fato, tal limitação representa uma afronta direta à própria competência material comum firmada pelo art. 23, III, VI e VII da Constituição Federal de 1988, posto que o objetivo maior da Carta Magna é firmar uma cooperação na atuação das três esferas de Governo, pois apenas através da soma de força e esforços é possível garantir uma efetiva proteção aos bens e valores ambientais. Contudo, esta limitação imposta pela LC n. 140/11 impedirá a atuação conjunta não apenas para licenciar atividades, mas no controle das mesmas, a fim de tutelar o meio ambiente sadio. Isto pode acarretar em sérios prejuízos ao bem-estar da população e ao meio ambiente, posto que os entes federativos não competentes para licenciar passarão a abster-se de fiscalizar os empreendimentos e as atividades licenciados por outros órgãos.

A Lei Complementar n. 140/11³¹⁷, numa tentativa de justificar tal limitação, aparentemente inconstitucional, afirma que esta não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalizar os empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores, devendo apenas prevalecer o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a atribuição do licenciamento ambiental. Contudo, entendemos que tal ressalva não justifica nem ameniza a limitação ao poder de polícia ambiental, pois, embora não vede a fiscalização por parte de outros entes federativos, torna a sua atuação inválida diante da ação do órgão competente para licenciar, fato que seguramente gerará uma série de disputas entre os órgãos ambientais e ainda mais conflitos nesta seara do poder de polícia ambiental.

Outrossim, prejudica enormemente a autonomia dos órgãos representativos das três esferas de Governo, eis que somente poderão agir “fora de sua competência” em casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, devendo comunicar imediatamente ao órgão competente para licenciar para as providências cabíveis³¹⁸, transformando a cooperação em submissão.

Outra grande falha da LC n. 140/11³¹⁹ é a imposição de que a pessoa que queira denunciar qualquer infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidores, se identifique legalmente. Ou seja, nos moldes desta incumbência, não poderão mais ser levadas a cabo investigações no âmbito administrativo caso a denúncia

317 Art. 17, § 3º.

318 Art. 17, § 2º.

319 Art. 17, § 1º.

seja anônima. Ademais, o legislador impõe que a representação seja dirigida ao órgão competente para licenciar. Há, portanto, patente lesão ao princípio da participação popular, eis que a comunidade direta ou indiretamente atingida só poderá manifestar-se se legalmente identificada, o que pode representar, muitas vezes, um risco para os delatores das infrações ambientais, ensejando num desestímulo ou desistência por parte das pessoas que queiram denunciar certos fatos, mas não querem correr o risco de ser identificadas pelo empreendedor infrator. Ademais disso, terão que conhecer a Lei para saber a que ente federativo compete o licenciamento de tal atividade, fato que representa um verdadeiro contra-senso, posto que a própria Constituição Federal e as demais normas ambientais objetivam facilitar e incentivar a participação da sociedade nas questões ambientais.

6.2.4.1 A competência supletiva e a ação administrativa subsidiária

A atuação supletiva, para os fins da LC n. 140/11, é a ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições (art. 2º, II). Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento ambiental quando: a) inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, devendo, em tais casos, a União desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais, até a sua criação; b) inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, devendo, em tais casos, o Estado desempenhar as ações administrativas municipais, até a sua criação; e c) inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, devendo, em tais casos, a União desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos³²⁰. Outrossim, a atuação subsidiária pode dar-se em virtude da omissão do órgão originalmente detentor da competência, mas importa lembrar que a própria LC n. 140/11 limita tal atuação aos casos de urgência, devendo ser o órgão competente ser imediatamente comunicado, e prevalecendo o auto de infração por ele exarado.

Destarte, a competência supletiva permite aos entes federativos que não detêm a competência originária para licenciar ou fiscalizar (pois vimos que esta última foi limitada à primeira), exercer tais atividades em casos de inexistência do órgão competente, inépcia ou omissão do mesmo.

A atuação supletiva é bastante comum, posto que, como antes destacado, em casos de

320 Art. 15, e incisos.

licenciamento atribuído aos órgãos ambientais municipais, há uma evidente deficiência dos entes municipais no que se refere à implementação de uma Política Ambiental Municipal, com recursos próprios, órgãos e infra-estrutura adequados, pessoal habilitado, etc, o que incapacita a grande maioria dos Municípios a desempenharem as ações administrativas que lhe correspondem na seara ambiental, sobrecarregando, assim, o ente estadual, ao qual já foi atribuída a maior demanda licenciadora, eis que passou a ter competência residual. Outrossim, importa ressaltar que a competência supletiva não implica na substituição de um ente federativo por outro, devendo o ente competente assumir suas ações típicas quando for criado ou passar a ser apto para exercê-las.

A LC n. 140/11³²¹ também firma a ação administrativa subsidiária, que deve ser entendida como aquela que visa auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns. Assim, a competência subsidiária representa um apoio, uma cooperação a ser desempenhada entre os diferentes níveis de Governo. Importa salientar que tal atuação subsidiária somente poderá ser desempenhada quando houver solicitação expressa pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na referida Lei, como é o caso do licenciamento ambiental e da fiscalização administrativa. A cooperação entre os entes federativos poderá dar-se por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de auxílio.

A ação subsidiária prevista nesta Lei Complementar já estava expressa na Res. 237/97 do CONAMA, assim como nas normas de Direito Ambiental, que preveem a efetividade do princípio da Cooperação entre os entes federativos nas questões ambientais. Decorre, igualmente, da própria competência material comum, que tem o exato intuito de que haja uma atuação administrativa cooperada, conjunta.

O princípio constitucional da subsidiariedade fundamenta as repartições das competências administrativas em matéria ambiental, justificando, portanto, a atuação supletiva e subsidiária. Contudo, nos moldes estabelecidos pela LC n. 140/11, nos parece que houve uma restrição inconstitucional das atribuições comuns, eis que ademais de vincular a competência fiscalizadora à competência licenciadora, ambas devendo ocorrer em um único nível de competência, também fere a autonomia dos entes federativos, que sempre deverão remeter-se ao órgão competente para licenciar, e só podendo atuar em casos de urgência, com comunicação imediata, e quando houver solicitação expressa do órgão originalmente competente para tais atribuições.

321 Art. 2º, III e art. 16 e parágrafo único.

6.2.4.2 A prevalência e a eficiência das modificações implementadas

Vimos que a regulamentação da competência material comum em matéria ambiental, firmada pelo art. 23, III, VI e VII, da Constituição Federal, foi ansiosamente aguardada, no intuito de que os conflitos de competência fossem sanados, e a fim de que esta fosse dada pelo meio correto, ou seja, por Lei Complementar.

Com a aprovação da LC n. 140/11 finalmente foi efetuada tal regulamentação, nos moldes do parágrafo único do art. 23 da CF/88, sendo patente a sua prevalência diante as demais normas que discorram sobre tal matéria, como é o caso da Res. 237/97 do CONAMA. Cumpre salientar que tal Resolução somente deixa de prevalecer no que concerne aos comandos também expressos na Lei Complementar, isto é, quanto às demais questões, no que se refere a prazos do licenciamento e demais especificidades do procedimento, esta e outras normas foram recepcionadas pela LC n. 140/11.

Ademais, a referida Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento ambiental iniciados a partir de sua vigência. Outrossim, nas hipóteses das tipologias a serem definidas pela Comissão Tripartite Nacional, em casos de licenciamento pela União, e pelo Conselho Estadual, em casos de licenciamento pelos Município, a aplicação desta Lei Complementar somente se dará a partir da entrada em vigor de seus respectivos atos. Enquanto não forem estabelecidas as tipologias em questão, os processos de licenciamento ambiental serão conduzidos conforme a legislação em vigor.

Muito se questionava acerca da constitucionalidade das repartições de competência licenciadora instituídas pela Res. CONAMA n. 237/97, principalmente com relação ao licenciamento a ser dado em um único nível de competência, por entender que isto feria diretamente a competência material comum firmada pelo art. 23 da CF/88. Contudo, como vimos, a LC n. 140/11 manteve a competência licenciadora a ser efetuada por apenas um ente federativo, ademais de ter vedado a atuação conjunta e ter limitado a atuação fiscalizadora aos órgãos competentes para licenciar. Tais alterações, numa primeira impressão, causaram ainda mais conflitos ambientais e suscitará ainda muitas divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da temática. Assim, a pretensão de que a Lei Complementar regulamentadora da competência administrativa comum em matéria ambiental viria a resolver todos os problemas de conflitos existentes, ficou apenas na ilusão.

Não há, no entanto, como falarmos dos efeitos na prática desta Lei, posto que ainda é cedo para senti-los, eis que foram mantidos quase todos os critérios da Resolução n 237/97, e

no que concerne às modificações mais expressivas estas ainda estão em implementação. Contanto, já há uma manifestação doutrinária no sentido de que a Lei em questão afronta a Constituição Federal³²², assim como também já foi proposta a primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar n. 140/11 (como veremos a seguir), o que nos permite afirmar que a matéria já gera polêmicas, não havendo a referida Lei atendido aos anseios da doutrina e dos operadores do Direito, muito menos dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental e pela fiscalização das atividades lesivas ao meio ambiente, que ainda devem estar perdidos em como agir.

6.2.4.3 A Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar n. 140/2011

A Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASIBAMA) ajuizou, em 09 de abril de 2012, perante o Supremo Tribunal Federal, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4757), contra diversos dispositivos da Lei Complementar n. 140/2011.

A Associação em comento aponta uma inconstitucionalidade formal e várias inconstitucionalidades materiais. A inconstitucionalidade formal reside na alteração de conteúdo do § 3º, do art. 17, da referida Lei, durante a votação no Senado Federal, fato pelo qual o projeto de lei deveria ter retornado para a apreciação da Câmara dos Deputados, e não remetido à sanção, ferindo, assim, a exigência imposta pelo art. 65 da Constituição Federal. Quanto às inconstitucionalidades materiais, assevera que: a) há limitação das competências ambientais entre os entes federativos e transformação de competências ambientais comuns em competências privativas; b) confusão jurídica causada pela possibilidade de haver duplicação ou triplicação de atuações e processos administrativos; c) perda da atuação supletiva da União; d) delegações automáticas e voluntárias de competências sobre o dever de proteção ambiental que é irrenunciável; e) permissão da inércia do Poder Público diante de um dano ambiental; f) criação de hipótese fictícia de autorização ambiental em face do decurso de tempo da manifestação do órgão ambiental competente; e, ainda g) contesta a revogação do §4º, do art. 10, da Lei nº 6.938/81, eis que modificou a competência do licenciamento da

322 Podemos citar como exemplos os seguintes artigos: *Lei Complementar nº 140/2011: a desnaturação da competência comum e da ação conjunta, em claro risco ao meio ambiente*, de Carlos Cardoso Filho, disponível em: <J:\lei-complementar-no-140-2011-a-desnaturacao-da-competencia-comum-e-da-acao-conjunta-em-claro-risco-ao-meio-ambiente.htm>; e *Lei Complementar 140 – O prenúncio do caos*, de Dener Giovanini, disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/dener-giovanini/lei-complementar-140-%E2%80%93-o-prenuncio-do-caos/>>.

União em razão do lugar do impacto para o local do empreendimento.³²³

A associação acredita que a LC 140/2011 “agride violentamente o princípio e o dever constitucional da cooperação quando, em vários dispositivos, isola, limita e segrega competências ambientais de fiscalização”. Para a entidade, “trata-se de um verdadeiro rebaixamento da proteção ambiental”. Na ADI a Associação pede, liminarmente, sejam suspensos os efeitos da referida Lei e, ao fim, seja a norma declarada inconstitucional. Alternativamente, pede a suspensão, até o julgamento definitivo da ação, dos seguintes dispositivos: artigo 4º, incisos V e VI; artigo 7º, inciso XIV, alínea "h" e parágrafo único; artigo 8º, incisos XIII e XIV; artigo 9º, incisos XIII e XIV; artigo 14, parágrafos 3º e 4º; artigo 15; artigo 17, caput e parágrafos 2º e 3º, incisos XIII e XIV; além dos artigos 20 e 21 da Lei Complementar 140/2011.³²⁴

O processo tem como relatora a Ministra Rosa Weber, que, em 19/05/2012 proferiu despacho requisitando informações ao Congresso Nacional e à Presidência da República sobre a aprovação da lei, a serem prestadas no prazo de cinco dias. Após as informações, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República teriam vistas do processo, sucessivamente, para emitir parecer sobre o pedido, no prazo de três dias (art. 10, § 1º, da Lei 9.868/1999). O Congresso Nacional deixou de apresentar as informações requestadas. O Advogado Geral da União apresentou manifestação e a Procuradoria Geral da República opinou pelo deferimento parcial da liminar. Concluso o feito ao Ministro Presidente do STF, este proferiu um despacho, em 19/07/2012, no sentido de que não há urgência para a sua atuação no feito e determinou o retorno dos autos à Relatoria, que, até hoje, não apreciou a liminar em comento.³²⁵

Como se vê, a Lei Complementar n. 140/11 ainda trará à tona muitas discussões e polêmicas, sendo necessário aguardar uma eventual declaração de inconstitucionalidade, ou como a sua aplicação se dará na prática, para averiguar a sua real eficiência na resolução de conflitos de competência da seara ambiental.

323 ASIBAMA. *Asibama Nacional contesta a LC nº 140/2011 no Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://asibamanacional.org.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=529&Itemid=1>. Acesso em: 12 de jun. 2012.

324 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=209095>> Acesso em: 14 de jun. 2012.

325 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4757 - Ação Direta De Inconstitucionalidade (Eletrônico)*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4224704>>. Acesso em: 10 de jul. 2012.

7 OS CONFLITOS AMBIENTAIS DECORRENTES DE ATIVIDADES LICENCIADAS E O CONTROLE JUDICIAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

De acordo com toda a fundamentação teórica e normativa que estudamos até o momento, o Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público exerce o controle de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, a fim de adequá-los às normas ambientais, protegendo o meio ambiente sadio e a qualidade de vida do ser humano.

Contudo, na prática, nem sempre uma atividade possuidora de uma licença ambiental está verdadeiramente adequada aos valores ambientais. Isso pode ocorrer por uma série de fatores, seja porque o empreendedor deixou de cumprir as condicionantes e medidas de controle ambiental impostas pelo órgão ambiental licenciador, ou violou normas ambientais, seja pela superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, que não eram previsíveis à época do licenciamento, seja porque houve omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

Em qualquer dessas hipóteses, o empreendimento estará sujeito à revisibilidade, a teor do art. 19 da Res. CONAMA n. 237/97, cabendo ao Poder Público modificar as condicionantes anteriormente impostas, e, em casos menos graves, suspender as licenças concedidas, quando houver a necessidade de um tempo para a adequação das normas ambientais, ou até mesmo cancelá-las, quando se tratar de uma situação irreversível, não passível de regularização.

Para que haja uma efetiva revisibilidade das atividades e dos empreendimentos licenciados, é necessário que os órgãos ambientais atuem conjunta e constantemente no exercício da fiscalização, através de vistorias, perícias técnicas, etc. As denúncias da sociedade ou dos demais órgãos, como o Ministério Público, também são de suma importância para a concretização de um adequado poder de polícia ambiental.

Neste sentido, os Municípios, que estão mais próximos das questões ambientais locais e da população diretamente atingida pelos efeitos decorrentes das atividades licenciadas, têm um papel essencial na propulsão de uma gestão ambiental de qualidade, que garanta o meio ambiente sadio e o bem estar da coletividade. Contudo, como antes destacado, há uma carência de infraestrutura e pessoal habilitado no âmbito municipal, eis que pouquíssimos Municípios possuem recursos voltados para o desenvolvimento de uma política ambiental local, impossibilitando a realização de fiscalização ou licenciamento ambiental, restando essa incumbência ao órgão ambiental estadual.

Ademais disso, o maior problema está situado nas hipóteses em que a licença ambiental foi concedida em desatendimento às normas de tutela do meio ambiente por culpa ou dolo da Administração Pública. É que há certas situações em que o próprio órgão ambiental, seja por deficiência estrutural e/ou técnica, seja porque se vê beneficiado financeira ou politicamente, pode licenciar certas atividades que desatendem as normas ambientais e/ou o interesse da coletividade. Tais hipóteses devem ser combatidas, eis que inadmissíveis. O licenciamento ambiental existe com o fim de adequar o empreendedor às normas ambientais, e somente quando for possível fazê-lo, poderá a licença ambiental ser concedida. Não pode o Poder Público, arbitrariamente, outorgar licenças ambientais.

Para as hipóteses de culpa ou dolo do agente público lotado no órgão licenciador ao conceder licença ambiental, em situações de violação às normas ambientais, há três soluções possíveis: 1) a Administração Pública pode rever seus próprios atos, anulando aqueles que não merecem vigorar: assim, poderá o próprio órgão licenciador revisar a licença concedida e modificar as condicionantes antes impostas, ou suspender ou cancelar as licenças antes concedidas; 2) outro órgão ambiental, das demais esferas federativas, que não detêm a competência para licenciar, observa a situação de irregularidade, podendo embargar a obra ou suspender parcial ou totalmente as atividades do empreendimento licenciado, com fundamento na competência material comum para proteger o meio ambiente; 3) o Poder Judiciário revisa o ato da Administração levado a juízo, podendo anulá-lo, ou determinar a adequação do empreendedor às normas ambientais, sob pena de suspensão ou anulação da licença antes concedida.

A primeira hipótese, de controle interno, é a mais adequada, mas nem sempre a mais plausível na prática. Ora, se o órgão licenciador incorreu em erro ao conceder uma licença ambiental, dificilmente este se dará conta, apenas quando for evidenciado um dano ambiental posterior, ou quando houver uma fiscalização no empreendimento licenciado e se constate o equívoco. Outrossim, nos casos em que a licença foi concedida em desobediência às normas ambientais por dolo da Administração e/ou do administrador público, a irregularidade permanecerá enquanto não houver fiscalização externa, seja por outros órgãos ambientais, seja pelo Poder Judiciário.

Quanto à segunda hipótese, de controle externo, mas pela própria Administração Pública, há ponderações a serem feitas. Vimos que a Lei Complementar n. 140/11 limitou sobremaneira a fiscalização por parte dos demais órgãos ambientais que não detêm, de forma originária ou delegada, a competência licenciadora, eis que firmou que a atuação dos outros entes federativos só poderá ocorrer em casos de urgência e com comunicação imediata ao

órgão competente para licenciar, prevalecendo sempre o auto de infração deste último. Assim, a competência material comum para tutelar o meio ambiente restou seriamente prejudicada, fato que obstaculizará a fiscalização dos demais órgãos naqueles empreendimentos e atividades cujas competências não lhe pertencem.

Diante deste raciocínio, vê-se que a terceira hipótese, de controle dos atos da Administração pelo Poder Judiciário, será de grande importância para a revisibilidade das licenças concedidas, principalmente quando ocorrer culpa ou dolo por parte do próprio órgão licenciador.

Estudaremos neste capítulo situações específicas de danos e conflitos ambientais decorrentes de atividades licenciadas no Estado do Ceará, a fim de elucidar que nem sempre a atuação estatal é efetiva no controle dos impactos ambientais decorrentes da instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores.

A seguir, analisaremos casos concretos de controle jurisdicional dos atos da administração ambiental, para averiguar a adequação das normas e dos valores ambientais nos atos de concessões de licenças ambientais, assim como para observar as soluções impostas pelo Poder Judiciário em casos de arbitrariedade ou abuso de poder do Executivo.

Por fim, se fará uma ponderação acerca do risco da judicialização das licenças ambientais, posto que a análise e o sopesamento dos impactos negativos e positivos decorrentes de atividades e empreendimentos capazes de causar degradação ambiental é uma tarefa complexa, árdua, que envolve conhecimento técnico multidisciplinar, devendo atender-se a observância dos valores e princípios ambientais em prol do bem estar ambiental e da coletividade.

7.1 Os conflitos ambientais decorrentes de atividades licenciadas e o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: alguns casos concretos no Estado do Ceará

Como antes destacado, nem sempre as atividades e os empreendimentos licenciados atendem de forma real e efetiva aos interesses e valores ambientais, podendo causar danos ambientais e prejuízos à saúde e à qualidade de vida humana. Diversos são os conflitos ambientais no Brasil, demonstrando que há empreendimentos que, apesar de acarretarem prejuízos ao meio ambiente, à saúde e ao bem estar da coletividade ou de uma comunidade específica, tem a sua licença ambiental concedida. Há inúmeros relatos de injustiças ambientais³²⁶ no País, denunciando uma desigualdade na distribuição dos riscos ambientais,

326 O conceito de injustiça ambiental foi definido na declaração de princípios da Rede Brasileira de Justiça

eis que restam prejudicados com os ônus da utilização dos espaços e recursos ambientais os grupos sociais de menor baixa renda, os povos étnicos, a classe operária, dentre outros grupos mais vulneráveis e marginalizados.

Aduz Zhouri³²⁷ ser necessário reconhecer que os grandes empreendimentos industriais como hidroelétricas, mineração, monocultura de soja, de cana-de-açúcar, eucalipto, dentre outros, homogenizam os espaços ambientais e são geradores de injustiças ambientais, posto que acarretam em danos e riscos aos grupos sociais mais fragilizados, vejamos:

[...] As assimetrias na classificação e na apropriação social da natureza resultam em uma distribuição ecológica desigual. O conflito eclode quando o sentido e a utilização de um espaço ambiental por um determinado grupo ocorrem em detrimento dos significados e dos usos que outros segmentos sociais possam fazer de seu território e, com isso, assegurar a reprodução do seu modo de vida.

A governança ambiental, entendida como consenso e gestão dos recursos e dos sujeitos, elide as considerações sobre os conflitos que permeiam os processos sociais. É imperativo reconhecer que projetos industriais homogeneizadores do espaço, tais como hidrelétricas, mineração, monoculturas de soja, eucalipto, cana-de-açúcar, entre outros, bem como políticas globais a partir de formulações abstratas e distantes, são geradores de injustiças ambientais, na medida em que, ao serem implementados, imputam riscos e danos às camadas mais vulneráveis da sociedade. Os conflitos decorrentes denunciam contradições em que as vítimas das injustiças ambientais não só são verdadeiramente excluídas do chamado desenvolvimento, mas assumem todo o ônus dele resultante. [...]

Esta é uma realidade constatada no “Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil”³²⁸, que é um projeto desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)³²⁹, que sistematiza e socializa informações sobre injustiças ambientais vivenciadas por inúmeras populações e grupos atingidos em seus territórios, por projetos e políticas baseadas numa visão de desenvolvimento considerada insustentável e prejudicial à saúde por tais populações, bem como por certos movimentos sociais e ambientalistas parceiros. As fontes de informações sistematizadas nos casos apresentados no Mapa de Injustiça Ambiental provêm, em grande parte, dos dados fornecidos pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA)³³⁰, incluindo a

Ambiental, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre em 2002, como “o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”.

327 ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000300007>>. Acesso em: 14 de jun. 2012.

328 LIS/ICICT/Fiocruz. *Mapa da injustiça ambiental e saúde no Brasil*. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

329 Organização não-governamental voltada para a promoção dos direitos humanos, da gestão democrática e da economia solidária, pertencente à secretaria executiva da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA).

330 A Rede Brasileira de Justiça Ambiental consolidou-se, desde 2002, como um espaço de identificação,

experiência de suas entidades, suas discussões e seus Grupos de Trabalho.

O Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil apresenta cerca de 300 casos distribuídos por todo o país, os quais podem ser localizados por unidades da federação, assim como por palavras-chave. Lá podemos encontrar situações específicas de empreendimentos licenciados em todo o território nacional, onde riscos e impactos ambientais afetam diferentes populações “discriminadas e invisibilizadas pelas instituições e pela mídia”³³¹. Tendo como objetivo defender e promover a saúde, na busca da construção de uma sociedade mais justa, o Mapa defende a prática de uma ciência cidadã, que delata diversos conflitos e injustiças ambientais, a fim de que tais casos possam ser denunciados e amparados pela investigação científica, e almejando que as políticas públicas se direcionem no sentido de minimizar tais vulnerabilidades, promovendo o verdadeiro desenvolvimento sustentável. Neste sentido os colaboradores afirmam que:

Muitos casos mostram como tais populações são ameaçadas e vítimas de violência quando buscam exercer sua cidadania, ao defenderem seus direitos pela vida, que incluem a terra, a saúde, os ecossistemas, a cultura e a construção de uma sociedade mais humana, saudável e democrática. A prática de uma ciência cidadã adotada neste projeto assume uma posição ética solidária com tais populações, reconhecendo que os problemas e conflitos apresentados são complexos e exigem soluções de curto, médio e longo prazo, incluindo mudanças estruturais nos sistemas de produção e consumo das sociedades capitalistas modernas, bem como nas políticas públicas e práticas das organizações.

[...] defender e promover a saúde significa não somente a construção de ambientes mais saudáveis, mas de uma sociedade mais fraterna, mais igualitária em que a dignidade humana seja intocável. Tais objetivos são abalados quando investimentos econômicos, políticas e decisões governamentais acabam por prejudicar os direitos fundamentais de comunidades indígenas e quilombolas, agricultores familiares, pescadores artesanais, comunidades tradicionais diversas, mas também trabalhadores e moradores das cidades que vivem nas “zonas de sacrifício”. Nesse sentido, os casos selecionados revelam situações decorrentes de um modelo de desenvolvimento cujos empreendimentos – sejam eles indústrias petroquímicas, hidrelétricas, agronegócio para exportação, hotéis “ecológicos” de luxo ou aterros sanitários – desprezam a vida de inúmeras populações que habitam seus territórios. As políticas intersetoriais que poderão alcançar os objetivos de reverterem tais vulnerabilidades e promoverem saúde são, em nossa concepção, fundamentais para a construção de uma sociedade socialmente justa e ambientalmente sustentável.³³²

No caso específico do Estado do Ceará, há diversos casos mapeados. Vamos aqui

solidarização e fortalecimento dos princípios de Justiça Ambiental, apoiando lutas populares pelos direitos sociais e humanos, a qualidade coletiva de vida e a sustentabilidade ambiental. Constitui-se como um fórum de discussões, de denúncias, de mobilizações estratégicas e de articulação política, com o objetivo de formulação de alternativas e potencialização das ações de resistência desenvolvidas por seus membros, movimentos sociais, entidades ambientalistas, ONGs, associações de moradores, sindicatos, pesquisadores universitários e núcleos de instituições de pesquisa/ensino.

331 LIS/ICICT/Fiocruz. *Breves considerações conceituais e metodológicas...* Disponível em:

<<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=metodo>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

332 Ibid.

mencionar e analisar alguns, para contrapor a versão das comunidades atingidas pelas injustiças ambientais com o posicionamento das políticas públicas de gestão ambiental e dos empreendidos Res.

Um dos casos é o acometimento de doenças não transmissíveis ou crônicas, piora na qualidade de vida e insegurança alimentar por contaminação por uso indiscriminado de agrotóxicos, na região da Chapada do Apodi, que atinge diretamente o município de Limoeiro do Norte e as comunidades do entorno (Pereiro, Potiretama, Iracema, São João do Jaguaribe, Russas, Quixeré, Ererê, Jaguaribara, Limoeiro do Norte, Jaguaribe), havendo contaminação do solo, da água superficial e da subterrânea, da vegetação. O conflito está assim sintetizado:

O uso indiscriminado de agrotóxicos no Brasil – assim como em outros países da América Latina – resulta em níveis severos de poluição ambiental e intoxicação humana. A produção agrícola com uso de agrotóxicos tem como objetivo a garantia da produtividade em larga escala, o que caracteriza a realidade do campo do Brasil. Deste modo, trabalhadores(as) sofrem agressões como expropriação, precarização nas relações de trabalho, des(re)territorialização de agricultores familiares e ampliação da pobreza.

Na região do Vale do Jaguaribe, município de Limoeiro do Norte, o comprometimento da saúde pela produção com uso de agrotóxicos é evidenciado pela quantidade de casos semelhantes tais como fraqueza no corpo, tontura, dor de cabeça, coágulos de sangue no vômito e mudança no tom da pele.

[...]

Em 2006, um relatório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) apontou vários problemas de produtores agrícolas na aplicação de agrotóxicos, com casos letais à saúde. Conforme o relatório, 79% dos irrigantes declararam a utilização dos agrotóxicos. Destes, apenas 10% afirmaram ter e seguir o receituário agrônomo. Apenas 3% faziam a calibração do pulverizador, 7% utilizavam Equipamentos de Proteção Individual (EPI) completo, 20% aplicavam em horário inadequado, 96% não conheciam a tríplice lavagem. Análise dos dados do Instituto de Combate ao Câncer (ICC) referentes ao período de 2000 a 2006 apontam que ser agricultor confere maior risco de vir a ser vitimado pelo câncer, com destaque para as localizações do mieloma múltiplo, na bexiga urinária, nos testículos, no pênis e no sangue (leucemia).

Esse é portanto um dos principais contrapontos do modelo agrícola, em tempos recentes detacado como paradigma da agricultura do Ceará, à medida que também estabelece sub-espacos seletos, socialmente excludentes, com forte concentração de renda, mas refletindo acesso desigual à técnica, para transformar a natureza, bem comum, em mercadoria, e substituindo pontos opacos, “sem vida”, em territórios dinâmicos, caracterizando-se como “pontos luminosos”, na terminologia do geógrafo Milton Santos.³³³

Sirvinskass salienta que uso indiscriminado de agrotóxicos pode acarretar em diversos malefícios a saúde e ao meio ambiente: “o uso excessivo de fertilizantes pode causar acidificação dos solos, contaminação dos reservatórios de água, mas também pode causar danos ao meio ambiente e colocar em risco a saúde da população que consome produtos com

333 LIS/ICICT/Fiocruz. *Uso indiscriminado de agrotóxicos contamina recursos hídricos e é a provável razão da forte incidência de câncer em populações trabalhadoras e moradoras do vale do Jaguaribe*. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=47>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

excesso de agrotóxicos”³³⁴.

Apesar dos riscos e danos que a utilização desmedida dos agrotóxicos pode causar, os resultados do Projeto de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos, realizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) - que monitorou alimentos que compõem a dieta alimentar do povo brasileiro disponíveis em supermercados - demonstraram que o uso destes insumos no País se dá de forma indiscriminada. E advertem:

Esta prática ilegal apresenta duas conseqüências negativas: a primeira é a exposição do trabalhador rural aos agrotóxicos que apresentam elevada toxicidade aguda ou crônica. A segunda é a utilização de agrotóxicos não registrados para a cultura implica no aumento de risco dietético de consumo de resíduos desses agrotóxicos, uma vez que esse uso não foi considerado no cálculo do impacto da ingestão diária.³³⁵

O Brasil tornou-se, nos últimos anos, o maior consumidor e exportador mundial desses produtos. Um fator de grande contribuição para este fenômeno é a concessão de diversas isenções tributárias referentes às operações e comercializações que envolvem agrotóxicos³³⁶. Tais incentivos fiscais se dão tanto em nível federal, como estadual.

Teixeira e Rigotto compreendem que a análise de tais isenções contribui na compreensão do processo que levou o Brasil à posição de campeão mundial de consumo de agrotóxicos nos anos consecutivos de 2008 e 2009, tendo, neste último, superado a quantia de um milhão de toneladas consumidas:

O Estado, ao provocar o barateamento dos custos desses produtos, incentiva e amplifica sua utilização. Se o uso de substâncias químicas capazes de prejudicar a vida é autorizado, precariamente controlado e até mesmo estimulado, os recursos advindos de sua taxaço deveriam servir, ao menos, para os gastos com a atenção à saúde das pessoas atingidas e com a remediação dos impactos ambientais³³⁷.

E as conseqüências de um país que promove uma produção agrícola com utilização indiscriminada de agrotóxicos são os inevitáveis riscos à saúde e ao meio ambiente, distanciando a realidade prática do discurso de promoção de um desenvolvimento sustentável,

334 SIRVINSKAS, 2009. p. 373.

335 ANVISA. Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). Disponível em: <http://www.estadao.com.br/especiais/2010/06/relatorio_para_anvisa.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

336 O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) - órgão colegiado composto por representantes de todos os Estados, do Distrito Federal e da União, que tem como função precípua conceder benefícios fiscais de forma controlada e harmônica, além de interpretar a legislação do ICMS por meio de concessões, renovações ou incentivos e benefícios fiscais do imposto - firmou, em 4 de novembro de 1997, um Convênio reduzindo em 60% a base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias nas saídas interestaduais dos agrotóxicos. Muitos estados brasileiros ratificaram tal convênio, dando, inclusive, isenção total do tributo.

337 TEIXEIRA, Maiana Maia; RIGOTTO, Rachel Maria. *O Estado e a acumulação de capital: a expansão do agronegócio e de seus impactos socioambientais- sobre os ombros de gigantes benefícios estatais*. Fortaleza: UFC, 2010. p. 20.

defendido pela Política Nacional do Meio Ambiente e pela Constituição Federal de 1988. Com isto, percebe-se que o caso de contaminação da água, do solo, do subsolo e dos agricultores e da coletividade cearense é apenas um dos milhares de casos similares que devem existir em todo o Brasil, restando as políticas públicas inertes diante desta situação de injustiça ambiental, tão amplamente deflagrada.

As atividades agrícolas também necessitam passar pelo crivo do licenciamento ambiental, que deveria controlá-las e direcioná-las para um caminho de harmonização com o meio ambiente e os interesses da sociedade, principalmente impondo uma proteção específica aos agricultores e às comunidades diretamente atingidas com a utilização desmedida dos agrotóxicos. Contudo, os órgãos licenciadores têm concedido as licenças ambientais para estas atividades sem observar os relatados graves problemas, deixando de efetivar o seu papel de gestor dos interesses ambientais e sociais.

Neste sentido, uma solução plausível poderia ser a suspensão de tais atividades, até que as mesmas se adequassem a novas medidas de controle dos danos delas decorrentes, a fim de minimizar o uso de tais insumos, propondo alternativas científicas e tecnológicas. No entanto, isto não tem acontecido no âmbito estadual, eis que o Estado do Ceará apenas tem propiciado a instalação de empresas em áreas circunvizinhas ao Vale do Jaguaribe, sob a forma de incentivos fiscais e de facilitação no procedimento de licenciamento ambiental, que aquiescem com a utilização indiscriminada de defensivos químicos por multinacionais agrícolas, com base na geração de emprego e renda gerados pela atividade. “É dessa forma que a empresa multinacional Del Monte Fresh Produce (produtora de melão e abacaxi para exportação) amplia consideravelmente suas terras na área”³³⁸.

Outros casos de injustiças ambientais mapeados no Estado do Ceará decorrem da carcinicultura (exploração de camarão em viveiros), atividade fortemente apoiada por bancos públicos de fomento, que traz como danos o comprometimento de fontes naturais de água doce e o risco a sobrevivência de comunidades tradicionais marisqueiras e pescadoras, acarretando doenças não transmissíveis ou crônicas, insegurança alimentar, intoxicação por metabissulfito de sódio, piora na qualidade de vida, ademais de violência e ameaças contra a população local que seja contrária a tais empreendimentos.

O mapa aponta tais conflitos socioambientais na comunidade do Cumbe, onde as comunidades tradicionais se realizam nas atividades da coleta e pesca de caranguejos, mariscos, peixes, no artesanato, na agricultura familiar e pelo comércio. Local de

338 Disponível em <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=47>>. Acesso em 25 jun. 2012.

marisqueiras e labirinteadas, também é palco de monumentos históricos como as igrejas do Senhor do Bonfim e Santa Cruz do Cumbe, sítios arqueológicos com vestígios, peças e fragmentos Tupi-Guarani, a região tem sido utilizada pelos carcinicultores para implementar seus projetos.

Os danos desta atividade são evidenciados pelo desmatamento do manguezal, pela desertificação, pelo avanço das dunas, pela poluição das águas, e até pelo abandono das fazendas de camarão, sem qualquer cautela ou reparação da área, que se torna inutilizável após a implementação deste tipo de empreendimento. Os municípios atingidos por tais impactos são Paraipaba, Itaiçaba, Paracuru, Aracati e Acaraú. Os conflitos estão assim sintetizados pelo referido Mapa:

O que as comunidades realizam e desenvolvem não tem importância. É preciso vir um empreendimento de carcinicultura sobre a comunidade e dizer que essa atividade é mais importante que [o que] ela secularmente vem desenvolvendo. É preciso vir a indústria pra destruir a cultura local das comunidades e dizer pra ela que o que elas realizam não tem a menor importância. E tudo isso, essa destruição é financiada com recursos próprios, dinheiro nosso que é utilizado pra destruir o mangue, pra destruir recursos, fazer barragens, pra expulsar pessoas de áreas que antes eram públicas e hoje passam a ser privadas. Então, dinheiro nosso pra destruir as nossas comunidades...”

O depoimento acima foi feito por um morador e militante da comunidade do Cumbe, no município de Aracati (CE), durante o II Seminário Brasileiro Contra o Racismo Ambiental. Ele denunciou o que vem ocorrendo com as populações costeiras de Fortaleza – as ameaças e as reais consequências dos projetos da carcinicultura (técnica de criação de camarões em viveiros) – como um problema que se banaliza cada vez mais no Brasil. No Ceará, as localidades do Cumbe, em Aracati, do Curral Velho, em Acaraú, da barra do Rio Curu, em Paracuru, da Sabiaguaba e do manguezal do Parque Água Fria são as que têm mais experimentado essa realidade.

Segundo relatório do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), divulgado em 2005, um diagnóstico apontou preocupante situação de licenciamento ambiental na carcinicultura: 51,8% dos projetos estão irregulares, 21,6% regulares, 10,6% sem dados disponíveis, 9,4% com licença vencida e 6,6% dos empreendimentos foram desativados

Enquanto o governo do Ceará e a mídia veiculam notícias sobre a crise de produtividade da carcinicultura, como em janeiro de 2008, buscando o reinvestimento no setor, problemas importantes que recaem sobre as populações são ocultados: “a degradação do manguezal, a supressão de serviços fundamentais para a sociedade (como, por exemplo, a produtividade biológica das bacias hidrográficas e dos mares, base da alimentação de milhares de comunidades tradicionais e indígenas da costa nordestina), inclusive sua atuação como sistema ambiental que amortece as consequências previstas pelo IPCC [sigla do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas] e relacionadas ao aquecimento global. Todas estas funções/serviços [estão] em elevado risco com a degradação ambiental imposta pela carcinicultura”, diz o professor Jeovah Meireles do Departamento de Geografia da UFC.

A alteração do fluxo das águas e a destruição dos manguezais e matas ciliares (carnaubais), as mortes de lavas de peixes e crustáceos sugadas pelas bombas de captação de água e mortos na entrada dos viveiros quando peneirados pelas telas de *nylon* ultrafinas, a alta concentração de matéria orgânica produzida pelas fezes do camarão e pelos restos de ração, o uso intenso de produtos químicos são outras consequências decorrentes da atividade. Como os animais do Mangue são fontes de alimento e sobrevivência das comunidades, já foram constatadas doenças respiratórias, de pele e a morte de trabalhadores, como a ocorrida em Itaiçaba-CE

em janeiro de 2004 - associada à substância metabissulfito de sódio (Aquino Jr, 2004). [...] ³³⁹

Como relatado, a atividade de carcinicultura gera diversos impactos negativos ao meio ambiente e às comunidades tradicionais dos locais onde as fazendas são instaladas, como a vulnerabilidade das comunidades tradicionais, provocada pelo escasseamento dos alimentos de sua sobrevivência, de doenças de pele, respiratórias e morte dos trabalhadores, poluição e salinização da água, desrespeito às suas atividades tradicionais e aos seus costumes, assim como desmatamento dos manguezais, das matas ciliares, ocupação irregular da zona costeira, dentre outros. Apesar de todos os efeitos maléficos e degradação ambiental que a carcinicultura provoca, o Estado do Ceará incentiva financeira e politicamente a atividade ³⁴⁰.

A Carta de Fortaleza dos Povos das Águas, documento final do “Seminário Manguezal e Vida Comunitária: os impactos socioambientais da carcinicultura”, ocorrido em agosto de 2006, confirmou a forte preocupação das populações atingidas com a acelerada destruição dos manguezais no Brasil e com o predomínio da atividade no Estado, assim como denunciou as instituições públicas Banco do Nordeste, Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por financiarem “a atividade de carcinicultura (que se desenvolve de maneira insustentável), exercendo, assim, um papel determinante na expansão do cultivo de camarão e no quadro de degradação e de pobreza que cresce na Zona Costeira e áreas ribeirinhas” ³⁴¹.

Outro dado importante, fornecido pelo IBAMA em 2005, é que mais de 50% dessas atividades estavam irregulares, denunciando a falta de compromisso legal e socioambiental dos empreendedores, assim como a ausência de uma fiscalização efetiva por parte dos órgãos ambientais neste setor.

Na perspectiva dos empresários da carcinicultura, a atividade traz progresso e desenvolvimento econômico e social para as comunidades locais, eis que beneficiadas por geração de empregos. As populações atingidas denunciam o oposto: agressões ao meio

339 LIS/ICT/Fiocruz. *Exploração de camarão em viveiros, a carcinicultura é fortemente apoiada por bancos públicos de fomento, compromete fontes naturais de água doce e coloca em risco a sobrevivência de comunidades tradicionais marisqueiras e pescadoras do Ceará*. Disponível em:

<<http://www.conflitoambiental.ict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=41>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

340 “Em todo o Brasil, há de 1,3 mil produtores de camarão em cativeiro e 95% estão no Nordeste, segundo a Associação Brasileira de Criadores de Camarão. No ano passado, a produção nacional foi de 75 mil toneladas, com 30 mil somente no Ceará, que lidera o mercado. Mas o potencial do estado e do país é muito maior.” Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/11/investimento-em-criacao-de-camarao-em-cativeiro-rende-lucro-no-ceara.html>>.

341 LIS/ICT/Fiocruz. *Exploração de camarão em viveiros...*, 2012.

ambiente e à saúde e bem estar das comunidades. O conflito ambiental é patente. No entanto, apesar de todas as injustiças ambientais aqui evidenciadas, as fazendas de camarão continuam em crescimento no nosso Estado: “O Ceará lidera este *ranking* e se destaca ocupando o topo da produção das espécies de camarão, tilápia e lagosta. Gerou na economia local recursos estimados em R\$ 450 milhões em 2011. Esses dados demonstram a potencialidade do setor.”³⁴²

Outro caso de injustiça ambiental, que atinge a mesma comunidade do Cumbe, é a instalação de parques de energia eólica, que “para surpresa de quem a sugere como fonte de energia limpa, vem causando graves incômodos e desrespeitando a comunidade”³⁴³. O conflito está assim relatado:

Não bastasse a situação enfrentada com procedimentos insustentáveis de empreendedores da carcinicultura, a comunidade do Cumbe começou a enfrentar um novo problema. Em maio de 2008, realizou-se audiência pública em Aracati para tratar dos impactos ao patrimônio natural e cultural na área de implantação de três usinas eólicas da Empresa Bons Ventos Geradora de Energia, entre a foz do Rio Jaguaribe e as proximidades de Canoa Quebrada. O empreendimento teria sido licenciado por procedimentos simplificados, como “de baixo impacto e com potencial de geração de 10 MW”, quando, na verdade, o Ibama verificou tratar-se de uma capacidade total instalada de 140 MW, com um conjunto de aerogeradores funcionando em conjunto, e transmitindo energia para a mesma subestação.

Conforme noticiou o MPF (27/10/2009), *os impactos ambientais gerados pela implantação das usinas eólicas foram comprovados por um parecer técnico elaborado pelo professor Antônio Jeovah de Andrade Meireles, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Segundo concluiu o estudo, os danos ao meio ambiente não estão restritos à fase de construção, sendo potencializados na fase de operação dos equipamentos.*

Para o pesquisador, *a sequência de danos ambientais em área de preservação permanente demonstra a fragilidade do instrumento de licenciamento utilizado para emissão de licença de instalação das usinas eólicas.* Meireles avalia como “completamente inadequado” o uso de relatório ambiental simplificado (RAS).

Entre os impactos ambientais levantados no parecer técnico estão: *desmatamento das dunas fixas, soterramento de dunas fixas pelas atividades de terraplenagem, soterramento de lagoas interdunares, cortes e aterros nas dunas fixas e móveis, áreas a serem terraplenadas para a construção das vias de acesso, introdução de material sedimentar para impermeabilização e compactação do solo, instalação dos aerogeradores e destruição de sítios arqueológicos.*³⁴⁴

342 PRODUÇÃO cearense: Aquicultura está em expansão. Disponível em:

<<http://www.varjotadestaque.com/2012/06/producao-cearense-aquicultura-esta-em.html>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

343 LIS/ICICT/Fiocruz. *Exploração de camarão em viveiros...*, 2012.

344 LIS/ICICT/Fiocruz. *Exploração de camarão em viveiros...*, Loc cit.

A instalação de parques eólicas é outra atividade bastante incentivada no Estado do Ceará³⁴⁵. Contudo, como visto, este tipo de empreendimento pode acarretar diversos danos, se não forem tomadas as devidas cautelas no procedimento de licenciamento ambiental. As áreas de preservação permanente, como dunas fixas e cursos d'água, devem ser respeitadas, em conformidade com o que firma o Código Florestal; os impactos nas comunidades locais, como a poluição sonora e obstrução de acesso a áreas comum do povo, devem ser minimizados e compensados; e os impactos ambientais e culturais, como a inaceitável destruição de sítios arqueológicos, devem ser amplamente combatidos³⁴⁶.

Para tanto, o órgão licenciador deverá exigir estudos técnicos mais aprofundados, como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, posto que tais atividades são potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Ocorre que a exigência do EPIA para este tipo de empreendimento ainda não é pacífica. A Resolução CONAMA n. 279/2001 firma que ao requerer a Licença Prévia ao órgão ambiental competente, o empreendedor de Usinas Eólicas e outras fontes alternativas de energia de pequeno potencial de impacto ambiental, deverá apresentar apenas o Relatório Ambiental Simplificado (RAS). No entanto, vimos pelas injustiças ambientais decorrentes da instalação de torres eólicas no Estado do Ceará, que tais empreendimentos exigem uma apreciação mais aprofundada dos órgãos licenciadores, para evitar que outros graves danos ocorram.

O Ministério Públicos Federal, atento às situações de degradação socioambiental advindas da instalação desses empreendimentos, como no caso de Aracati, aqui relatado, assim como em Camocim, onde houve a destruição das casas da comunidade tradicional de pescadores da região, ajuizou uma ação civil pública, em 2009, objetivando a suspensão do licenciamento ambiental e a paralisação da construção dos parques eólicos da Bons Ventos em Aracati, na praia do Cumbe, até a devida apresentação de um Estudo Prévio de Impacto

345 Notícia de janeiro de 2012 relata o crescimento da atividade no Estado: “O Ceará promete despontar em geração de energia eólica. As entidades envolvidas se mostram bem animadas e louvam o desenvolvimento do Estado. Serão 65 parques de geração eólica até o ano de 2016, sinaliza a presidente-executiva da Associação Brasileira de Energia Eólica (Abeeólica), Elbia Melo. Enquanto hoje são 17 parques em funcionamento, mantendo o Ceará na frente do Rio Grande do Norte, um concorrente histórico.” Disponível em <<http://www.albuquerquepinto.com.br/interna.php?pag=Noticia&id=49>>. Acesso em 25 jun. 2012.

346 Há diversos sítios arqueológicos situados em dunas no Ceará, os quais, na sua grande maioria, ainda não foram descobertos, e, portanto, estão desprotegidos. A instalação de torres eólicas sem a averiguação de existência desses patrimônios culturais no local onde o empreendimento ficará localizado, afronta diretamente o art. 225 e o parágrafo primeiro do art. 216 da CF/88, que assim dispõe: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” Portanto, é importante que haja um estudo técnico mais aprofundado nessas hipóteses, para evitar que patrimônios culturais sejam destruídos, como no caso sob análise, assim como é essencial a participação ativa do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em tais casos, para que identifique e isole todos os sítios arqueológicos da região.

Ambiental - três usinas estavam em construção à época: Bons Ventos (50MW), Enacel (31,5MW) e Canoa Quebrada (57MW).

A Justiça Federal concedeu em parte a liminar requerida, para suspender apenas as obras de construção das torres dos aerogeradores cujos procedimentos de implantação ainda não tiveram início – que então eram somente três torres, de um total de 67 torres das usinas eólicas do empreendimento da empresa Bons Ventos Geradora de Energia S/A. No entanto, a liminar foi posteriormente revogada, decidindo o magistrado processante que as instalações prescindiam da apresentação de EPIA, por serem de baixo impacto ambiental, em conformidade com o que estabelece a citada Resolução CONAMA n. 279/2001. Desta decisão o Ministério Público agravou, havendo o Tribunal Regional Federal julgado improvido o Agravo de Instrumento³⁴⁷, para manter o indeferimento da medida cautelar preparatória de ação civil pública.

Diante dessa situação, o IBAMA embargou administrativamente as obras das usinas eólicas em comento, licenciadas pela SEMACE, razão pela qual a empresa instaladora impetrou o Mandado de Segurança nº 2008.81.01.000427-6, objetivando a suspensão dos efeitos do referido embargo, havendo Juízo da 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará deferido a liminar pleiteada. Desta decisão o IBAMA interpôs Agravo de Instrumento, sustentando em suas razões que os parques eólicos em referência estão situados em Área de

347 ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDA CAUTELAR INOMINADA PREPARATÓRIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARALISAÇÃO DE OBRAS. PARQUE EÓLICO. IMPACTO AMBIENTAL DE PEQUENO PORTE. RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO - RAS. LEI Nº 6938/81. RESOLUÇÃO Nº 279/2001 DO CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.

I. A Lei 6938/81, em seu artigo 8º, atribuiu ao CONAMA, mediante proposta do IBAMA, o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. Assim, editou o CONAMA a Resolução 279/2001, prevendo o Relatório Ambiental Simplificado - RAS para empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte, necessários ao incremento da oferta de energia elétrica no País, sendo incluídas as usinas eólicas.

II. Desta forma, tratando-se o empreendimento da presente lide de usina eólica, classificada como de impacto ambiental de pequeno porte, suscetível é de aferição pelo Relatório Ambiental Simplificado - RAS e não obrigatoriamente pelo EIA - RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental). III. É fato que a Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, dispõe em seu artigo 10, caput, que a implantação de empreendimentos que envolvam a utilização de recursos naturais e que possam causar, de qualquer forma, a degradação do meio ambiente, dependerá de prévio licenciamento do órgão estadual competente e do IBAMA, em caráter supletivo. Entretanto, reserva a competência da autarquia federal quando se tratar de licenciamento de obras que envolvam significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional.

IV. O Ministério Público Federal não juntou aos autos qualquer documento comprobatório de vistoria nas obras, sequer relatório substancial do IBAMA, que indique os prejuízos ao meio ambiente alegados na exordial.

V. Agravo de instrumento improvido.

VI. Agravo regimental prejudicado.

(BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento: AGTR 89762 CE 0055373592008405000001. Desembargador Federal Marco Bruno Miranda Clementino (Substituto). Data do Julgamento: 18/11/2008. Disponível em

< <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8278765/embargos-de-declaracao-em-agravo-de-instrumento-agtr-89762-ce-0055373592008405000001-trf5>>. Acesso em 20 de jun. 2012.)

Preservação Permanente (APP), sobre dunas móveis e fixas, com ocorrência de lagoas interdunares intermitentes, havendo, inclusive, risco de salinização da água que abastece o Município de Aracati/CE. O Tribunal Regional da 5ª Região negou provimento ao referido agravo de instrumento, mantendo a decisão proferida pelo Juízo *a quo*, que determinou a imediata suspensão dos efeitos do Termo de Embargo n.º 339023-C, datado de 28/10/2008, autorizando, assim, o prosseguimento das atividades de implantação dos Parques Eólicos denominados "Canoa Quebrada", "Enacel" e "Bons Ventos"³⁴⁸.

Devido às diversas denúncias de injustiças ambientais aqui expostas, decorrentes das instalações de parques eólicos no Estado do Ceará, e em virtude das decisões judiciais desfavoráveis ao requerimento do Ministério Público e do IBAMA de que fossem exigidos estudos prévios de impacto ambiental para tais empreendimentos, a Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE), órgão competente para licenciá-los, decidiu passar a exigir o EPIA nos procedimentos de licenciamento ambiental de usinas eólicas, com base na Lei do Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661, de 1988), obrigando os novos empreendimentos a apresentar referido estudo.

Esperamos que com tal exigência, os empreendimentos de parques eólicos no Estado

348 ADMINISTRATIVO. PARALISAÇÃO DE OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE USINAS EÓLICAS. IMPACTO AMBIENTAL DE PEQUENO PORTE. RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO - RAS. LEI Nº 6938/81. RESOLUÇÃO Nº 279/2001 DO CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.69382791. Versam os autos sobre Agravo de Instrumento, interposto pelo IBAMA contra decisão que, em mandado de segurança, deferiu a liminar pleiteada, para suspender os efeitos do embargo administrativo efetuado pelo ora Agravante em face das obras de implantação das usinas eólicas "Canoa Quebrada", "Enacel" e "Bons Ventos", localizadas no Município de Aracati/CE.2. A Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, preconiza, em seu artigo 10, caput, que a implantação de empreendimentos que envolvam a utilização de recursos naturais e que possam causar, de qualquer forma, a degradação do meio ambiente, dependerá de prévio licenciamento do órgão estadual competente e do IBAMA, em caráter supletivo. Entrementes, protraí-se do parágrafo 4º da norma em referência que a competência do IBAMA é reservada aos casos de licenciamento de obras que envolvam significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional. A Resolução do CONAMA n.º 279, de 27 de junho de 2001, em seu art. 1.º, classifica as Usinas Eólicas como empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, o que afasta, até prova em contrário, a competência da Autarquia Federal para o seu licenciamento ambiental.4. Os empreendimentos em questão obtiveram licenciamento do órgão competente, na espécie, a SEMACE - Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará, para a implantação do parque eólico, de forma que milita em seu favor a presunção de conformação ambiental, consoante destacou a decisão agravada.5. Pelo que evidencia os documentos coligidos aos autos, não ficou caracterizada a omissão do órgão ambiental estadual, a qual justificaria a competência supletiva da Autarquia Federal.6. Os empreendimentos do caso em apreço (usinas eólicas), devem ser enquadrados como de impacto ambiental de pequeno porte, portanto suscetíveis de aferição pelo Relatório Ambiental Simplificado - RAS e não necessariamente pelo EIA - RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental).7. Precedentes deste eg. Tribunal: (AGTR 86786/CE - Rel. Des. Federal (Convocado Março Bruno Miranda Clementino - DJU 07/07/2008 - AGTR 92911-CE - Des. Federal Marcelo Navarro - Publ. 26/11/2008).8. Agravo de instrumento improvido. Prejudicado o pedido de reconsideração atravessado pelo IBAMA contra a decisão que indeferiu o pedido de efeito suspensivo. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Segunda Turma. Agravo de Instrumento Nº 93284 CE 0108931-43.2008.4.05.0000. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Data do julgamento: 25 de agosto de 2009. Data da Publicação: 17 de setembro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8338421/agravo-de-instrumento-agtr-93284-ce-0108931-4320084050000-trf5>>. Acesso em 25 de jun. 2012.)

se deem de maneira mais razoável, em atendimento as normas e aos valores ambientais, na busca de um desenvolvimento sustentável, efetivando a proteção do meio ambiente e do bem estar da coletividade, como reza a nossa Carta Magna. Tantos erros do passado pelo menos conquistaram um maior zelo no futuro, mas deixarão marcas para a posteridade, delatando um desenvolvimento insustentável. O meio ambiente degradado, as comunidades prejudicadas e os sítios arqueológicos destruídos jamais retornarão ao seu *status quo ante*.

Estes são apenas alguns exemplos das injustiças ambientais mapeadas no Estado do Ceará, mas através deles já é possível observar a fragilidade do procedimento de licenciamento ambiental, que tantas vezes licencia atividades degradadoras do meio ambiente sem atentar para seus aspectos específicos, sem exigir os estudos necessários, sem impor medidas de controle adequadas. Tais denúncias devem servir como parâmetro para uma mudança de paradigma dos órgãos ambientais licenciadores, das políticas públicas locais e regionais, dos julgadores, das empresas instaladoras e da sociedade civil.

A escolha dos casos aqui relatados teve exatamente o fim de demonstrar como certos empreendimentos e atividades que são considerados de forma padronizada como baixo potencial degradador, inclusive sendo incentivadas pelo Governo, podem acarretar riscos irreversíveis e graves custos ambientais à sociedade, caso não sejam tomados todos os cuidados possíveis a fim de observar, em cada caso concreto, a real potencialidade lesiva do empreendimento pretendido, e as condições especiais e específicas do ecossistema e da comunidade a serem direta ou indiretamente atingidos, sendo de suma importância a observância dos princípios de Direito Ambiental, primordialmente o da participação popular, para atentar às necessidades, anseios e valores da população.

No entanto, vimos que apenas quando da realização de um estudo mais aprofundado (especificamente o EPIA), é oportunizada a participação da comunidade neste procedimento de análise dos impactos decorrentes da atividade que se objetiva licenciar. Assim, quando os órgãos ambientais entendem que certa atividade não é causadora de significativa degradação ambiental, acabam por silenciar as comunidades impactadas. A sua voz terá valor apenas através das denúncias que aqui observadas, quando os danos já estiverem instaurados, sendo estes muitas vezes irreversíveis.

Tais denúncias devem servir como parâmetro para uma mudança de paradigma dos órgãos ambientais licenciadores, das políticas públicas locais e regionais, dos julgadores, das empresas instaladoras e da própria sociedade civil, a fim de que lutem por uma maior efetividade do instrumento de licenciamento ambiental, da participação comunitária, e dos princípios da prevenção, precaução e do poluidor-pagador, a fim de adequar de fato os

empreendimentos e as atividades licenciárias às normas ambientais e ao ideário da sustentabilidade.

7.2 O controle judicial do procedimento de Licenciamento Ambiental

A Constituição Federal de 1988 firmou, em seu art. 2º, o Princípio da Separação dos Poderes, delimitando as esferas de atuação dos poderes estatais, baseado num equilibrado sistema de pesos e contrapesos. Ao Poder Judiciário é cabível o controle e a revisão dos atos do Poder Executivo, a fim de averiguar o cumprimento da legalidade e o respeito aos valores e princípios constitucionais. Isso porque, nos moldes do nosso Estado Constitucional de Direito, atualmente se exerce não apenas o controle de legalidade dos atos administrativos, mas também seu controle principiológico, sendo o Judiciário responsável por aquilatar, nos casos levados a Juízo, a adequação da atuação do Estado aos valores da moralidade, probidade, finalidade pública, impessoalidade, proporcionalidade, razoabilidade, posto que o mero controle da legalidade não mais satisfaz às exigências constitucionais.

Moraes³⁴⁹ salienta a importância da constitucionalização dos princípios da Administração Pública e dos princípios gerais do Direito na evolução do controle jurisdicional dos atos do Poder Executivo:

A constitucionalização desses princípios da Administração Pública e dos princípios gerais do Direito gerou para o Poder Judiciário a possibilidade de verificar além da conformidade dos atos administrativos com a lei, ao exercer o controle de seus aspectos vinculados, à luz do princípio da legalidade, também aspectos não vinculados desses atos, em decorrência dos demais princípios constitucionais da Administração Pública, da publicidade, da impessoalidade e de moralidade, do princípio constitucional da igualdade e dos princípios gerais da razoabilidade e proporcionalidade.

Outrossim, tanto os atos vinculados como os discricionários estarão sujeitos ao controle jurisdicional, posto que toda atividade administrativa deve desenvolver-se nos parâmetros constitucionais, cumprindo requisitos formais e materiais, limitando-se, assim, o excesso de poder ou qualquer outro tipo de arbitrariedade, que antes eram levadas a cabo sob o manto protetor da discricionariedade administrativa, com o fito de efetivar os direitos e os interesses dos administrados e da coletividade.

Como vimos, a licença ambiental é um ato administrativo de natureza híbrida, possuindo características de ato vinculado e de ato discricionário, eis que para averiguar-se o atendimento dos requisitos legais, que no caso são complexos, envolvendo questões técnicas e

349 MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 112.

uma hermenêutica adequada aos valores ambientais, impende ao licenciador, dentro de sua discricionariedade adstrita às normas e aos interesses ambientais, sopesar todos os impactos positivos e negativos que o empreendimento pode acarretar ao meio ambiente, à saúde, ao bem estar social, aos bens e valores culturais, à economia, avaliando seus impactos diretos e indiretos, suas alternativas, os efeitos no entorno, a sinergia com os demais empreendimentos já instalados, e a plena adequação às normas ambientais e urbanas. Essa complexidade de valores e efeitos a serem medidos e contrabalanceados, pode levar a Administração a erro.

Em casos de culpa (negligência, imprudência ou imperícia) ou dolo (vontade de agir) do órgão licenciador e de seus servidores ao licenciar atividades em desacordo com as normas ambientais, ou em prejuízo à saúde e ao bem estar humano, estes serão solidariamente responsáveis pelos danos causados ao meio ambiente, podendo responder civil, administrativa e penalmente. Há, inclusive, na esfera penal, previsão de crime específico para tais situações, podendo o funcionário público que fizer afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental, ter imposta pena de reclusão, de um a três anos, e multa, e, aquele que conceder 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, ter detenção, de um a três anos, e multa, sendo, neste último caso, admissível a modalidade culposa, na qual a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa (arts. 66 e 67 da Lei 9.605/98).

No caso do controle jurisdicional dos atos da Administração Pública voltada à tutela do meio ambiente, é importante que se observem os valores e princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção, da participação popular, da cooperação, do poluidor-pagador, dentre outros fundantes do Estado de Direito Ambiental, voltado à profunda modificação estrutural da sociedade e da atividade estatal, com o objetivo de fundar pilares adequados aos novos parâmetros da sociedade de risco, minimizando os impactos negativos das atividades humanas na qualidade ambiental e maximizando os efeitos positivos desta relação.

Veremos a seguir casos concretos de controle jurisdicional dos atos administrativos emanados dos órgãos licenciadores e fiscalizadores na seara ambiental, através de julgados específicos, averiguando, em cada hipótese, como o Poder Judiciário tem aplicado na prática este tão importante exercício, a fim de garantir a efetivação dos princípios e demais normas ambientais, assim como para evitar arbitrariedades emanadas do Poder Executivo, aquilatando a obediência aos princípios da legalidade, da motivação, da moralidade, da probidade, da

finalidade pública, da impessoalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, dentre outros.

O Superior Tribunal de Justiça, já decidiu em um caso de outorga de licença para a atividade de carcinicultura em manguezal (semelhante àqueles mapeados no Estado do Ceará), que o órgão licenciador incorreu em culpa, por ter concedido a licença sem as exigências legais, razão pela qual responde solidariamente pelos danos causados ao meio ambiente, obrigando-o a recuperar a área. Vejamos:

DIREITO AMBIENTAL. RECURSOS ESPECIAIS. PROJETOS DE CARCINICULTURA EM MANGUEZAL. DANO AO MEIO AMBIENTE. RECUPERAÇÃO DA ÁREA. 1. O ente público, que concedeu licença para a exploração de atividade econômica em zona ambiental, sem as exigências legais, responde solidariamente com o infrator pelos danos produzidos. 2. Existência de dano ambiental comprovada. Obrigação de recomposição da área. 3. Inexistência de afronta ao devido processo legal. 4. Área de manguezal, considerada de proteção ambiental. Instalação, em seu meio, de atividades que, comprovadamente, afetam a estrutura tradicional da natureza. 5. Recursos especiais conhecidos e não-providos.³⁵⁰

Trata-se, na origem, de ação civil pública, com pedido liminar, ajuizada pelo Ministério Público do Estadual contra a EMPARN – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte, APEC - Associação Potiguar de Educação e Cultura, IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, CPCP – Cooperativa dos Pescadores e Carcinicultores do Potengi e o Município de Natal/RN, perante o Juízo Estadual da 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal/RN, sustentando a ocorrência de dano ambiental na região do Rio Potengi/RN decorrente de projetos de carcinicultura implementados pelos demandados. O juízo *a quo* entendeu que o ente público que concedeu a licença, bem como o que se omitiu na fiscalização, deve responder, em caráter solidário, junto com os poluidores, pela recuperação do ecossistema, adotando precedentes do STJ. Irresignados com a decisão, os réus apelaram, havendo sido seus apelos improvidos. Posteriormente, a Cooperativa dos Pescadores e Carcinicultores do Potengi interpôs recurso especial, alegando que teria havido cerceamento de defesa em razão do indeferimento de prova técnica judicial imprescindível para alcançar a verdade real, em afronta ao artigo 398 do Código de Processo Civil, havendo o STJ mantido a decisão da Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, em sede de Apelação Cível em Mandado de Segurança, manter a sentença de origem, que denegou a segurança quanto ao

³⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial. Nº 997538 RN 2007/0244187-1. Relator: Ministro José Delgado. Data de Julgamento: 02 de junho de 2008. Data da Publicação: 23 de junho de 2008. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/780813/recurso-especial-resp-997538-rn-2007-0244187-1-stj>>. Acesso em 27 de jun. 2012.

pedido de autorização de exploração de jazida e devolução de bens apreendidos por autuação do IBAMA, haja vista a mesma não possuir licença ambiental para exercer tal atividade. O Tribunal entendeu não ter havido qualquer violação ao devido processo legal, uma vez que consta do auto de infração observação do prazo para apresentação de defesa do infrator, assim como entendeu que as mercadorias haviam sido apreendidas de forma regular pelo IBAMA, no exercício de seu poder de polícia ambiental, com fundamento na Lei nº 9.605/98, a qual prevê como forma de sanção a apreensão de bens de qualquer natureza utilizados na infração ambiental, garantindo, assim, a adequada atuação do órgão executor federal na proteção do meio ambiente. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DE JAZIDA. LICENÇA AMBIENTAL. NECESSIDADE. AUTO DE INFRAÇÃO. APREENSÃO DE BENS. PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. LEI Nº 6.938/81. LEI Nº 9.605/98. 1 -*In casu*, insurge-se a Apelante contra sentença em Mandado de Segurança que denegou a segurança quanto ao pedido de autorização de exploração de jazida e devolução de bens apreendidos por autuação do IBAMA, haja vista a mesma não possuir licença ambiental para exercer tal atividade. 2 -Com efeito, não houve qualquer violação ao devido processo legal, uma vez que consta do auto de infração observação de que o infrator tem o prazo de 15 dias para apresentação de defesa. Descabendo, igualmente, a alegação de que as mercadorias foram apreendidas de forma irregular, haja vista o disposto no artigo 72, inciso IV, da Lei nº 9.605/98, o qual prevê como forma de sanção a apreensão de bens de qualquer natureza utilizados na infração. 3 - Dessarte, considerando ser o IBAMA entidade competente para a fiscalização ambiental, conforme previsto na Lei nº 6.938/81, tendo como um dos seus objetivos garantir que os recursos naturais brasileiros sejam explorados da maneira mais racional possível, de modo a minimizar a ação predatória do homem sobre a natureza, e, considerando que efetivamente o Apelante explorava recursos minerais sem a respectiva autorização, correta a autuação fiscal, merecendo a sentença ser confirmada. 4 -Apelação desprovida.³⁵¹

Contudo, o mesmo Tribunal, em outro julgado, entendeu por bem limitar o poder fiscalizador do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que cassara uma licença de operação concedida por outro órgão ambiental, a um posto de gasolina, em virtude da averiguação de que o empreendimento estava localizado em área de reserva ambiental. Isto ocorreu em sede de agravo de instrumento em mandado de segurança, no qual o TRF2 suspendeu os efeitos do ato administrativo, para permitir a continuidade da atividade em questão.

O fundamento da reforma da decisão de origem, que havia denegado a segurança requestada pelo empreendedor, a fim de manter o ato administrativo que cancelou a licença

³⁵¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Oitava Turma Especializada. Apelação Cível em Mandado de Segurança Nº 62392 ES 2003.50.01.013727-8. Relator: Desembargador Federal Poul Erik Dyrland. Data de Julgamento: 06 de março de 2007. Data da Publicação: 12 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1106854/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-62392-es-20035001013727-8-trf2>>. Acesso em: 28 de jun. 2012.

antes outorgada, foi de que a atuação da administração não obedecera ao princípio da legalidade, nem ao princípio do devido processo legal, posto que a cassação fora praticada sem que o respectivo processo administrativo tivesse sido concluído. Observe-se:

AGRAVO - MANDADO DE SEGURANÇA - ATO QUE CASSOU A LICENÇA DE OPERAÇÃO DE POSTO DE GASOLINA - INTERDIÇÃO DE SUAS REGULARES ATIVIDADES - INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - CONCESSÃO DA LIMINAR - REFORMA DA DECISÃO. 1) Posto de Gasolina que exerce regularmente suas atividades na localidade, detendo licença de operação regular e válida, e que teve sua licença de operação cassada pelo INEA exclusivamente por força da verificação de que aquele está situado dentro de área de reserva ambiental, cuja demarcação da área fora, inclusive, realizada muito após seu estabelecimento no local. 2) A atuação administração, mesmo no exercício do poder de polícia, deve estar pautada pelo princípio da legalidade. Resultando claro da decisão agravada que o ato de cassação da licença do Posto de Gasolina não observou o princípio do devido processo legal, uma vez que o próprio Magistrado a quo, prolator da decisão agravada, reconhece que o ato de cassação foi praticado sem que concluído o respectivo processo administrativo. Presença dos requisitos autorizadores da suspensão dos efeitos do ato e da conseqüente interdição de suas atividades até que a concessão da segurança seja julgada. 3) Agravo provido. Liminar confirmada. Agravo Interno prejudicado.³⁵²

No caso em análise, o órgão ambiental licenciador havia incorrido em erro ao licenciar atividade situada dentro dos limites do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. O ICMBIO, no exercício de seu poder fiscalizador, observando o desatendimento às normas ambientais, cassou a licença antes concedida, e determinou a interdição das atividades do posto de gasolina, com o fim de evitar potencial agressão ambiental - que constitui, aliás, o *periculum in mora* inverso.

No entanto, o referido Tribunal, sem analisar o mérito administrativo, ou a adequação do ato de cassação aos valores e normas ambientais, sustou os efeitos do ato que cassou a licença de operação emitida pelo INEA (Instituto Estadual do Meio Ambiente – no Rio de Janeiro), e por consequência, suspendeu a interdição e a desinstalação da empresa agravante, autorizando a imediata reabertura do Posto de Gasolina, assegurando o regular exercício das atividades comerciais desempenhadas antes do ato que determinou a sua paralisação. Apesar de suscitar como fundamentos de sua decisão a desobediência dos princípios da administração, no voto em análise mais se observa que o Desembargador relator se pautou no

³⁵²BRASIL. Tribunal Regional Federal. 2ª Região. Sexta Turma Especializada. Agravo de Instrumento Nº 201002010091805 RJ 2010.02.01.009180-5. Relator: Desembargador Federal Frederico Gueiros. Data de Julgamento: 25 de outubro de 2010. Data de Publicação: 11 de novembro de 2010, p. 258/259. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20552339/agravo-de-instrumento-ag-201002010091817-rj-20100201009181-7-trf2>>. Acesso em 27 de jun. 2012.

fato de que a atividade já estava instalada desde 1961, enquanto que a demarcação do parque só ocorrera em 1984. Veja-se:

O só fato de ter ocorrido a suspensão das atividades da empresa agravante mostra-se suficiente a causar, ao direito da agravante, dano irreparável e de difícil reparação, até mesmo por cuidar-se de empresa que desempenha as suas atividades desde o ano de 1961, ou seja, bem anterior ao limite territorial estabelecido pelo Decreto nº 90.023 de 2 de agosto de 1984. Além do mais, há notícia nos autos de que o processo administrativo que resultou na cassação da licença deu-se sem a audiência do ora agravante. Anote-se, ainda, que o próprio MM. Juiz prolator da decisão agravada, que indeferiu, pelo momento, o pedido liminar na ação mandamental, reconheceu o seguinte:

“Embora o processo de cassação não estivesse incluído, ao que parece, na pauta da reunião do Conselho Diretor do INEA, prevista para dia 18/01/2010 (fls. 62/63), ao final, o Conselho deliberou pelo cancelamento da licença concedida ao impetrante (fls. 66). Em relação à observância do contraditório e ampla defesa no processo de cancelamento da licença, só o exame detalhado da tramitação poderá esclarecer a questão.” (fls. 144).

[...]

Com efeito, é possível verificar que a licença de operação objeto de cassação pelo INEA é válida até 04 de agosto de 2011, e conforme assinala o Magistrado *a quo* na decisão agravada, sua concessão pelo INEA foi regular, não havendo nos autos quaisquer elementos que possibilitem conclusão diversa.

Ademais, o Posto de Gasolina operava há muitos anos no local, exercendo suas atividades regularmente, quando sua licença de operação foi cassada exclusivamente por força da constatação de que o estabelecimento comercial estava situado dentro dos limites do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

Por outro lado, conforme afirma o próprio INEA, a demarcação do referido Parque se deu apenas no ano de 1984, quando o Posto de Gasolina há muito já se encontrava operando no local. [...] ³⁵³

Ao que parece, não há nos autos provas contundentes de cerceamento de defesa, razão pela qual não poderia o Tribunal haver decidido favoravelmente ao empreendedor, limitando o poder de polícia ambiental, eis que inexistente direito adquirido à degradação ambiental, podendo a Administração rever seus atos e revisar as licenças anteriormente concedidas, ainda que a atividade esteja em funcionamento há muitos anos, ou que a sua licença ainda esteja dentro do prazo de validade, com base no art. 19 da Res. CONAMA 237/97, devendo o poluidor adequar-se à nova realidade normativa, não podendo o Judiciário permitir a continuidade da atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente com base em suposto direito adquirido, sob pena de afrontar os princípios constitucionais voltados à tutela do meio ambiente.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina decidiu corretamente ao manter ato administrativo de interdição da atividade geradora de poluição ambiental, por entender que não houve ofensa ao princípio do devido processo legal, eis que o contraditório estabelece-se a partir da notificação do infrator. O fato ocorreu devido a uma empresa de

³⁵³ Ibid.

fundição de ferro que operava em condições irregulares à Licença Ambiental de Operação - LAO n. 1926/04, tendo sido lavrado o Boletim de Ocorrência Ambiental n. 31375, com fulcro no art. 60 da Lei n. 9.605/98 e art. 5º do Decreto Estadual n. 1.017/91, resultando na interdição das atividades e aplicação de multa.

O Tribunal fundamentou a sua decisão no fato de que o poder de política da Administração Pública permite a aplicação de sanções sumárias, sem prévia defesa do administrado, desde que o procedimento vise estancar o quanto antes os danos ambientais, que podem se tornar irreversíveis, e a fim de garantir a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88). Assim restou consignada a ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. POLÍCIA AMBIENTAL ESTADUAL. ATUAÇÃO POR REQUISICÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A expressão "ato de autoridade" corresponde a toda ação ou omissão do Poder Público no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las. Nessa contextura, autoridade é a pessoa física investida de poder de decisão, exercido nos limites de suas atribuições. PROTEÇÃO AMBIENTAL. INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO INDUSTRIAL. INOBSERVÂNCIA DAS CONDIÇÕES DA LICENÇA DE OPERAÇÃO. MOTIVAÇÃO GENÉRICA DO ATO. AUSÊNCIA DE DEFESA PRÉVIA. "A Administração Pública 'pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa (principalmente as de interdição de atividade, apreensão ou destruição de coisas) nos casos urgentes que ponham em risco a segurança ou a saúde pública, ou quando se tratar de infração instantânea surpreendida na sua flagrância, aquela ou esta comprovada pelo respectivo auto de infração, lavrado regularmente' (Hely Lopes Meirelles). O ato administrativo de interdição da atividade geradora de poluição ambiental não ofende o princípio do devido processo legal. O contraditório estabelece-se a partir da notificação do infrator." (ACMS n. 2007.014239-2, de Blumenau, rel. Des. Newton Trisotto, j. 29.08.08).³⁵⁴

Entendemos que esta decisão se amolda perfeitamente aos valores e normas ambientais, devendo servir de precedente para outros julgados em casos similares.

Com isso não queremos dizer que a Administração pode atuar arbitrariamente, ao revés, os princípios da administração devem ser obedecidos, mas também devem ser sopesados com os princípios do Direito Ambiental.

Em casos onde houver clara desobediência aos princípios da administração, sem a fundamentação adequada, por óbvio deverá o Poder Judiciário exercer o controle de tais atos. É o que vemos no caso a seguir, o qual limitou corretamente o exercício da Administração:

Agravo de instrumento. Poder-dever de polícia estatal. Interdição de atividade

³⁵⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Terceira Câmara de Direito Público. Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 37792 SC 2007.003779-2. Relator: Sônia Maria Schmitz, 27 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6734590/apelacao-civel-em-mandado-de-seguranca-ms-37792-sc-2007003779-2-tjsc/inteiro-teor>>. Acesso em 29 de jun. de 2012.

comercial. Fatos danosos ao meio ambiente não discriminados no termo. Alegação genérica de inobservância às condições previstas na licença ambiental. Nulidade do ato administrativo reconhecida liminarmente. Acerto. Ausência de processo administrativo, em observância ao devido processo legal. Art. 5.º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Recurso desprovido. A motivação genérica do ato administrativo equivale à ausência de fundamentação, o que implica na sua nulidade. Assim, o termo de embargo de atividade que tem por fundamento a inobservância das condições previstas na licença ambiental, sem discriminar as condutas danosas ao meio ambiente, não pode persistir. A aplicação da sanção de embargo de atividade, em razão de infração ambiental, não dispensa a prévia instauração do devido processo administrativo, que assegure o exercício do contraditório e da ampla defesa.³⁵⁵

É indiscutível o acerto da decisão acima colacionada, eis que comprovado no processo que os autos de infração e os respectivos embargos não mencionaram qual conduta do autuado, estando ausente a fundamentação específica da autuação e da restrição das atividades de empresa. Nesse caminho, a ofensa ao contraditório e à ampla defesa, foi corretamente combatida, eis que tais princípios devem pautar os processos administrativos, especialmente aqueles em que o Estado exercita seu poder-dever de polícia, impondo penas restritivas aos administrados.

Não pretendemos, neste trabalho, exaurir a análise do controle judicial dos atos administrativos, pois são inúmeros os casos levados a juízo - a fim de que haja a prestação jurisdicional neste sentido -, mas apenas elucidar alguns, onde sejam evidenciados os equívocos dos órgãos licenciadores que contribuem para a ocorrência de danos ambientais e para o conflito entre os demais entes federados, sendo de suma importância observar como o Judiciário tem se posicionado em cada caso concreto.

Dos casos aqui expostos, percebe-se que os julgadores têm aplicado posicionamentos diversos e divergentes, acerca da avaliação do cumprimento dos princípios da Administração, por vezes fazendo prevalecer as normas e os valores ambientais, e, por outras, ferindo-os. O sopesamento desses valores é essencial para que o julgador possa aplicar equilibradamente os princípios constitucionais, com o fito de garantir os direitos dos administrados e de evitar arbitrariedades por parte do Executivo, mas também de efetivar os princípios de tutela ambiental, protegendo e preservando o meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações, consoante determina a Carta Magna.

7.2.1 O risco da Judicialização das Licenças Ambientais

³⁵⁵ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Terceira Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento Nº 370331 SC 2010.037033-1, Relator: Pedro Manoel Abreu. Data de Julgamento: 13 de maio de 2011. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19667962/agravo-de-instrumento-ai-370331-sc-2010037033-1-tjsc>>. Acesso em 30 de jun. 2012.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração no exercício do controle jurisdicional dos atos da Administração, é o cuidado que Poder Judiciário deve ter em evitar a judicialização das licenças ambientais, ou seja, a concessão judicial da licença pretendida pelo empreendedor. Isto porque, ademais de representar uma ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º), pode trazer riscos ao meio ambiente e à coletividade, posto que, como visto ao longo deste trabalho, a análise dos impactos negativos e positivos dos empreendimentos potencialmente degradadores é uma tarefa árdua e complexa, que exige a técnica de equipes multidisciplinares - que deverão observar aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais da atividade-, ademais de um profundo conhecimento normativo na seara ambiental e urbana, para averiguar a possibilidade da concessão da licença pretendida.

O maior risco da judicialização das licenças ambientais se dá em casos em que houve indeferimento na esfera administrativa, devidamente fundamentado, ou pela demora da Administração em concedê-la. Esta última hipótese, aparentemente será sanada pela previsão da Lei Complementar n. 140/11, que proibiu a emissão tácita de licenças ambientais pelo simples descumprimento dos prazos de conclusão do licenciamento ambiental por parte do ente público, estabelecendo como solução para tais casos, a instauração da competência supletiva (art. 14, parágrafo 3º e art. 15).

Nos casos de indeferimento administrativo da licença requerida, caberá ao Judiciário averiguar o cumprimento dos princípios inerentes aos atos administrativos, assim como o atendimento aos valores e normas ambientais. Adentrar no mérito dos órgãos licenciadores, em tais casos, exigirá do julgador muita cautela, devendo este fazer prevalecer sempre o interesse da coletividade em dispor de um meio ambiente sadio, posto tratar-se de um direito fundamental indisponível.

Para ilustrar o risco da judicialização das licenças ambientais, indeferidas no âmbito administrativo, analisaremos uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que deu provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Natal, em face de decisão exarada pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal que, nos autos da Ação Ordinária nº 0800067-48.2010.8.20.0001, intentada por Três M. Empreendimentos Ltda., deferiu a antecipação dos efeitos da tutela para determinar ao Município em comento que concedesse a renovação das licenças de construir (alvará de construção e licença de instalação), nos termos do projeto urbanístico apresentado.

Na ação principal, o autor informou que, em 01/06/2001, a Secretaria Especial do Meio Ambiente Urbanismo do Município de Natal respondeu a consulta prévia, informando a

possibilidade de se exercer o direito de construir no imóvel, tendo inclusive o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente - CONPLAM - deliberado por aprovar a expedição das licenças de construção. Sustentou que, em razão do início das obras, sobreveio embargo do IBAMA, sob o fundamento de que na área existia vegetação de proteção permanente.

Alegou que ingressou na justiça, tendo sido seu pleito atendido através de sentença de mérito a qual anulou o embargo do IBAMA e declarou a validade das licenças urbanística e ambiental. Contudo, ao tentar renovar as licenças, a SEMURB indeferiu o pleito, alegando de que se encontra em estudo proposta para ampliação da Zona de Proteção Ambiental nº 05 (ZPA-05) e que o imóvel possui características de preservação permanente (dunas), razão pela qual ingressou com ação ordinária para obter a renovação das licenças anteriormente deferidas.

Deferida a liminar requestada pelo juiz de origem, o Município agravou, aduzindo, em síntese, que:

a) o ato de indeferimento da licença levou em consideração estudo ambiental realizado pela SEMURB, no qual comprova que a área do empreendimento consiste em restinga, possuindo vegetação fixadora de dunas, o que é suficiente para caracterizar a área como de preservação permanente, nos termos do art. 2º, f, do Código Florestal; b) o ato administrativo impugnado pelo agravado deixa bastante claro que o terreno objeto do pedido de licença possui características geobiológicas idênticas às da ZPA-5, ou seja, duna em sua totalidade, razão pela qual deve ser preservado; c) a referência aos estudos ambientais realizados pela SEMURB tem por escopo exatamente fundamentar, em parecer técnico, a decisão administrativa adotada; d) a intenção do administrador foi evitar a prática de dano ambiental irreversível, qual seja, a degradação ambiental, mediante a terraplanagem de duna com cota altimétrica de 50m; e) a licença ambiental tem característica discricionária técnica; f) o pedido não consistiu em renovação de licença, mas da análise de novo pedido de licença, tendo em vista a caducidade da licença anterior, não estando a Administração obrigada a simplesmente prorrogar o prazo das licenças anteriores não mais vigentes; g) a decisão proferida pela Justiça Federal, ao invalidar a atuação do IBAMA, teve por fundamento exclusivamente a inexistência de competência legal deste órgão em licenciar empreendimentos cujo impacto restringem-se ao ambiente local, não se referindo ao fato da área ser ou não de preservação permanente; h) o ato administrativo foi legal, motivado e buscou atender a interesse da coletividade, consistente na preservação de duna; i) a decisão agravada, ao determinar que a Administração Municipal conceda a licença ambiental e edilícia do empreendimento acarreta violação ao Código Florestal Brasileiro, como também ao art. 1.228 do Código Civil; j) o STF tem decidido reiteradamente que o direito de propriedade não é absoluto e k) a manutenção da decisão acarretará *periculum in mora* às avessas. (trecho do relatório da decisão em comentário)

O Tribunal deu provimento do recurso, reformando a decisão agravada, no sentido de confirmar a decisão administrativa que indeferiu a licença ambiental e edilícia do empreendimento, em face dos estudos ambientais realizados pelo empreendedor e pela própria administração, os quais demonstram que a área é de preservação permanente, por ser

uma área de restinga com vegetação fixadora de duna. Observe-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO -DECISÃO SINGULAR QUE DEFERIU A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA PARA determinar QUE O Município de Natal conceda a renovação das licenças de construir (alvará de construção e licença de instalação), nos termos do projeto urbanístico apresentado PELO AGRAVADO a SEMURB - ALEGAÇÃO DO ÓRGÃO ESTATAL DE QUE se encontra em estudo proposta para ampliação da Zona de Proteção Ambiental nº 05 (ZPA-05) e que o TERRENO EM DISCUSSÃO possui características de preservação permanente (dunas) - EXISTÊNCIA DE AÇÃO interposta pelo Ministério Público, em que pugna, além de outros pedidos, pela paralisação em definitivo das obras na área e a proibição de a empresa realizar qualquer tipo de atividade danosa ao ambiente -SENTENÇA FAVORÁVEL À EMPRESA/AGRAVADA, QUE ENCONTRA-SE ATUALMENTE EM GRAU DE RECURSO, COM EFEITO SUSPENSIVO -PROIBIÇÃO DE CONSTRUÇÃO NA ÁREA NÃO AFASTADA -INTERESSE PÚBLICO QUE DEVE PREVALECER SOBRE O PARTICULAR -irreversibilidade da medida - ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL -DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL E EQUILIBRADO - CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO - REFORMA DA DECISÃO.³⁵⁶

Esta decisão demonstra claramente a cautela que julgadores devem ter ao adentrar no mérito administrativo, para determinar a concessão de licenças ambientais, posto que os valores e normas ambientais devem ser amplamente atendidos, sob pena de ferir os princípios constitucionais e ambientais e lesar o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Do contrário, os riscos ambientais poderão acabar sendo suportados pela sociedade, havendo, assim, o inadmissível acautelamento judicial das ações poluidoras.

³⁵⁶ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. AI 137078 RN 2010.013707-8. 2ª Câmara Cível Relator. Des. Aderson Silvino. 31/05/2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19728060/agravo-de-instrumento-com-suspensividade-ai-137078-rn-2010013707-8-tjm>>. Acesso em 20 de jun. 2012.

8 CONCLUSÕES

O ser humano explorou o seu meio em desarmonia com os ecossistemas e as demais espécies, acabando por gerar um quase esgotamento dos recursos naturais e causando desequilíbrios ambientais e sociais catastróficos, como a extinção de diversas espécies animais e vegetais (comprometendo a biodiversidade), o efeito estufa e seu consequente aquecimento global (provocando inundações, chuvas ácidas e proliferação de insetos, pragas e doenças), o escasseamento da água doce, a desertificação, a submissão e o quase extermínio de certos grupos étnicos-raciais minoritários (índios, negros, judeus), as guerras, os desastres químicos e nucleares, a disseminação da pobreza, a exploração de povos mais vulneráveis, dentre outros graves problemas evidenciadores de uma crise ambiental que assola o Planeta Terra.

O desenvolvimento histórico voltou-se, durante anos, apenas a amparar um modelo de produção insustentável, que fazia uso irracional e ilimitado dos recursos ambientais, com o fim de atender os interesses de um sistema que visava o crescimento econômico a qualquer custo, alimentando e satisfazendo o desejo de uma sociedade consumista e egocêntrica, causando o comprometimento do ecossistema planetário, do bem estar da coletividade e da própria sobrevivência humana, eis que não há vida sem o mínimo equilíbrio ambiental.

Os primeiros alertas das comunidades científicas acerca dos custos ambientais e sociais decorrentes da modernidade e da sociedade de risco, fizeram despertar a consciência ambiental global, passando-se a discutir internacionalmente os diversos problemas advindos da patente crise ambiental. Os reflexos das discussões jurídicas internacionais sobre a questão ambiental impulsionaram muitas Nações a adotarem uma política nacional de proteção ao meio ambiente e a constitucionalizarem a tutela dos bens e valores ambientais, fenômeno ocorrido no Brasil e em grande parte dos países do globo.

No Brasil, a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio do Meio Ambiente) representa um marco histórico na tutela jurídica do meio ambiente, eis que trouxe grandes modificações e avanços, buscando a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A Constituição Federal de 1998, ademais de recepcionar amplamente a referida Lei, firmou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da coletividade, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, atrelando a ideia de dignidade da pessoa humana, pilar ideário do Estado Democrático de Direito, à necessidade de preservação e proteção dos bens e valores ambientais. E mais, contextualizou o bem ambiental como macrobem, abrangendo não apenas os aspectos naturais que o compõe, mas também os

culturais, sociais e trabalhistas, enfim, todos os fatores envolvidos para a efetivação de uma sadia qualidade de vida.

Assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exerce influência direta ou indireta sobre os demais direitos fundamentais, e sobre a ordem jurídica em geral, posto que sem equilíbrio ambiental o risco à vida é eminente, razão pela qual a tutela ambiental passou a permear os demais institutos jurídicos, atendo-se à necessidade de uma mudança de paradigma legal, político, institucional e social, com o fim de atender aos efeitos emergenciais da crise ambiental, em prol da proteção do meio ambiente, garantindo-se a continuidade da espécie humana. Tais aspectos fundamentam a criação teórica da necessidade de um Estado de Direito Ambiental, paradigma estatal voltado ao fortalecimento do papel do Estado protetor dos valores e dos princípios ambientais e da cidadania participativa, trilhando-se um caminho pelo qual pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, adotem posturas e condutas que defendam e preservem o meio ambiente.

Imprescindível, nesse contexto, que as atividades econômicas sejam regidas pela proteção ambiental, a fim de garantir um desenvolvimento harmônico e sustentável, razão pela qual a disciplina constitucional subordina a ordem econômica ao princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, impondo ao Poder Público a incumbência de proteger e tutelar o direito fundamental ao meio ambiente sadio, através do controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, dentre outras atribuições.

O Licenciamento Ambiental é o instrumento hábil a efetivar o controle das atividades e dos empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ao meio ambiente. O Poder Público exercerá esse controle por meio da obrigação legal que os empreendimentos e as atividades em comento têm de se submeter ao crivo dos órgãos ambientais, com o fito de licenciar previamente a sua localização, instalação e operação.

A degradação da qualidade ambiental, a poluição e os impactos ambientais negativos configuram o dano ambiental, o qual obriga o poluidor, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, a reparar e/ou indenizar a lesão perpetrada, independentemente das sanções administrativas e penais aplicáveis ao caso em concreto.

A responsabilidade civil pelos danos ambientais é objetiva, devendo o agente lesivo assumir os riscos de sua atividade, independentemente de culpa, podendo-se, ainda, sob o

fundamento da teoria do risco integral, deixar o julgador de considerar as excludentes de responsabilidade, impondo ao poluidor todos os riscos inerentes à atividade desenvolvida, como meio de garantir que a sociedade não tenha que arcar com os custos ambientais, sob pena de puni-la duplamente, eis que já sofrerá as consequências decorrentes da atividade lesiva. Tais premissas são de suma importância na compreensão de como o Estado deverá efetuar o seu poder de polícia ambiental, controlando e fiscalizando as atividades capazes de prejudicar a qualidade ambiental.

O Licenciamento é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental, eis que busca a efetivação da função socioambiental das atividades econômicas, objetivando adequá-las às normas e aos valores ambientais, tutelando o meio ambiente ecologicamente equilibrado e garantindo a sadia qualidade de vida da coletividade. Esta ferramenta possui relação direta com os demais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, articulando-os e efetivando-os, como a relevante avaliação de impactos ambientais, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e o cadastro técnico federal das atividades potencialmente poluidoras.

Trata-se de um procedimento administrativo complexo, composto por diversas etapas, que confluem para um ato final, de concessão ou indeferimento da licença ambiental requerida pelo empreendedor. Também é processo administrativo, uma vez que obriga a obediência do devido processo legal, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa, a motivação, a razoabilidade e a proporcionalidade, a legalidade, a publicidade, dentre outros princípios inerentes aos atos da Administração.

A sujeição legal das atividades e dos empreendimentos potencialmente poluidores ao licenciamento ambiental obriga o empreendedor a comparecer perante o órgão ambiental competente, para requerer, previamente, as licenças ambientais desejadas. Somente munido da licença respectiva poderá o empreendedor instalar ou operar a sua atividade. Em decorrência desta imposição normativa, caso a atividade já esteja instalada ou em funcionamento sem a devida licença ambiental, o seu responsável estará sujeito às sanções administrativas e penais cabíveis - sem prejuízo da obrigação de indenizar ou reparar eventuais danos causados ao meio ambiente -, só podendo voltar a funcionar mediante a sua regularização administrativa, a qual poderá se dar por meio do licenciamento ambiental corretivo. Caso não seja possível a adequação da atividade ou do empreendimento às normas ambientais, seja porque efetivada em área não edificante, seja porque seus impactos geram mais efeitos negativos que positivos, a suspensão das obras ou a interdição da atividade será definitiva, garantindo-se, nestes moldes, o direito ao meio ambiente equilibrado.

Outrossim, há atividades de menor potencial poluidor, as quais se submeterão a um regime especial de licenciamento ambiental, denominado simplificado, concedendo-se as licenças respectivas num licenciamento único, menos aprofundado e mais célere. Para tais hipóteses, o Estado do Ceará firmou o licenciamento simplificado por autodeclaração do empreendedor, limitando, assim, a competência gestora e fiscalizadora dos órgãos ambientais, tornando o licenciamento um procedimento meramente burocrático, e deixando em risco o meio ambiente e o bem estar da coletividade. Ademais, a mesma lei estadual consignou um licenciamento especial para os empreendimentos “estratégicos para o Estado”, criando regras específicas para tais casos, ferindo frontalmente a Constituição Federal e as normas ambientais que regulam o instrumento. O maior perigo desta legislação consiste no licenciamento de atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental sem a exigência de apresentação de estudo prévio de impacto ao meio ambiente, eis que em sua grande maioria – exatamente por ser estratégicos – tais empreendimentos não são de pequeno porte, nem de baixo impacto. Assim, no Estado em comento, poderão ser licenciados inúmeros empreendimentos sem a devida apreciação por parte do órgão ambiental, ou seja, sem que haja uma efetiva avaliação de seus impactos negativos, podendo gerar diversos riscos sobre o meio ambiente e a sociedade, somente porque o Governador os declarou como estratégicos, fato que fere frontalmente a Constituição Federal de 1988 e os princípios e normas do Direito Ambiental.

Fora hipóteses excepcionais, como o licenciamento ambiental corretivo ou simplificado, o Brasil adotou o licenciamento tríplice, exigindo uma licença específica para cada fase do empreendimento, possibilitando que os órgãos licenciadores exerçam uma fiscalização mais aprofundada e constante. Ademais, as medidas de controle ambiental, e demais condicionantes, e os prazos de validade impostos no ato da concessão da licença ambiental, a serem obedecidos para as próximas fases, contribuem para um efetivo controle das atividades potencialmente poluidoras. Outrossim, através da revisibilidade dos atos licenciadores poderão os órgãos ambientais modificarem as condicionantes impostas, ou até mesmo suspender ou cancelar a licença anteriormente concedida, em casos de desobediência às normas e padrões ambientais, danos posteriormente ocorridos, ou na hipótese de omissão de dados essenciais à avaliação do empreendimento no curso do licenciamento ambiental. Todas essas características específicas contribuem para que o licenciamento ambiental seja um instrumento de efetivação do controle prévio e concomitante das atividades potencialmente lesivas ao bem ambiental.

O ente público competente para licenciar deverá decidir acerca do deferimento ou

indeferimento da licença requerida com base nos princípios norteadores do Direito Ambiental e sempre visando a proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, posto tratar-se de um direito fundamental indisponível. Neste sentido, podemos afirmar que o ato concessivo da licença não é nem apenas vinculado, nem somente discricionário, combinando estas duas naturezas jurídicas, com fim de alcançar a real percepção dos efeitos da atividade, adequando-a às normas ambientais por meio das condicionantes e das medidas de controle ambiental. Para isso, é essencial a avaliação de impactos ambientais ao longo do procedimento de licenciamento ambiental, exigindo-se os estudos ambientais necessários, para poder direcionar corretamente o empreendedor para a adequação das normas ambientais.

O Estudo Prévio de Impacto ao Meio Ambiente é exigido constitucionalmente para as atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, devendo ser realizado por equipe multidisciplinar técnica, contratada diretamente pelo empreendedor, respondendo estes solidariamente pelos dados técnicos apresentados. Como constatado neste trabalho, o EPIA ainda deixa muito a desejar, posto que os termos de referência não são elaborados com rigor técnico, nem direcionados especificamente para as especialidades de cada empreendimento, produzindo-se, a maioria das vezes, estudos mal elaborados ou superficiais, impossibilitando a real aquilatação dos impactos decorrentes do empreendimento que se pretende licenciar, e sem permitir a efetiva participação popular nestes procedimentos, a qual somente é propiciada nas audiências públicas, que não são obrigatórias nem vinculativas, e, muitas vezes, somente apresentam as mesmas falhas e distorções advindas dos resultados dos estudos prévios de impacto ambiental. Neste sentido, é de suma importância que o órgão licenciador elabore um eficiente Termo de Referência, a fim de que o empreendedor possa ter um direcionamento correto, além das necessárias perícias técnicas a serem realizadas *in loco*, para que o ente público contraponha os estudos apresentados, aquilatando com eficiência os possíveis impactos. Uma maior transparência em tais procedimentos também deve ser almejada, em obediência aos princípios da informação, da publicidade e da participação comunitária.

A competência licenciadora representou, por muitos anos, uma grande discussão doutrinária e jurisprudencial, eis que geradora de conflitos entre os órgãos ambientais. Esta situação conflituosa partia da ausência de uma lei complementar regulamentadora da competência material comum na seara ambiental, prevista pelo art. 23, II, VI e VII, da CF/88, omissão sanada, até o ano passado, apenas pela resolução n. 237/97 do CONAMA. Contudo, muitas vezes, esta deixava de ser atendida, seja porque não se tratava de lei complementar, quando a Constituição assim o exigia, seja porque repartiu as competências licenciadoras para

cada ente da federação, instituindo o licenciamento num único nível, o que aparentemente feria a competência comum firmada pela Carta Magna.

Devido aos diversos conflitos desta situação advindos, encontra-se na jurisprudência pátria a aplicação dos mais variados e divergentes critérios, fato que só contribuía para a insegurança jurídica do empreendedor e para a omissão na atuação dos entes públicos em certos empreendimentos, assim como para a disputa dos mesmos para licenciar outros que traziam benefícios políticos ou de imagem.

Somente em dezembro do ano passado se deu a regulamentação da suscitada competência administrativa em matéria ambiental, através da Lei Complementar n. 140/2011. Contudo, os critérios adotados pela Res. CONAMA n. 237/97, antes criticados e inaplicados por entendê-los inconstitucionais, foram mantidos quase na sua totalidade pela nova Lei. Somente algumas alterações foram efetuadas, como a criação da Comissão Tripartite Nacional, a qual poderá estabelecer novas tipologias a servirem de critério da competência licenciadora no âmbito federal, sem, no entanto, definir quais são os órgãos que deverão compô-la, deixando muitas dúvidas no que concerne à sua formação. Outras importantes mudanças, foram o estabelecimento da competência residual ao órgão estadual, assim como a limitação imposta à competência licenciadora no âmbito municipal, eis que somente poderá licenciar as atividades causadoras de impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, lesando assim a autonomia municipal.

Entendemos que a referida Lei ainda suscitará muitas discussões, dúvidas e divergências, eis que não superou as dificuldades antes enfrentadas, e aparentemente fere a Constituição Federal, seja porque lesa a autonomia municipal, indo contrariamente à necessidade de efetivação do poder de polícia ambiental por parte dos municípios - mais próximos das realidades locais e das comunidades diretamente atingidas-, sobrecarregando, ainda, os órgãos estaduais com a competência licenciadora residual, ou porque limitou sobremaneira a atuação fiscalizadora dos demais entes federados nas atividades de competência licenciadora de outro órgão ambiental, só podendo aqueles agir em casos de urgência e devendo comunicar imediatamente ao órgão licenciador, prevalecendo o auto de infração deste último, imposição que, a nosso ver, fere frontalmente a competência material comum firmada constitucionalmente.

Contataram-se que ainda são muitas as falhas encontradas na prática do licenciamento ambiental, sejam estruturais, técnicas ou até mesmo políticas ou legais, fazendo com que o instrumento ainda tenha que evoluir bastante, com vistas a evitar que o mesmo se

torne meramente burocrático.

Muitos são os casos de injustiças ambientais advindos de atividades licenciadas, demonstrando-se que a realidade fática difere da teórica, prevalecendo os interesses econômicos em detrimento do meio ambiente e do bem estar da coletividade, principalmente das comunidades (tradicionais) diretamente atingidas, eis que os riscos e custos ambientais são sempre suportados pelos povos e grupos mais vulneráveis, seja pela discriminação econômica ou étnica, desprezando-se, assim, o objetivo maior do desenvolvimento sustentável, que é aliar o desenvolvimento econômico à utilização racional dos recursos ambientais e ao bem estar social. No caso do Estado do Ceará as injustiças ambientais mapeadas comprovam a ineficiência de um Estado protetor das normas e dos valores ambientais.

Ao Poder Judiciário cabe exercer o controle dos atos da Administração, sendo esta uma razoável alternativa na busca da eliminação das arbitrariedades enfrentadas nos procedimentos de licenciamento ambiental, devendo o controle jurisdicional estar sempre pautado nos princípios ambientais, buscando não apenas exercer o controle de legalidade ou a aplicação dos princípios da administração, mas também ajustar os atos administrativos aos valores e comandos constitucionais, a fim de resguardar o meio ambiente equilibrado. Contudo, todavia não há um posicionamento jurisprudencial uníssono para as questões ambientais, ao revés, muitas vezes são prolatadas decisões conflitantes, principalmente no que concerne aos limites do controle dos atos administrativos. Portanto, é necessário que os julgadores busquem julgar com maior harmonia, e que atentem, sempre, aos novos paradigmas traçados pelo Direito Ambiental e pelas emergências da sociedade de risco, pautando-se nos princípios e normas ambientais, a fim de garantir uma eficiente proteção ao meio ambiente e ao bem estar da coletividade.

Neste caminho, mister atentar para o risco da judicialização das licenças ambientais, eis que, ademais de representar uma ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, pode ensejar em lesões ao bem ambiental, posto que, a análise dos impactos negativos e positivos dos empreendimentos potencialmente degradadores, é uma tarefa árdua e complexa, exigindo um subsídio técnico ao julgador, ademais de um profundo conhecimento normativo na seara ambiental e urbana, eis que o mesmo deverá observar aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais da atividade, e a obediência aos valores e normas ambientais por parte do empreendedor, para averiguar a possibilidade da concessão da licença pretendida. Do contrário, os riscos ambientais poderão acabar sendo suportados pela sociedade, havendo, assim, o inadmissível acautelamento judicial das ações poluidoras.

REFERÊNCIAS

ACUÑA, Jean Pierre Matus. *Derecho penal del medio ambiente: estudios e propuesta para un nuevo derecho ambiental chileno*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2004.

AGUILAR, Graziela de Toni. *Análise do tempo de tramitação de processos de licenciamento ambiental: estudo de casos de termelétricas no Estado de São Paulo*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-18112008-155735/>>. Acesso em: 31 jun. 2012.

AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). *Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. *Perícia ambiental judicial e securitária: impacto, dano e passivo ambiental*. Rio de Janeiro: Thex, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. *Comentários ao Decreto n. 6.514/2008: (infrações administrativas contra o meio ambiente)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. *Manual de direito ambiental: Discussão de Casos para Cursos Universitários com Provas de Concursos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ANVISA. Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). Disponível em: <http://www.estadao.com.br/especiais/2010/06/relatorio_para_anvisa.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

ASIBAMA. *Asibama Nacional contesta a LC nº 140/2011 no Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://asibamanacional.org.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=529&Itemid=1>. Acesso em: 12 de jun. 2012.

ARAÚJO, Francisco Régis Frota. El Constitucionalismo Brasileño y sus actuales y principales emergências políticas, econômicas y sociales. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de et al. (Orgs.). *A construção jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC: Fundação Boiteux, 2011. p. 337-350.

_____. Los desafios de la cuestión regional, em Brasil. *Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. Fortaleza, v. 22, p. 273-291, 2003.

ARAÚJO, Sarah Carneiro; CAMURÇA, Eulália Emilia Pinho. The cost of environmental tax exemptions given to agrochemical products in Brazil. In: GLOBAL CONFERENCE ON ENVIRONMENTAL TAXATION, 12., 2011, Madri. *Marketing Instruments and sustainable*

Economy, 2011. p. 107.

ARAÚJO, Sarah Carneiro; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. A função ambiental da propriedade como garantidora dos direitos fundamentais. In: MATIAS, João Luis Nogueira; WACHOVICZ, Marcos (coord.). *A efetivação do direito de propriedade para o desenvolvimento sustentável: relatos e proposições*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 430-447.

_____. O Protocolo de Nagoya no âmbito da Convenção sobre a biodiversidade: uma realidade para 2010? In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Boiteux, 2010, p. 5397-5409.

ÁVILA, Edna Leite; ALMEIDA, F. Monteiro. O estudo do impacto ambiental. Licenciamento, Responsabilidade Criminal. *Revista do Ministério Público*. Porto Alegre, v. 27, p. 179/180.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Proposta de classificação da responsabilidade objetiva: pura e impura*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, n. 14, jan./mar. 1996, p. 27-43.

BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; MATIAS, João Luis Nogueira. Direito, Economia e Meio Ambiente: A função promocional da Ordem Jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas. *Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, v. 27, p. 155-176, 2007.

_____. O princípio da solidariedade como marco jurídico-constitucional do Estado de direito ambiental. In: HAUSCHILD, Mauro Luciano; GUEDES, Jefferson Carús; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz. (Orgs.). *Meio ambiente, propriedade e agronegócio*. Brasília: IP Editora, 2011. v. 1, p. 125-156.

_____. Protocolo de Quioto, mecanismo de flexibilização e crédito de carbono. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2008, Belo Horizonte. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 4335-4356.

BELTRÃO, Antonio Figueiredo Guerra. Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Orgs.). *Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 55-80.

BENJAMIN, Antonio Hermam. *Estudo do impacto ambiental e Ministério Público: 7º Congresso Nacional do Ministério Público*. Belo Horizonte: AAMP/CONAMP, 1987.

_____. *Os princípios do estudo do impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992.

_____. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-135.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade socioambiental das empresas: a fase empresarial da sustentabilidade?* In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Coords.). *O Direito Ambiental na Atualidade: estudos em Homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 149-159.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. 2. ed. rev. Tradução: Frenando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: EDIPRO, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. Constitucionalismo social e democracia participativa. In: SCHÄFER, Jairo (Org.). *Temas polêmicos do constitucionalismo contemporâneo*. Florianópolis: Conceito, 2007. p. 17-33.

_____. *A teoria do Estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRANDÃO, Júlio César Lima; MENDONÇA, Rui Marcelo Alencar de; MENEZES, Vitor Hugo Mota de. *Estudos de Direito Ambiental: licenciamento, reserva natural privada e população transfronteiriça*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2007.

BRASIL, Francisca Narjana de Almeida Brasil. O princípio da proibição do retrocesso social como efetividade da segurança jurídica. *Themis: Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC)*. Fortaleza, 2010, p. 73-80.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 de abr. 2012.

_____. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 13 de mar. 2012.

_____. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 10 de abr. 2012.

_____. *Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm>. Acesso em: 22 de jun. 2012.

_____. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 25 de mai. 2012.

_____. *Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 15 de mai. 2012.

_____. *Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 15 de mai. 2012.

_____. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 15 de jun. 2012.

_____. *Medida Provisória n. 571, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm#art1>. Acesso em: 15 de jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 973.577/SP*. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, segunda turma, julgado em 16/09/2008, publicado em 19/12/2008. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2353490/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-973577-sp-2007-0275202-0-stj>>. Acesso em 16 de jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 647.493/SC*. Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, publicado em 22/10/2007, p. 233. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9971/recurso-especial-resp-647493-sc-2004-0032785-4-stj>>. Acesso em: 24 abr. de 2012

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1114398/PR*. Rel. Ministro Sidnei Beneti, Segunda Seção, julgado em 08/02/2012, publicado em 16/02/2012). Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21249564/recurso-especial-resp-1114398-pr-2009-0067989-1-stj>>. Acesso em: 24 abr. de 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.243.839 - MS 2011/0038040-0*. Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21110938/recurso-especial-resp-1243839-ms-2011-0038040-0-stj/relatorio-e-voto>>. Acesso em: 24 de mai. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial n. 711405 PR 2004/0179014-0*. Relator Ministro Humberto Martins. Data do Julgamento: 28 de abril de 2009. Data de Publicação: 15 de maio de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4136382/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-711405-pr-2004-0179014-0-stj>>. Acesso em 15 de jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial. Nº 997538 RN 2007/0244187-1. Relator: Ministro José Delgado. Data de Julgamento: 02 de junho de 2008. Data da Publicação: 23 de junho de 2008. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/780813/recurso-especial-resp-997538-rn-2007-0244187-1-stj>>. Acesso em 27 de jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4757 - Ação Direta de Inconstitucionalidade (Eletrônico)*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4224704>>. Acesso em: 10 de jul. 2012.

_____. *Notícias STF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=209095>> Acesso em: 14 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Quinta Turma. Agravo de Instrumento Nº 80421 PA 0080421-60.2010.4.01.0000. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Data de Julgamento: 27 de junho de 2012. Data de Publicação: 06 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21876851/agravo-de-instrumento-ag-80421-pa-0080421-6020104010000-trf>>. Acesso em 09 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal. 2ª Região. Quinta Turma Especializada. Apelação Cível Nº 268968 ES 2001.02.01.029740-6. Relator: Desembargador Federal Paulo Espírito Santo. Data de Julgamento: 24 de janeiro de 2007. Data de Publicação: 13 de fevereiro de 2007. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1088945/apelacao-civel-ac-268968-es-20010201029740-6-trf2>>. Acesso em 12 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Sexta Turma Especializada. Apelação Cível Nº 200951010021580 RJ 2009.51.01.002158-0. Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto. Data de Julgamento: 30 de agosto de 2010. Data de Publicação: 15 de setembro de 2010. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=200951010021580&s=jurisprudencia>>. Acesso em 08 de jun. de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Oitava Turma Especializada. Apelação Cível em Mandado de Segurança Nº 62392 ES 2003.50.01.013727-8. Relator: Desembargador Federal Poul Erik Dyrland. Data de Julgamento: 06 de março de 2007. Data de Publicação: 12 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1106854/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-62392-es-20035001013727-8-trf2>>. Acesso em: 28 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal. 2ª Região. Sexta Turma Especializada. Agravo de Instrumento Nº 201002010091805 RJ 2010.02.01.009180-5. Relator: Desembargador Federal Frederico Gueiros. Data de Julgamento: 25 de outubro de 2010. Data de Publicação: 11 de novembro de 2010, p. 258/259. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20552339/agravo-de-instrumento-ag-201002010091817-rj-20100201009181-7-trf2>>. Acesso em 27 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Embargos Infringentes. Nº 2003.04.01.027658-1/SC*. Relatora: Silvia Maria Gonçalves Goraieb. Data de julgamento em 10 de dezembro de 2009. Data de Publicação em 06 de janeiro de 2010. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7164778/embargos-infringentes-einf-27658-sc-20030401027658-1-trf4/inteiro-teor>>. Acesso em 30 de mai. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 1051 AC 2006.72.08.001051-6*. Relator: Márcio Antônio Rocha. Data de julgamento em 14 de abril de 2010. Data de Publicação em 21 de janeiro de 2011. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17946455/apelacao-civel-ac-1051-sc-20067208001051-6-trf4>>. Acesso em 30 de mai. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Embargos Infringentes. Nº 2003.04.01.027658-1/SC*. Relatora: Silvia Maria Gonçalves Goraieb. Data de julgamento em

10 de dezembro de 2009. Data de Publicação em 06 de janeiro de 2010. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7164778/embargos-infringentes-einf-27658-sc-20030401027658-1-trf4/inteiro-teor>>. Acesso em 30 de mai. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 1051 AC 2006.72.08.001051-6*. Relator: Márcio Antônio Rocha. Data de julgamento em 14 de abril de 2010. Data de Publicação em 21 de janeiro de 2011. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17946455/apelacao-civel-ac-1051-sc-20067208001051-6-trf4>>. Acesso em 30 de mai. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 25754 RS 2009.04.00.025754-3*. Relator: Marga Inge Barth Tessler. Data de julgamento em 18 de novembro de 2009. Data de Publicação em 18 de dezembro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6934457/agravo-de-instrumento-ag-25754-rs-20090400025754-3-trf4>>. Acesso em 10 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 118497, em Mandado de Segurança RS 2000.04.01.118497-8*. Relatora: Luiza Dias Cassales. Data de Julgamento: 09 de outubro de 2001. Data de Publicação: 14 de novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1136777/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-118497-rs-20000401118497-8-trf4>>. Acesso em 07 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 3039, na Ação Civil Pública n. 2008.72.01.003039-0/SC*. Des. Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17489327/apelacao-civel-ac-3039-sc-20087201003039-0-trf4/inteiro-teor>>. Acesso em 24 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Agravo de Instrumento n. 2247 RS 2008.04.00.002247-0*. Des. Relator Nicolau Konkel Júnior. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6911312/agravo-de-instrumento-ag-2247-rs-20080400002247-0-trf4>>. Acesso em 24 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível n. 2520 SC 2008.72.08.002520-6*, Relator: Valdemar Capeletti. Data de julgamento: 07 de outubro de 2009. Dia da Publicação: 19 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17402382/apelacao-reexame-necessario-apelreex-2520-sc-20087299002520-7-trf4/inteiro-teor>>. Acesso em 05 de jun. de 2012.)

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Segunda Turma. *Agravo de Instrumento Nº 56251 CE 2004.05.00.016133-7*. Relator: Desembargador Federal Petrucio Ferreira. Data do Julgamento: 20 de fevereiro de 2006. Data da Publicação: 02 de junho de 2006. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7805959/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agtr-56251-ce-0016133-0520044050000-trf5/inteiro-teor>>. Acesso em 12 de jun. 2012

_____. Tribunal Regional da 5ª Região. *Apelação Cível n. 102004 em Mandado de Segurança TJRN 0010559-16.2007.4.05.8400*. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Data do Julgamento: 15 de setembro de 2009. Publicação em 05 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8340850/apelacao-em-mandado-de-seguranca>>

ams-102004-rn-0010559-1620074058400-trf5>. Acesso em 01 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Quarta Turma. *Reex. Nec. n. 428823 CE 0017177-38.2006.4.05.8100*. Relator: Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro (Substituto). Data do Julgamento: 27 de janeiro de 2009. Data da Publicação: 11 de fevereiro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8287012/remessa-ex-officio-reoac-428823-ce-0017177-3820064058100-trf5>>. Acesso em 12 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional da 5ª Região. Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento: AGTR 89762 CE 0055373592008405000001. Desembargador Federal Marco Bruno Miranda Clementino (Substituto). Data do Julgamento: 18/11/2008. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8278765/embargos-de-declaracao-em-agravo-de-instrumento-agtr-89762-ce-0055373592008405000001-trf5>>. Acesso em 20 de jun. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Segunda Turma. Agravo de Instrumento Nº 93284 CE 0108931-43.2008.4.05.0000. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Data do julgamento: 25 de agosto de 2009. Data da Publicação: 17 de setembro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8338421/agravo-de-instrumento-agtr-93284-ce-0108931-4320084050000-trf5>>. Acesso em 25 de jun. 2012.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discrecionabilidade Administrativa no Estado Constitucional de Direito*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2007

CAMPOS, Diogo Fantinatti de. Controle jurisdicional do ato administrativo: uma abordagem teórica e evolutiva. *Revista âmbito Jurídico*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7016>. Acesso em: 26 jun. 2012.

CAMPOS, Leonardo Pio da Silva. Dano Moral Ambiental. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Orgs.). *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 81-96.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPPELLI, Silvia. O Estudo do Impacto Ambiental na realidade brasileira. *Revista do Ministério Público*, Rio Grande do Sul, n. 27, 1992.

CARVALHO, Antonio César Leite de; SANTANA, José Lima. *Direito Ambiental Brasileiro em perspectiva: aspectos legais, críticas e atuação prática*. Curitiba: Juruá, 2009.

CAVALIERI, Sérgio Filho. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. Local: Atlas, 2010.

CAVEDON, Fernanda de Salles. Conexões entre direitos humanos e direito ambiental como um contexto mais favorável para justiça ambiental. In: DANTAS, Marcelo Buzaglio;

SÉGUIN, Élida; AHMED, Flávio (Coords.). *O Direito Ambiental na atualidade: Estudos em Homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CEARÁ. Lei Estadual n. 14.882 de 21 de janeiro de 2011. Disponível em <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/14882.htm>>. Acesso em 15 de jun. de 2012.

_____. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução n. 08, de 01 de outubro de 1996. Disponível em <http://antigo.semace.ce.gov.br/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=15>. Acesso em 16 de mai. 2012.

_____. Superintendência Estadual do Meio Ambiente. *Licenciamento Ambiental do Ceará: firmando a cidadania*. Fortaleza, 2004.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. *Resolução nº 001, 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 05 fev. 2012.

_____. *Resolução nº 009, 03 de dezembro de 1987*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 07 fev. 2012.

_____. *Resolução nº 237, 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 09 fev. 2012.

CORREIA, Lorena Aragão. A atuação do Judiciário no controle das Políticas Públicas referentes aos direitos sociais. *Themis: Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC)*, Fortaleza, 2010, p. 81-106.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. *Pensar Globalmente y actuar localmente: El Estado Transnacional Ambiental de Ulrich Beck*. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2008.

CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs.). *Avaliação e perícia ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

DAIBERT NETO, Arlindo. Auto-executoriedade e imposição da lei ambiental. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Orgs.). *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 97-126.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. A influência do direito ambiental sobre alguns institutos clássicos do direito civil. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élida; AHMED, Flávio (Coords.). *O Direito ambiental na atualidade: estudos em homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 335-352.

_____. Licenciamento Ambiental de atividades produtivas. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Orgs.). *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 35-54.

DALLAGNOL, Paulo Renato. O licenciamento ambiental municipal. Considerações acerca da repartição de competências entre os entes federativos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1264, 17 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9292>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. *Constituição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1998.

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

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito Ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISSO 14001*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DORNELAS, Henrique Lopes. Entre o Mar e a Montanha: o Papel das Cidades na Implementação do Gerenciamento Costeiro. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 179-206.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal Regional Federal. 2ª Região. Quinta Turma Especializada. Apelação Cível Nº 268968 ES 2001.02.01.029740-6. Relator: Desembargador Federal Paulo Espírito Santo. 24 de janeiro de 2007. *DJU*, 13 de fevereiro de 2007. p. 356/357. **Conferir!!**

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 2000.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Direito Ambiental Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Curso de Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Princípios de Direito Processual Ambiental*. 5. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Os fundamentos constitucionais da Política Nacional do Meio Ambiente: competências em matéria ambiental. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Orgs.). *O Direito ambiental na atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 19-78.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. *Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. O Poder Judiciário e o Direito Ambiental no Brasil. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Orgs.). *O Direito Ambiental na Atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 519-536.

FROTA, Patrícia Vasconcelos; MESQUITA, Eveline Andrade; SOARES, Valeska Lima. Carcinicultura no litoral do ceará: análise das modificações impressas no estuário do Rio Pirangi – CE. *Revista Geonorte*, Edição Especial, v. 1, n. 4, p. 540-551, 2012. Disponível em: <http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/attachments/009_CARCINICULTURA%20NO%20LITORAL%20DO%20CEARA%20ANALISE%20DAS%20MODIFICACOES%20IMPRESSAS%20NO%20ESTUARIO%20DO%20RIO%20PIRANGI%20CE.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2012.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FORGUES, Eric Canal. Le droit a l'environnement en droit français et devant la cour européenne des droits de l'homme. *Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, 2009. v. 29, n. 1, p. 207-217.

FURUITI, Naoka Sera. *A atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-11022011-081356/>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

GARCIA, Natalia Landivar; ROSA, Enéias da. Obligaciones extraterritoriales del Estado Brasileño: una breve mirada a las actividades de la Petrobras em el Ecuador. In: LEROY, Jean Pierre; MALERBA, Julianna (Orgs.). *Petrobrás: ¿Integración o explotación?* Rio de Janeiro: Fase/Projeto Brasil Sustentável e Democrático, 2005. Disponível em: <http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/livros/livro_petrobras_final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2012.

GODOY, Arnaldo Sampaio Moraes. Motivações filosóficas para a proteção ambiental: ensaio justificativo da econormatividade como direito fundamental. *Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2009. v. 29.2, p. 13-21.

GORDILHO, Heron José de Santana. *Direito Ambiental Pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2009.

GUERRA, Isabella Franco. O papel das empresas na busca pelo desenvolvimento sustentável. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Coords.). *O Direito Ambiental na Atualidade: Estudos em Homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de

Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 223-233.

GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUERRA, Willis Santiago Filho. *Introdução ao Direito Processual Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 51-64.

GUIMARÃES, Virgínia Totti; MOREIRA, Danielle de Andrade. *As regiões metropolitanas e o Licenciamento Ambiental*. In COUTINHO, Ronaldo e ROCCO, Rogério (org.). *O Direito Ambiental das Cidades*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 83-100.

IBAMA. *Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas*. Disponível em:

<http://www.portaleducacao.com.br/arquivos/arquivos_sala/media/objeto_de_aprendizagem_aia_biologia.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2012.

_____. *Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Mais de 90% dos municípios enfrentam problemas ambientais*. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1286&id_pagina=>. Acesso em: 14 abr. 2012.

_____. *Senso 2010*. Disponível em:

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=23>. Acesso em: 15 jun. 2012.

JOCA, Priscylla; MATIAS, João Luis Nogueira. O STF e a concretização da equidade de acesso à terra no Brasil. In: CONGRESSO DO CONPEDI, 19. *Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias*. Florianópolis: Boiteux, 2011, v. 1, p. 1670-1689.

KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Orgs.). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Novos rumos do direito ambiental, nas áreas civil e penal*. Campinas, SP: Millenium, 2006.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LIMA, Bernardo. *A Arbitrariedade do dano ambiental*. São Paulo: Atlas, 2010. (Coleção Atlas de Arbitragem).

LIS/ICICT/Fiocruz. *Breves considerações conceituais e metodológicas...* Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=metodo>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. *Exploração de camarão em viveiros, a carcinicultura é fortemente apoiada por bancos públicos de fomento, compromete fontes naturais de água doce e coloca em risco a sobrevivência de comunidades tradicionais marisqueiras e pescadoras do Ceará.* Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=41>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. *Mapa da injustiça ambiental e saúde no Brasil.* Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. *Uso indiscriminado de agrotóxicos contamina recursos hídricos e é a provável razão da forte incidência de câncer em populações trabalhadoras e moradoras do vale do Jaguaribe.* Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=47>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

LORENZONI NETO. *Contrato de Créditos de Carbono: análise crítica das mudanças climáticas.* Curitiba: Juruá, 2009.

MACÊDO, Suzana Carolina dos Santos Dutra de. Licenciamento ambiental: a atuação dos órgãos ambientais e o desenvolvimento sustentável. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2697, 19 nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17857>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

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 Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro.* 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Breves estudos tópicos de direito sancionador.* Fortaleza: Imprece, 2011.

_____. *Cabeça de Juiz: pequenas reflexões críticas acerca da função de julgar.* Fortaleza: Imprece, 2011.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; MAIA, Mário Henrique Goulart. *O Poder Administrativo Sancionador: origem e controle jurídico.* Fortaleza: Imprece, 2011.

MARTINEZ-ALIER, Joan. *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation.* Johannesburg: University of Witwatersrand, 2002.

MATA, Roberto Luiz da. O Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades.* 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 101-134.

MATIAS, João Luis Nogueira. A Propriedade e a ética empresarial: a distinção entre a função social da empresa e a teoria da social responsibility. In: MATIAS, João Luis Nogueira; WACHOWICZ, Marcos. (Orgs.). *Direito de propriedade e meio ambiente: novos desafios para o século XXI*. Florianópolis: Boiteux, 2010, v. 1, p. 10-30.

MATIAS, João Luis Nogueira; MENDES, Ana Stela Vieira. Políticas econômico-tributárias e cidadania econômica: pela necessidade de ações conjuntas do Estado e da sociedade civil para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 11, p. 61-82, 2011.

MAZZILLIA, Hugo Nigro. *Defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural e outros interesses*. 18. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELO, Juliana Barroso de. *O Licenciamento Ambiental e a atuação do Poder Público na realização do aterro hidráulico da praia de Iracema*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *A gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/31982/31225>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível nº 1.0708.03.005098-1/001(1)*. Relator: Dídimo Inocêncio de Paula. Data de Julgamento: 19/06/2008. Data de Publicação: 22/07/2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5959424/107080300509810011-mg-1070803005098-1-001-1-tjmg>>. Acesso em: 13 de mai. 2012.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; RANGEL, Helano Márcio Vieira. O Planeta Terra como sujeito de dignidade e de direitos: um legado andino para a Constituição da UNASUL e para a humanidade. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de et al. (Orgs.). *A construção jurídica da UNASUL*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. p. 319-336.

_____. As instituições internacionais e o regime internacional sobre acesso e repartição de benefícios. *Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, v. 2010.2, p. 225-239, 2010.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito ambiental: proibição de retrocesso*. Porto Alegre, 2007.

- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- MORAES, Germana de Oliveira; WILLIAM, Paiva Marques Júnior. O desafio da UNASUL de aproveitamento dos recursos energéticos e novo paradigma ambiental. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de et al. (Orgs.). *A construção jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC: Fundação Boiteux, 2011. p. 227-262.
- MOTA, Maurício (Coord.). *Fundamentos teóricos do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- NAIME, Roberto. *Recuperação de erosão*. Disponível em: <<http://www.agsolve.com.br/noticia.php?cod=3946>>. Acesso em: 15 ago. 2011.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 3. ed. Campinas, SP: Millenium, 2010.
- OLIVEIRA, Cláudia Alves de. *Meio Ambiente Cotidiano: a qualidade de vida na cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- OKADA, Denise Setsuko. A Constitucionalização da Matéria Ambiental: o direito às cidades sustentáveis em jogo. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 65-82.
- OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e coletivos: Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- PACHECO, Tania; PORTO, Marcelo Firpo. Conflitos e injustiça ambiental em saúde no Brasil. *Tempus. Actas em Saúde Coletiva*, v. 4, n. 4, p. 26-37. 2009. Disponível em: <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/viewFile/742/752>>. Acesso em: 07 jun. 2012.
- PAIM, Maurício Carneiro. *Lei Complementar n. 140/11: primeiras impressões*. Disponível em: <<file:///H:/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes.htm>>. Acesso em: 5 de jun. 2012.
- PARÁ. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Quinta Turma. Agravo de Instrumento Nº 80421 PA 0080421-60.2010.4.01.0000. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente, 27 de junho de 2012. *e-DJFI*, 06 de julho de 2012. p.180.
- PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante. Gerenciamento Costeiro. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Coords.). *O Direito Ambiental na Atualidade: estudos em homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 437-452.
- PROCOPIO, Argemiro. *Subdesenvolvimento Sustentável*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- PRODUÇÃO cearense: Aquicultura está em expansão. Disponível em: <<http://www.varjotadestaque.com/2012/06/producao-cearense-aquicultura-esta-em.html>>.

Acesso em: 25 jun. 2012.

REIS, Jair Teixeira dos (Coord.). *Resumo de Direito Ambiental*. 5. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 42080920068190003 RJ 0004208-09.2006.8.19.0003*. Sexta Câmara Cível. Relatora: Claudia Pires. Data do julgamento: 18 de janeiro de 2012. Data da Publicação: 30 de janeiro de 2012. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21276391/apelacao-apl-42080920068190003-rj-0004208-0920068190003-tjrj>>. Acesso em: 24 de abr. de 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 137078 RN 2010.013707-8*. 2ª Câmara Cível Relator. Des. Aderson Silvino. 31/05/2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19728060/agravo-de-instrumento-com-suspensividade-ai-137078-rn-2010013707-8-tjrj>>. Acesso em 20 de jun. 2012.

_____. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 208380920078190003 RJ 0020838-09.2007.8.19.0003*. Sexta Câmara Cível. Relatora: Claudia Pires. Data do julgamento: 03 de novembro de 2011. Data da Publicação: 28 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20615299/apelacao-apl-208380920078190003-rj-0020838-0920078190003-tjrj>>. Acesso em: 24 de abr. de 2012.

ROCCO, Rogério. Reflexões acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e suas conexões com a Sustentabilidade das Cidades. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 135-178.

ROSA, Patrícia Silveira da. *O Licenciamento Ambiental à luz da teoria dos sistemas autopiéticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Terceira Câmara de Direito Público. *Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 37792 SC 2007.003779-2*. Relator: Sônia Maria Schmitz, 27 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6734590/apelacao-civel-em-mandado-de-seguranca-ms-37792-sc-2007003779-2-tjsc/inteiro-teor>>. Acesso em 29 de jun. de 2012.

_____. Tribunal de Justiça. Terceira Câmara de Direito Público. *Agravo de Instrumento Nº 370331 SC 2010.037033-1*, Relator: Pedro Manoel Abreu. Data de Julgamento: 13 de maio de 2011. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19667962/agravo-de-instrumento-ai-370331-sc-2010037033-1-tjsc>>. Acesso em 30 de jun. 2012.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Direito Ambiental: doutrina e casos práticos*. Rio de Janeiro: Elsevier, FGV, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

_____. As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 10, n. 90, p. 01-25, abr./maio, 2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br/revistajuridica>. Acesso em: 03 mai. 2012.

SARNO, Daniela Campos Libório Di; DALLARI, Adilson de Abreu. *Direito urbanístico e ambiental*. São Paulo: Fórum, 2007.

SEMACE. *Buscando orientação*. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/buscando-orientacao/?pai=11>>. Acesso em: 24 maio 2012.

_____. *SEMACE e CONPAM somam forças para atender demanda ambiental no estado*. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/2011/06/semace-e-conpam-somam-forcas-para-atender-demanda-ambiental-no-estado/>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SÉGUIN, Elida. *O Direito Ambiental: nossa casa planetária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

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

SILVA, Solange Teles da. Protocolo de Quioto e o Mercado Mundial de Carbono. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Coords.). *O Direito Ambiental na Atualidade: estudos em homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 453-470.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOARES, Hector Cury. *O controle jurisdicional do mérito do ato administrativo discricionário*. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA. PESQUISA E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL, 16., ano, cidade. Disponível em: <http://www.ufpel.edu.br/cic/2007/cd/pdf/SA/SA_00068.pdf>. Acesso em: 17 maio 2012.

SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira SoaRes. *Licença Ambiental: uma contribuição para a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável*. Brasília: Fortium, 2009.

SOARES, Virgínia Prado Soares. Meio Ambiente e orçamento público. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da Silva; SOARES, Inês Virgínia Prado (org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 553-578.

_____. *O direito ao meio ambiente e o controle da execução orçamentária no direito positivo brasileiro*. 2001. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. *A evolução da Política Ambiental no Brasil do século XX*. Acesso em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>. Acesso em: 5 jun. 2012.

SOUZA, Alexandre do Nascimento. *Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-02112010-233044/>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*. Curitiba: Juruá, 2009.

TEIXEIRA, Maiana Maia; RIGOTTO, Rachel Maria. *O Estado e a acumulação de capital: a expansão do agronegócio e de seus impactos socioambientais - sobre os ombros de gigantes benefícios estatais*. Fortaleza: UFC, 2010.

TEIXEIRA, Maiana Maia; RIGOTTO, Rachel Maria; CARNEIRO, Fernando Ferreira. *A mão que afaga é a mesma que apedreja: incentivos do Estado à expansão do agronegócio no campo e aos impactos na saúde, ambiente e trabalho*. Fortaleza: UFC, 2010.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 4. ed. Niterói: Impetus, 2011.

VIEIRA, João Telmo; WEBER, Eliana. O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1731, 28 mar. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11099>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

WERNER, Patrícia. Direito ao Meio Ambiente Equilibrado, Direito à Saúde, Políticas Públicas e Participação Popular: Educar pela Construção do Sentimento de um Projeto Constitucional. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Coords). *O Direito Ambiental na atualidade: estudos em homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 399-436.

WIEDMANN, Sonia Maria Pereira. O Direito de Propriedade e as Unidades de Conservação. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SÉGUIN, Élide; AHMED, Flávio (Coords.). *O Direito Ambiental na Atualidade: Estudos em Homenagem a Guilherme Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 437-471.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000300007>>. Acesso em: 14 de jun. 2012.

ANEXO A



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
SUPERINTENDÊNCIA DO IBAMA NO CEARÁ

PARECER TÉCNICO DE VISTORIA N.º.: 191/2008 NLA/SUPES/IBAMA/CE

REF. PROCESSO N.º. 02006.81.01.000600-8 15

INTERESSADO: PORTIMÃO INSVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA.

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento à solicitação formulada pelo Delegado de Polícia Federal, Dr. Cláudio Joventino, foram realizadas vistorias técnicas na área onde está em construção o empreendimento “Villa dei Fiori”, situado no Distrito Sede do Município de Guarimiranga-Ce, na Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra de Baturité, no intuito de se averiguar denúncias sobre possíveis intervenções praticadas em Área de Preservação Permanente (anexo 6.1).

2. DAS VISTORIAS

As vistorias no local onde está sendo instalado o empreendimento, Coordenadas de Localização do centróide da área, em UTM, 507426,781 (E) 9529084 (N), Datum SAD 1969, zona 24M, foram realizadas nos dias 07 e 10 de novembro de 2008, pelos Analistas Ambientais que subscrevem este Laudo, em companhia de peritos e agentes da Polícia Federal. O equipamento utilizado para a captura dos dados necessários à elaboração deste trabalho foi o navegador GPS Garmin E-Trex Venture, o qual operou, naquela ocasião, com uma margem de erro de 10 metros, para mais ou para menos.

2.1. Da Caracterização do Empreendimento e Das Intervenções realizadas na Área

Trata-se da construção de uma vila residencial, composta por 12 unidades unifamiliares, com área individual de 75,0m², perfazendo uma área construída total de 900,0m², em um terreno com área de 1.632,40m², situado à Rua Raimundo Nonato da Costa S/N, Distrito Sede do Município de Guarimiranga-CE.

O referido empreendimento conta com a Licença de Instalação n.º 77/2008, de 24 de Junho de 2008, emitida pela SEMACE, válida até 24/06/2009, bem como com o Alvará de Licença n.º. 12/07, de 24 de Julho de 2007, emitido pela Secretaria de Obras e Planejamento Urbano da Prefeitura de Guarimiranga.

Até que se ultimasse a conclusão deste Laudo Técnico, considerando-se os Princípios Gerais da Precaução e Prevenção, foi lavrado o Termo de Embargo n.º. 523805, de 07 de Novembro de 2008, em desfavor do referido empreendimento, por se instalar na Área de

Preservação Permanente (APP) referente ao curso d'água conhecido localmente como Riacho Nanci, tributário do Riacho Macapazinho, pertencente à sub-bacia do Rio Aracoíaba, que integra a Bacia Hidrográfica do Rio Choró.

Ao longo de seu curso pela Sede do Município de Guaramiranga, o Riacho Nanci tem sofrido várias intervenções, dentre as quais: aterros, retificações de curso, canalizações, lançamento de efluentes sem prévio tratamento, confinamento e envelopamento.

Na área direta de influência do empreendimento, a partir do Convênio nº. PGE - 64/2004, de 01 de julho de 2004, celebrado entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, e o Município de Guaramiranga, foram realizadas obras de drenagem de águas pluviais que envolveram a construção de um canal de confinamento do leito do Riacho Nanci com 360,00m (trezentos e sessenta metros) de extensão, dos quais, os 40,0m (quarenta metros) iniciais foram recobertos e capeados em concreto. A referida obra contou com a Licença de Instalação nº. 2282/2004 - COFLO –NUFAP, emitida pela SEMACE em 25 de novembro de 2004.

O Art. 2º, “a”, I, da Lei Federal nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal Brasileiro, bem como o art. 3º, I, “a”, da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, incluem as margens dos cursos d'água como APP.

Lei Federal nº. 4.771/65:

“Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)”

Resolução CONAMA nº 303/02:

“Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:

a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;”

As Áreas de Preservação Permanente são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. São caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto, devendo o direito de propriedade ser exercido com as limitações que a legislação estabelece, ficando, o proprietário ou posseiro, obrigados a respeitar as normas e regulamentos administrativos.

Em situações especiais, será permitida a intervenção ou supressão de vegetação em APP. Assim preceituam os dispositivos contidos no art. 4º, *caput*, da Lei Federal nº. 4.771/65, alterado pela Medida Provisória nº. 2.166-67, de 24 de Agosto de 2001, e art. 1º da Resolução CONAMA nº. 369, de 28 de Março de 2006, que regulamenta os casos excepcionais em que se possibilita a intervenção ou supressão de APP:

Lei Federal nº 4.771/65

“Art. 4º. A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo

próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.”

Resolução CONAMA n.º. 369/06:

“Art. 1º. Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP) para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.”

Os casos de Utilidade Pública, Interesse Social e de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental estão previstos nos diplomas legais supra (Lei Federal n.º 4.771/65 e Resolução CONAMA n.º. 369/06), havendo a possibilidade de extensão daquele rol mediante previsão ou definição em Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

Lei Federal n.º. 4.771/65, alterado pela Medida Provisória n.º. 2.166-67/01:

“Art. 1º

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

IV - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;”

É inegável o caráter de utilidade pública associado à intervenção realizada pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga no curso do Riacho Nanci, por se tratar de obra de saneamento básico tendente a evitar, dentre outros problemas, a proliferação de vetores e agentes etiológicos de doenças.

Não obstante a possibilidade de intervenção em APP nos casos de utilidade pública, as obras de saneamento realizadas no Riacho Nanci, deveriam, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental, ser precedidas de autorização prévia, mediante procedimento administrativo autônomo, nos termos dos artigos 2º e 4º da Resolução CONAMA n.º. 369/06:

“Art. 2º - O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

.....

- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;”

“Art. 4º - Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social

ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.”

Embora a obra de drenagem promovida pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga conte com a já referida Licença de Instalação nº. 2282/2004 - COFLO - NUFAP, não nos foi apresentada a autorização ambiental necessária para a intervenção realizada na Área de Preservação Permanente do Riacho Nanci.

Atualmente, o mencionado recurso hídrico encontra-se bastante antropizado; todavia, não obstante esse fato, o Riacho Nanci deverá, ainda que degradado e poluído, ser considerado como um curso d'água, ao qual, pelo só efeito da Lei, se associa uma Área de Preservação Permanente. Entender de forma diversa seria o mesmo que autorizar o agravamento de sua já penosa situação, quando, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, impõe-se, ao Poder Público e à coletividade, ônus diametralmente oposto, qual seja, o de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, através da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais.

Constituição Federal de 1988:

“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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;”

Forçoso ressaltar que, ao mencionar as Áreas de Preservação Permanente (APP) associadas aos recursos hídricos lóticos, tanto o Código Florestal, como a Resolução CONAMA nº. 303/02, se utilizam do termo genérico curso d'água, em posição mais abrangente e protetiva possível, envolvendo, entre outros recursos, os rios, riachos, regatos, arroios.

A construção do empreendimento “Villa dei Fiori” ocorre exatamente sobre os 40 metros iniciais do canal de drenagem do Riacho Nanci, em uma área já previamente coberta e aterrada em consequência das mencionadas intervenções realizadas pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga, no ano de 2005.

Impende destacar que a responsabilidade administrativa resulta da simples potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos recursos ambientais. Essa postura fica bem clara em alguns tipos de infração administrativa, a exemplo do Art. 74 do Decreto Federal nº. 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências:

“Art. 74. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).”

As Áreas de Preservação Permanente (APP) são consideradas não edificáveis em razão de seu valor ecológico, só se podendo intervir nesses espaços em casos excepcionais de utilidade pública, interesse social e para a realização de ações consideradas eventuais e de

baixo impacto ambiental. A construção da vila residencial não encontra amparo nas exceções legais onde se facultam alterações em APP, contrariando, portanto, as normas legais pertinentes.

A simples construção nesses espaços de natureza *non aedificandi* autoriza o poder público, através do poder de polícia inerente aos órgãos ambientais, a reprimir a conduta praticada pelo autor da infração, cominando-lhe, dentre outras sanções permitidas, a pena de multa e o embargo.

O mesmo Decreto Federal nº. 6.514/08 inclui como infração administrativa, a conduta de construir, instalar ou fazer funcionar obras em desacordo com as normas e regulamentos ambientais:

“Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:
Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).”

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Riacho Nanci deverá, ainda que degradado e poluído, ser considerado como um curso d'água, ao qual, pelo só efeito da Lei, se associa uma Área de Preservação Permanente (APP). Entender de forma diversa seria o mesmo que autorizar o agravamento de sua já penosa situação, quando, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, impõe-se, ao Poder Público e à coletividade, ônus diametralmente oposto, qual seja, o de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, através da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais.

Forçoso ressaltar que, ao mencionar as Áreas de Preservação Permanente (APP) associadas aos recursos hídricos lóticos, tanto o Código Florestal, como a Resolução CONAMA nº. 303/02, se utilizam do termo genérico curso d'água, em posição mais abrangente e protetiva possível, envolvendo, entre outros recursos, os rios, riachos, regatos, arroios.

A construção da vila residencial ocorre exatamente sobre os 40 metros iniciais do canal de drenagem do Riacho Nanci, em uma área já previamente coberta e aterrada em consequência das mencionadas intervenções realizadas pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga, no ano de 2005.

Desse modo, conclui-se que o empreendimento denominado “Villa dei Fiori” está inserido na Área de Preservação Permanente do curso d'água localmente denominado Riacho Nanci.

4. ANEXOS

4.1. Documentação Fotográfica.

4.2. Poligonal do empreendimento “Villa dei Fiori” e sua situação em relação ao curso do Riacho Nanci.

Fortaleza, 15 de Dezembro de 2008.

George Luiz Sampaio Teixeira
Analista Ambiental

José Maria Barbosa da Silva
Analista Ambiental

Djalma Lima Paiva Filho
Analista Ambiental