

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União



Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 9 – Números 32/33 – janeiro/dezembro 2010
Brasília-DF



Populações e Meio Ambiente

Os procedimentos do licenciamento ambiental

Diego Monte Teixeira*

Sumário: 1 Introdução. 2 O natureza jurídica do licenciamento ambiental. 3 As diversas modalidades de procedimentos licenciatórios. 3.1 Licenciamento complexo. 3.2 Licenciamento ordinário. 3.3 Licenciamento simplificado. 3.4 Licenciamento corretivo. 4 A legislação estadual. 5 Conclusão.

1 Introdução

Este artigo tem como objeto a análise dos diferentes procedimentos do licenciamento ambiental, com foco nas normas que disciplinam a matéria pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), passando por uma análise inicial sobre o conceito de licenciamento ambiental e seu âmbito de abrangência. O tema fora suscitado pela circunstância da ausência de uniformização do *modus operandi* do processo administrativo do licenciamento ambiental, o que dificulta o entendimento de diversos profissionais que lidam com a questão sobre quais as etapas que se devem perquirir para a obtenção da licença ambiental.

Muitos textos citam diferenças entre licenciamentos que exigem o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA) e outros que, por se tratarem de licenciamento de empreendimentos que não tenham significativo impacto ambiental, o referido estudo pode ser substituído por outro, de menor complexidade. Entretanto, poucos ana-

* Diego Monte Teixeira é Analista Processual no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

lisam como se dará o licenciamento ambiental nesses casos e qual a melhor forma de instituir os diversos procedimentos.

Diante da preocupação de afrontar essa questão, o trabalho encontra-se estruturado em três partes: a primeira versa sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental, a segunda se ocupa dos distintos procedimentos e a terceira examina a melhor forma de instituição de novos ritos do licenciamento pelos estados da federação.

2 O natureza jurídica do licenciamento ambiental

A Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/1981, em seu art. 9º, inciso IV *c/c* art. 10 –, recepcionada pela nova ordem constitucional de 1988 e ancorada em dispositivos constitucionais como o art. 170, inciso VI e parágrafo único, e o art. 225, § 1º, inciso V, da Carta Magna, previu o licenciamento ambiental como um dos seus mais importantes instrumentos, visando a atuação preventiva Estatal para a salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Milaré (2009, p. 420) aponta que o licenciamento constitui 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.

O licenciamento ambiental é uma das manifestações do poder de polícia do Estado e, por meio dele, a Administração Pública limita o direito de empreender para garantir que tal direito não exceda certos limites para a utilização de recursos naturais, com o objetivo maior de proteger o ambiente e garantir a sadia qualidade de vida.

Referente ao conteúdo conceitual do poder de polícia ambiental, assim leciona Machado (2010, p. 342):

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a 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 de atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas agressões possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

A definição normativa de licenciamento ambiental encontra-se prevista no inciso I do art. 1º da Resolução n. 237/1997 do CONAMA¹, nos seguintes termos:

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.

Pela definição em análise, percebe-se que não há como se confundir tal instrumento com o ato administrativo que dele resulta: a licença ambiental². Ora, a licença ambiental sempre

¹ Segundo o disposto no inciso II do art. 6º da Lei n. 6.938/1981, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) 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.

² O termo licença ambiental restou definido pelo CONAMA, por meio do inciso II do art. 1º da Resolução n. 237/1997:

Licença ambiental: 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,

decorre do licenciamento ambiental, mas este pode existir sem aquela, porque é em seu bojo que se perquire se a licença ambiental pode ou não ser concedida.

Da conceituação trazida pela Resolução citada e, em observância ao disposto no art. 10 da Lei n. 6.938/1981, também se depreende que qualquer atividade que tenha o potencial de causar qualquer tipo de degradação ambiental³ se submeterá ao licenciamento perante o órgão ambiental competente.

Se de um lado o inciso I do art. 1º da Resolução n. 237/1997 do CONAMA conceitua o licenciamento como um *procedimento administrativo*, a exegese de outros dispositivos da legislação, tal qual o art. 12 da mesma Resolução⁴ e o art. 1º da Resolução n. 308/2002 do CONAMA⁵, permite a conclusão de que o licenciamento ambiental consiste em *processo administrativo* que comporta diversos procedimentos. Com efeito, há norma que expressamente contempla a denominação tecnicamente mais apropriada ao licenciamento ambiental, como a Resolução n. 06/1988 do CONAMA⁶.

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.

³ A Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) define, em seu art. 3º, inciso II, degradação da qualidade ambiental, como a alteração adversa das características do meio ambiente.

⁴ Art. 12. 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, compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação;

⁵ Art. 1º Estabelecer critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental, em municípios de pequeno porte, de unidades de disposição final de resíduos sólidos e para obras de recuperação de áreas degradadas pela disposição inadequada dos resíduos sólidos.

⁶ Art. 1º No processo de licenciamento ambiental de atividades industriais, os resíduos gerados ou existentes deverão ser objeto de controle específico.

Boa parte da doutrina que lida com as questões ambientais, como Antônio Inagê de Assis Oliveira, José Afonso da Silva e Paulo de Bessa Antunes, simplesmente limita-se a repetir que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo e não entra em qualquer discussão sobre o assunto. Outros, como Silvana Lúcia Henkes e Jairo Antônio Hohl, afirmam que o licenciamento é um procedimento administrativo, por se tratar de um conjunto de atos que almeja ao final a concessão da licença ambiental devida, seja ela a licença prévia, a licença de instalação ou a licença de operação (FARIAS, 2007, p. 182).

Farias (2007) dedica um capítulo específico em sua obra para discorrer sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental e conclui, ao final, que o licenciamento ambiental está sujeito aos princípios do direito administrativo de uma forma geral e, em específico, aos princípios do processo administrativo, posto que se trata de um processo e não de um procedimento.

Por sua vez, a doutrina de Trennepohl e Trennepohl (2010, p. 18) ignora a discussão técnica quanto à natureza jurídica do termo “licenciamento ambiental”, para conceituá-lo como *um processo de concordância do Poder Público com as obras ou atividades condicionadas à aprovação do Estado*.

Merece transcrição a lição de Di Pietro (1997, p. 397):

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, sejam operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; [...] executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento; [...]. O Procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.

A rigor, o conjunto de atos que compõem a documentação que subsidiará a emissão de uma licença ambiental constitui-se em processo administrativo que tramita perante o órgão ambiental competente.

A maneira preventiva de o Estado limitar alguns direitos de empreendedores para a garantia da higidez ambiental pode ser implementada por meio de diversos procedimentos, todos eles abrangidos pelo gênero licenciamento. Entende-se que a conceituação normativa trazida pelo inciso I do art. 1º da Resolução n. 237/1997 do CONAMA poderia ser de melhor técnica acaso se referisse ao licenciamento como um *processo administrativo* em vez de *procedimento administrativo*. As lições de Antunes (2008, p. 146) já apontam para tal norte:

Há uma evidente impropriedade técnica nas definições normativas que têm insistido em classificar o licenciamento ambiental como mero procedimento, impropriedade que, aliás, é desmentida por normas que asseguram um determinado grau de contraditório às partes interessadas.

Intui-se, pois, que o licenciamento ambiental é um processo administrativo, eivado de instrumentos de gestão ambiental e participação pública, que propicia a avaliação de impactos socioambientais de projetos, visando a uma decisão administrativa sensata quanto ao deferimento ou indeferimento de uma licença ambiental pelo órgão ambiental competente.

3 As diversas modalidades de procedimentos licenciatórios

A Resolução n. 237/1997 do CONAMA, em seu art. 10, prevê algumas etapas a serem observadas pelos órgãos licenciamen-

dores quando do licenciamento ambiental⁷. Entretanto, algumas dessas etapas podem ser dispensadas, a depender do rito que se estabeleça. Já outras podem ser criadas por normas específicas dos entes federados encarregados do licenciamento, sempre tendo como meta o direito fundamental transindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁷ Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá as 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;

II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III – Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV – 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 reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V – Audiência Pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI – 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;

VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII – Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§1º – No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, 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.

§2º – No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental – EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Embora a norma acima citada seja alvo de sérias críticas quanto à sua inconstitucionalidade, notadamente quando discorre sobre a atribuição de competência entre os entes federados para licenciar⁸, no que concerne ao estabelecimento de procedimentos para o licenciamento ambiental, o CONAMA recebeu essa atribuição pela Lei n. 6.938/1981, por meio de seu art. 8º, inciso I⁹.

Assim, a Resolução n. 237/1997 do CONAMA é um ato normativo que, legitimamente, norteia os órgãos ambientais quanto à adoção de procedimentos para o licenciamento ambiental, sem, contudo, impedir os estados e municípios que instituem procedimentos próprios, desde que guardem compatibilidade com as normas gerais expedidas pela União, tal qual a Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente).

O aspecto procedimental do licenciamento ambiental é de enorme importância, tendo em vista que o titular de atividade potencial ou efetivamente poluidora que desconhecer tais fases e procedimentos provavelmente terá problemas para conseguir ou

⁸ Vide a esse respeito o texto intitulado por “Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade”, de autoria de Filipe Augusto Vieira de Andrade, Promotor de Justiça de São Paulo. Disponível em: <<http://meioambiente.sites.uol.com.br/page10.html>>.

O art. 23 da Constituição Federal, ao definir as competências comuns dos entes federados, entre as quais se verifica a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora, dispõe que lei complementar deverá fixar as normas para a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Desde 2003 tramita na Câmara dos Deputados o projeto de Lei Complementar n. 12/2003 c/c apensos como o Projeto de Lei Complementar n. 388/2007, com o propósito acima transcrito e programado pela Carta Magna. Entretanto, até então, esta lei complementar não foi editada, de tal maneira que atos normativos como a Resolução n. 237/1997 - CONAMA tentam preencher essa lacuna.

⁹ 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.

para renovar a licença ambiental. Por fases e procedimentos devem ser compreendidas as etapas, os estudos ambientais, a documentação necessária e os prazos a serem cumpridos no processo administrativo de licenciamento ambiental (FARIAS, 2007, p. 77).

3.1 Licenciamento complexo

Quando a intenção do empreendedor for desenvolver uma atividade ou empreendimento capaz de causar significativo impacto ambiental, o procedimento a ser seguido será o que se denominará: “complexo”. A denominação ora atribuída a esse tipo de licenciamento tem lugar em face de uma exigência constitucional inafastável: a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) pelo empreendedor que se apoiará em Termo de Referência fornecido pelo órgão ambiental competente.

A exigência citada encontra previsão no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Republicana. Com efeito, a pretensão de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental traz consigo, além da obrigatoria elaboração de EIA/RIMA a atestar a viabilidade socioambiental do projeto, uma série de etapas a ser observada no referido processo, qualificando-o como um processo administrativo de procedimento complexo.

A título de exemplificação de etapas do procedimento licenciatório de natureza complexa, citam-se: audiência pública promovida pelo órgão ambiental competente, sempre que requerida por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos¹⁰; o apoio financeiro para a implantação e

¹⁰ A etapa mencionada encontra previsão na Resolução CONAMA n. 9, de 3 de dezembro de 1987.

manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral ou eventual Unidade de Conservação do Grupo de Uso Sustentável diretamente afetada pelo empreendimento¹¹.

Expedir-se-ão licenças diferenciadas para cada estágio do empreendimento, desde a sua concepção, contemplando-lhe a viabilidade ambiental em determinada localização (licença prévia), passando pela sua instalação, desde que cumpridas algumas condicionantes previamente estabelecidas (licença de instalação), até a sua efetiva operação dentro de alguns limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente e respeitadas as condicionantes previstas nas licenças anteriores (licença de operação).

As diferentes licenças mencionadas encontram-se previstas no art. 8º da Resolução n. 237/1997 do CONAMA e se dão de forma sucessiva, de tal maneira que não sendo concedida a licença prévia, tampouco será concedida a licença de instalação e, na ausência desta, não há como ser concedida a de operação.

Mirra (2002, p. 35) lembra que o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental, bem como as demais avaliações de impacto ambiental, conforme o que for necessário, têm de ser exigidos, elaborados e aprovados antes da concessão da licença prévia, até porque se trata de pré-requisito.

É na fase da licença prévia, como ressalta Farias (2007, p. 81), que o projeto é discutido com a comunidade e, por ser a oportunidade para que sejam efetuadas as maiores mudanças estruturais no projeto da atividade a ser licenciada, a licença prévia pode ser considerada a mais importante de todas as licenças anteriores.

¹¹ A exigência da compensação ambiental reportada está prevista no art. 36 e parágrafos da Lei n. 9.985/2000 c/c regulamentação do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, arts. 31 a 33.

Conforme as lições do referido autor (FARIAS, 2007, p. 81), na fase da licença de instalação é que se dá a aprovação do projeto executivo, que é uma reestruturação do projeto original com 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 apropriadas, enquanto a licença de operação trata-se de ato administrativo conclusivo pelo qual o órgão licenciador autoriza o início das atividades, depois da verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriormente concedidas.

O prazo para a tramitação do licenciamento ambiental neste tipo de procedimento, regra geral, é de até 12 (doze) meses, ressalvando-se a suspensão do prazo quando da elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor ou, ainda, quando se justifique uma maior demora para a análise dos autos pelo órgão licenciador ante a especial complexidade do empreendimento, conforme definição do art. 14 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA¹².

O que qualificaria uma atividade ou empreendimento como de significativo impacto ambiental a exigir um procedimento

¹² Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º A contagem do prazo previsto no *caput* deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

complexo de licenciamento? Deveras, a expressão “significativo impacto” é bastante subjetiva e confere certa margem de discricionariedade ao órgão ambiental, de maneira que, a depender dos valores e da política ambiental do ente licenciador, o seu alcance pode variar demasiadamente.

Segundo Sánchez (2006, p. 112), o potencial que tem determinada obra ou ação humana de causar alterações ambientais depende de duas ordens de fatores: as solicitações impostas ao meio pela ação ou projeto, ou seja, a sobrecarga imposta ao ecossistema, representada pela emissão de poluentes, supressão ou adição de elementos ao meio; e a vulnerabilidade do meio, ou seja, o inverso da resiliência¹³. O exemplo didático apresentado pelo referido autor é o seguinte:

Considere-se um projeto de aterro sanitário para disposição de resíduos sólidos urbanos. Se o local cogitado localizar-se em uma zona de recarga de aquíferos (zona onde a água superficial se infiltra e alimenta o lençol freático), os riscos de contaminação do aquífero (potencial de impacto sobre a qualidade das águas subterrâneas) são altos. Trata-se de um meio vulnerável para esse tipo de atividade. Já se o mesmo projeto for implantado em um local com substrato argiloso bem consolidado e de baixa permeabilidade (ou seja, um meio de baixa vulnerabilidade), seu potencial de impacto será mais baixo.

Assim, ao se verificar o tipo de empreendimento no caso concreto e projetá-lo na área desejada para a sua instalação e/ou operação poder-se-á restringir sobremaneira a discricionariedade de aferição da significância do impacto. Para essa e outras medidas de prevenção a danos ambientais indesejáveis é que se obriga a contemplação do item de alternativas técnicas e locacionais no EIA/RIMA, consoante previsão da Resolução n. 01/1986 do CONAMA.

¹³ Resiliência é a capacidade de um sistema natural se recuperar de uma perturbação imposta por um agente externo, seja uma ação humana, seja um processo natural excepcional.

Decerto que algumas atividades, por si só, já são tidas como causadoras de significativo impacto ambiental, porquanto o CONAMA, por meio do art. 2º da Resolução n. 01/1986, houve por arrolá-las positivamente. Nesses casos, o critério a ser observado pelo órgão ambiental é objetivo e não lhe cabe agir de maneira diversa, dispensando a apresentação de EIA/RIMA, ressalvados os casos específicos em que houver parcial revogação da citada norma.

3.2 Licenciamento ordinário

O art. 10 da Lei n. 6.938/1981 confere competência ao órgão estadual para o licenciamento ambiental e, em caráter supletivo, à autarquia federal IBAMA. Restando a maior parte dos licenciamentos ambientais no país a cargo dos Estados, estes passaram a adotar legislação específica sobre a matéria, disciplinando alguns procedimentos em que o EIA/RIMA é substituído por outro estudo ambiental menos complexo, quando se trate de uma atividade ou empreendimento que não envolva significativo impacto ambiental.

O art. 12 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA prescreve a possibilidade de o órgão ambiental competente estabelecer procedimentos específicos para a emissão das licenças ambientais, de acordo com as características e peculiaridades da atividade ou empreendimento¹⁴.

Como se verificará no tópico seguinte (legislação estadual), entende-se que o dispositivo acima mencionado resulta de uma extrapolação do poder regulamentar do CONAMA, o que não

¹⁴ Art. 12. 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.

afasta a possibilidade de os órgãos ambientais estaduais e municipais, quando houver, estabelecerem procedimentos específicos, desde que apoiados em lei *stricto sensu*.

O procedimento denominado “ordinário” irá variar de acordo com a legislação de cada estado ou município. Portanto, a denominação deste procedimento refere-se àquele rotineiramente adotado pelos órgãos seccionais ou locais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)¹⁵, de acordo com a legislação local.

Alguns pontos, entretanto, permanecem comuns a todos os procedimentos ordinários adotados pelos órgãos ambientais estaduais e municipais, como a exigência de apresentação pelo empreendedor de outro estudo ambiental menos complexo que o EIA/RIMA. Tal prática ocorre, por exemplo, no Distrito Federal, quando se exige o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI) (art. 4º da Lei Distrital n. 1869/1998¹⁶), no Ceará, tem-se o Estudo de

¹⁵ Nos termos dos incisos V e VI do art. 6º da Lei n. 6.938/1981, os órgãos seccionais do SISNAMA são os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, enquanto que os órgãos locais são os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

¹⁶ Art. 4º O relatório de impacto de vizinhança (RIVI) será exigido em empreendimentos de iniciativa pública ou privada, com impactos ambientais localizados nas zonas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal ou nas áreas onde seja permitido o uso urbano.

§ 1º A critério do órgão ambiental, o RIVI poderá ser exigido em empreendimentos com características urbanas localizados em zonas rurais do Distrito Federal.

§ 2º O RIVI será elaborado por, no mínimo, dois profissionais cadastrados na Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (SEMATEC).

§ 3º A exigência de elaboração do RIVI será manifestada pela SEMATEC quando do requerimento pelo interessado do licenciamento ambiental do empreendimento.

§ 4º O RIVI conterá, no mínimo, o seguinte:

I – localização e acessos gerais;

Viabilidade Ambiental (Resolução n. 08/2004-COEMA¹⁷) e em São Paulo há a previsão do Relatório Ambiental Preliminar (Decreto n. 47.400/2000¹⁸).

Henkes e Kohl (2005, p. 412) asseveram que no caso de impactos ambientais não significativos serão exigidos da atividade apenas os estudos ambientais de menor complexidade que compõem o processo de licenciamento ambiental.

Há de se ter em conta que o próprio estudo ambiental distinto do EIA/RIMA poderá trazer informações que indiquem que o empreendimento ou a atividade tenha o potencial de causar significativo impacto ambiental. Neste caso, deve o órgão ambiental exigir a elaboração de EIA/RIMA e submeter o empreendimento ao rito do licenciamento complexo.

II – atividades previstas;

III – áreas, dimensões e volumetria;

IV – mapeamento e capacidade de atendimento das redes de água pluvial, água, esgoto e energia;

V – levantamento dos usos e volumetria dos imóveis e construções existentes nas quadras limítrofes ao local onde será instalado o empreendimento;

VI – sistema viário existente e capacidade de absorção da demanda gerada pelo empreendimento;

VII – capacidade do transporte público de absorver o aumento da demanda;

VIII – produção e nível de ruído, calor e vibração;

IX – produção e volume de partículas em suspensão e gases gerados pelo empreendimento;

X – produção e destino final do lixo gerado pelo empreendimento;

XI – desmatamentos necessários e formas de recuperação da área degradada;

XII – medidas mitigadoras necessárias para minimizar os impactos negativos.

§ 5º Se houver necessidade, em razão de características especiais do empreendimento, atividade ou projeto em análise, o órgão ambiental do Distrito Federal poderá exigir que o RIVI aborde aspectos específicos.

¹⁷ O Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA) consta em tabela do Anexo III da referida norma estadual.

¹⁸ O Relatório Ambiental Preliminar (RAP) consta no quadro I do Anexo I da referida norma estadual.

Regra geral, esse licenciamento ordinário ou comum, por se tratar daquele mais utilizado pelos órgãos ambientais estaduais e municipais, também segue as etapas das concessões sucessivas de licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), assim como no procedimento licenciatório complexo.

Farias (2006, p. 3289-3427) afirma que a maior parte das atividades é licenciada sem a realização de estudo prévio de impacto ambiental, porque em termos numéricos são poucas as atividades que podem ser consideradas como significativamente potencial ou efetivamente poluidoras.

O prazo para a tramitação do licenciamento ambiental neste tipo de procedimento, regra geral, é de até 6 (seis) meses, ressalvando-se a suspensão do prazo quando da elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor ou, ainda, quando se justifique maior demora para a análise dos autos pelo órgão licenciador ante a especial complexidade do empreendimento, conforme definição do art. 14 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA já citado anteriormente.

Dispensa-se, aqui, a etapa da Compensação Ambiental, visto que prevista pela Lei n. 9.985/2000 apenas para empreendimentos de significativo impacto ambiental apoiados no EIA/RIMA competente. Já a necessidade ou não de audiência pública se dará em conformidade com a lei específica estadual.

3.3 Licenciamento simplificado

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com respaldo na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981 c/c atualizações,¹⁹ vem editando resoluções dis-

¹⁹ O inciso I do art. 8º da Lei n. 6.938/1981 atribui ao CONAMA a competência para estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento

cipladoras de alguns tipos de licenciamentos que, pelo baixo impacto que os projetos causam ao meio ambiente, submetem-se a um rito simplificado, a exemplo das Resoluções n. 279/2001 (empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental); 377/2006 (Sistema de Esgotamento Sanitário); 387/2006 (projetos de assentamento de reforma agrária); 412/2009 (empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social).

As referidas normas são aplicáveis aos diversos órgãos integrantes do SISNAMA²⁰, mormente ao se vislumbrar que o Judiciário já vem admitindo a legalidade dessas resoluções²¹.

A Resolução n. 237/1997-CONAMA prevê, em seu art. 12, § 1º, a possibilidade de o órgão ambiental competente estabelecer procedimentos simplificados para atividades e empreendimentos de pequeno impacto ambiental²².

de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos estados e supervisionado pelo IBAMA.

²⁰ Consoante o disposto no art. 6º, *caput*, da Lei n. 6.938/1981, 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, constituem o SISNAMA.

²¹ Vide a esse respeito o acórdão proferido em sede de Agravo de Instrumento no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, AGI n. 89762-CE – 2008.05.00.055373-7, em que se admitiu a validade da Resolução n. 279/2001, que prevê o Relatório Ambiental Simplificado (RAS) para empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte. E, ainda, o acórdão proferido em sede de Agravo de Instrumento perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região – AGI n. 2007.04.00.012471-6, em que se admitiu a aplicabilidade da Resolução n. 377/2006-CONAMA, que dispõe sobre o licenciamento ambiental simplificado para Sistemas de Esgotamento Sanitário.

²² Art. 12. 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.

§ 1º Poderão 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. [grifo nosso]

Com a mesma ressalva feita no subitem anterior, entende-se que o dispositivo mencionado resulta de uma extrapolação do poder regulamentar do CONAMA, o que não afasta a possibilidade de os órgãos ambientais estaduais e municipais, quando houver, estabelecerem procedimentos simplificados, desde que apoiados em lei *strictu sensu*.

Aqui, poder-se-ia vislumbrar as três fases do licenciamento reunidas em uma ou duas fases, ou seja, tendo em conta a diminuta gravidade dos impactos negativos causados ao meio ambiente pelo empreendimento, o órgão ambiental licenciador poderá emitir uma única licença, compreendendo a localização, instalação e operação do empreendimento (art. 5º da Resolução n. 412/2009-CONAMA), ou, após atestar a viabilidade de determinados empreendimentos (licença prévia), poderia autorizar a sua instalação e operação, mediante uma licença de instalação e operação (LIO), conforme previsto nas Resoluções n. 387/2006 e 297/2001-CONAMA, por exemplo.

A celeridade desse procedimento também pode estar associada a um prazo máximo a que deve se submeter o órgão ambiental para a concessão das licenças ambientais, desde que o empreendedor cumpra as condicionantes e exigências formuladas pelo órgão ambiental no tempo determinado²³.

Em regra, exige-se, nesses casos, a apresentação pelo empreendedor de um Relatório Ambiental Simplificado (RAS), que

²³ O prazo de tramitação do processo administrativo até o deferimento ou indeferimento da licença ambiental, nos casos de procedimento simplificado, varia de acordo com a norma que os institui. A Resolução n. 412/2009-CONAMA, por exemplo, estabelece um prazo de 30 (trinta) dias para a análise conclusiva do órgão ambiental sobre o pedido de licença ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social. A Resolução n. 387/2006-CONAMA, por sua vez, estabelece um prazo de até 120 (cento e vinte) dias para a expedição da licença de instalação e operação (LIO) para Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.

subsidiará a decisão do órgão ambiental competente quanto ao enquadramento do empreendimento aos moldes do licenciamento ambiental simplificado. São dispensáveis a etapa da audiência pública e da compensação ambiental.

Antunes (2008, p. 162) opina pela legalidade e constitucionalidade de dispositivos normativos que instituem o RAS para a avaliação de impactos ambientais de empreendimentos com pequeno impacto ambiental:

O Relatório Ambiental Simplificado, em minha opinião, não é uma contrafação do estudo de Impacto Ambiental, pois, nos termos da CF, o Estudo de Impacto Ambiental somente é exigível para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente [...] Ora, se houve a definição de empreendimentos com pequeno impacto ambiental, não há qualquer obrigatoriedade legal para que tais empreendimentos sejam precedidos de estudo de impacto ambiental, pois não caracterizada a efetiva ou potencial significativa degradação do meio ambiente [...] O RAS parece-me, portanto, perfeitamente legal e constitucional.

Frise-se que o licenciamento de procedimento simplificado, ainda que se trate de um processo cujos atos administrativos são emitidos de forma mais célere, não deve dispensar o controle pelo Estado da atividade de empreender que possa causar risco ao meio ambiente e à qualidade de vida, sob pena de vulneração de comandos constitucionais insertos no art. 225 da Carta Magna.

Nesse particular aspecto, não há como conceber, a título de exemplo, a constitucionalidade da recém-instituída Lei do Estado do Ceará n. 14.882/2011, que criou a figura do *licenciamento simplificado por autodeclaração*, uma vez que, ao tempo em que atribui ao próprio empreendedor o controle e os riscos ambientais de sua atividade, retira tal controle dos órgãos ambientais legitimamente encarregados desse mister, conforme as regras gerais de licencia-

mento insertas na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, lei federal de caráter nacional n. 6.938/1981. No mister de Machado (2010, p. 288), o licenciamento *não pode converter-se em mera expedição de alvará, sem outras considerações ou avaliações.*

3.4 Licenciamento corretivo

É evidente que a exigência de licença ou autorização ambiental é condição *sine qua non* para que determinada atividade ou empreendimento potencialmente causador de impactos negativos ao ambiente venha a ser instalado ou passe a operar. Isso se dá em nome de princípios basilares do direito ambiental, como o da precaução e o da prevenção²⁴.

Há de se reconhecer, entretanto, de forma pragmática, os mais diversos empreendimentos e atividades no país que já se encontram em plena operação e sem a necessária licença ou autorização ambiental. Alguns empreendedores sequer se submetem ao licenciamento ambiental, outros não esperam a conclusão do licencia-

²⁴ Embora pareça ser despidendo, na visão do doutrinador Celso Antônio Pacheco Fiorillo, desenvolver diferença entre prevenção e precaução no plano constitucional, preferimos nos filiar à corrente que apregoa, conforme Paulo Affonso Leme Machado, que, em que pesem as semelhanças das definições dos termos “precaução” e “prevenção”, há características próprias para o princípio da precaução, conforme o texto da Declaração do Rio de Janeiro/1992, que, no seu princípio 15, prescreve: Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Assim, valendo-se da didática de Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, o princípio da prevenção aplica-se ao risco conhecido e, a partir deste, procura-se adotar medidas de minimização dos danos ambientais. Já o princípio da precaução é a prudência ou cautela para a intervenção, liberação ou plantio de substâncias de que ainda não se conheçam as consequências para o meio ambiente e a saúde humana.

mento com o conseqüente ato administrativo autorizador da instalação ou operação do empreendimento.

Nesses casos, estariam a cometer, em tese, ilícitos de ordem: administrativa, nos termos do art. 66 do Decreto n. 6.514/2008; penal, nos termos do art. 60 da Lei n. 9.605/1998 e civil, nos termos dos arts. 186 e 927 do Código Civil. Sujeitar-se-iam, pois, às três sanções independentes, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei n. 6.938/1981 e do § 3º do art. 225 da Constituição Republicana Federal.

Observe-se que a melhor sanção administrativa nesse caso, a ser imposta pelo órgão ambiental competente, é o embargo da atividade, ainda que cumulada com outra sanção, com o fito de estimular o infrator a requerer a necessária licença ou autorização ambiental²⁵.

Ora, em alguns desses casos, há um imperativo de ordem econômica e constitucional²⁶, a impulsionar a tentativa de regularização ambiental de empreendimentos de relevante interesse social e econômico, visando ao ideal “desenvolvimento sustentável”.

Uma vez embargado o empreendimento ou a atividade potencialmente poluidora que se encontrava sem a autorização ou licença ambiental, o seu posterior funcionamento está a depender do licenciamento corretivo, salvo quando não for passível de licenciamento. Destaque-se, por exemplo, que eventuais atividades promovidas sem licenciamento ambiental em

²⁵ Em casos excepcionais, entende-se que não seria necessário o embargo da atividade, quando se tratar, por exemplo, de um hospital e, na ponderação de princípios fundamentais envolvidos, como o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, verificar-se pela necessária continuidade dos serviços públicos de saúde. Nesse caso, mais do que necessária a urgente regularização do estabelecimento, mediante o licenciamento corretivo.

²⁶ O art. 170 e ss. da Constituição Federal estabelecem os princípios da ordem econômica e asseguram o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo os casos previstos em lei.

áreas de preservação permanente e que não se enquadrem nos casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme previsão da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal), sequer podem ser objeto de regularização.

Henkens e Kohl (2005, p. 406) afirmam que ao invés do procedimento comum exigido para a maioria das atividades potencialmente poluidoras, nos casos em que a atividade já estiver instalada ou mesmo em funcionamento, o licenciamento ambiental deverá seguir um procedimento diferenciado.

De acordo com Queiroz (2004), existem duas modalidades de licenciamento ambiental: o licenciamento ambiental preventivo e o licenciamento ambiental corretivo. Embora o licenciamento ambiental preventivo seja a regra, a fase em que se encontra o empreendimento é que definirá a modalidade de licenciamento ambiental a ser adotada.

Sobre o tema do licenciamento de atividades instaladas, importantes são as lições de Oliveira (1998, p. 127):

Analisada a questão, caso seja inviável a instalação ou operação do empreendimento no local onde estava sendo realizada, por razões ambientais, a licença deve ser negada e intimado o responsável a restabelecer as condições ambientais existentes antes de sua intervenção, inclusive via judicial. Apenas se for viável a instalação e operação do empreendimento no local é que se admite tenha prosseguimento o processo de licenciamento.

Quando o empreendimento ou a atividade passível de regularização já se encontra instalado ou em operação, diz-se que está ocorrendo o licenciamento corretivo. Nesse caso, dependendo da fase em que é requerida a licença, tem-se a licença de instalação de natureza corretiva (LIC) ou a Licença de Operação de natureza corretiva (LOC). As três fases do

licenciamento podem ser reunidas em uma só, mas sem olvidar a necessidade da avaliação dos impactos ambientais, por meio de estudo específico.

Destaque-se que mesmo superadas as fases de licença prévia e de instalação ficariam tais empreendimentos ou atividades sujeitos ao atendimento às exigências e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente quanto aos aspectos de localização e implantação, além dos que serão estabelecidos para o seu funcionamento e que constarão da licença de operação. Tal sujeição, embora seja de uma aparente lógica, restou positivada, por exemplo, no Código Ambiental do Rio Grande do Sul (Lei Estadual n. 11.520/2000²⁷).

No plano federal, o CONAMA disciplina a matéria por meio de resoluções para empreendimentos específicos, como a Resolução n. 349/2004 (“Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação”).

O IBAMA, além de utilizar resoluções do CONAMA para executar a política federal do meio ambiente, também emite atos administrativos normativos para o seu próprio cumprimento, como se depende da Instrução Normativa n. 02/2010-IBAMA, visando regularizar

²⁷ Art. 67. Os empreendimentos ou atividades com início da implantação ou operação antes deste Código, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, deverão solicitar o licenciamento ambiental segundo a fase em que se encontram, de acordo com o artigo 56, ficando sujeitas às infrações e penalidades desta Lei e seu regulamento, e sem prejuízo das sanções impostas anteriormente.

Parágrafo único. Mesmo superadas as fases de Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI) ficam tais empreendimentos ou atividades sujeitos ao atendimento às exigências e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente quanto aos aspectos de localização e implantação, além dos que serão estabelecidos para o seu funcionamento e que constarão da Licença de Operação (LO). [grifo nosso]

empreendimentos da malha rodoviária federal. As etapas deste licenciamento encontram-se descritas no art. 4º da citada norma²⁸.

Por sua vez, os estudos ambientais exigidos ao caso devem conter, além de ferramentas que indiquem os impactos ambientais possivelmente gerados pela atividade ou empreendimento, o passivo ambiental e um plano de recuperação das áreas degradadas (PRAD), como se depreende do art. 6º da referida norma.

Alguns estados da federação disciplinam a matéria por meio de leis específicas para determinados empreendimentos, como é o caso de Santa Catarina, que prevê, no art. 4º da Lei n. 12.864/2004, o licenciamento corretivo para as antenas de telecomunicação, com estrutura em torre ou similar, já instaladas. Em Minas Gerais, por exemplo, a Lei Estadual n. 14.508/2002 trata do licenciamento corretivo de estabelecimentos situados às margens da rodovia no estado.

Observe-se que o rito do licenciamento corretivo irá variar de acordo com a legislação de cada estado e município, quando for o caso de empreendimento de impacto estritamente local. Entretanto, há de se observar o meio correto de disciplinar a matéria, ou seja, por meio de lei *stricto sensu*, conforme abordagem no item seguinte.

²⁸ Art. 4º Na instauração do processo de licenciamento o empreendedor deverá observar as seguintes etapas:

I – Inscrição, pelo empreendedor, no Cadastro Técnico Federal (CTF) do IBAMA na categoria Gerenciador de Projetos;

II – Acesso aos Serviços *on line* – Serviços – Licenciamento Ambiental pelo empreendedor, utilizando seu número de CNPJ e sua senha emitida pelo CTF e a verificação automática pelo sistema da vigência do Certificado de Regularidade, em consonância com a Instrução Normativa 96/2006;

III – Preenchimento pelo empreendedor do Formulário de Solicitação de Abertura de Processo – FAP e seu envio eletrônico ao Ibama pelo sistema;

IV – Geração de mapa de localização utilizando as coordenadas geográficas informadas no FAP, como ferramenta de auxílio à tomada de decisão;

4 A legislação estadual

Os órgãos ambientais estaduais, como reportado anteriormente, detêm a competência para o licenciamento dos mais variados empreendimentos e atividades, desde que não se trate de empreendimento de significativo impacto de âmbito regional ou nacional, caso em que o licenciamento fica a cargo do IBAMA, ou de empreendimentos de impacto estritamente local e o município afetado disponha de órgão ambiental e Conselho de Meio Ambiente com estrutura adequada a esse tipo de licenciamento.

No que concerne à matéria legislativa, os Estados-membros detêm competência para editar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, respeitando as regras gerais do CONAMA, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei n. 6.938/1981²⁹. Tal dispositivo legal encontra-se em harmonia com o que dispõe a Constituição Federal em seu art. 24, VI, que trata da competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente.

Conquanto se constate a competência legal e constitucional para que os Estados-membros regulem a matéria em casos específicos e que não afrontem as normas gerais federais, não há como negar a necessidade de fazê-lo por meio de lei em sentido estrito, uma vez que haverá uma inovação no mundo

²⁹ 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:

[...]

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

jurídico, com a criação de direitos e obrigações no que tange ao Poder de Polícia Ambiental.

É nesse sentido que, por exemplo, o § 6º do art. 289 da Lei Orgânica do Distrito Federal faculta ao IBRAM³⁰ a possibilidade de substituição do EIA/RIMA por outro estudo ambiental, definido em lei específica, para projetos de parcelamento de solo de menor impacto ambiental³¹.

Ainda em estrita observância ao princípio constitucional da legalidade, o parágrafo único do art. 292 da Lei Orgânica do Distrito Federal exige lei específica para a adoção de medidas corretivas pelo Poder Público para sanar irregularidades ambientais³².

³⁰ O Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal — Brasília Ambiental (IBRAM), criado pela Lei n. 3.984/2007, é o órgão de execução das políticas ambiental e de recursos hídricos do Distrito Federal.

³¹ Art. 289. Cabe ao poder público, na forma da lei, exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.

[...]

§ 6º Na aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, com área igual ou inferior a sessenta hectares, e de parcelamento do solo com finalidade rural, com área igual ou inferior a duzentos hectares, cuja fração mínima corresponda à definida nos planos diretores, o órgão ambiental poderá substituir a exigência de apresentação de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório prevista no § 1º pela avaliação de impacto ambiental, definida em lei específica, referente, entre outros fatores, às restrições ambientais, à capacidade de abastecimento de água, às alternativas de esgotamento sanitário e de destinação final de águas pluviais, mantida a obrigatoriedade da realização de audiência pública. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica n. 22, de 1997.) [grifo nosso]

³² Art. 292. As pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, que exerçam atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, temporárias ou permanentes, são responsáveis, direta ou indiretamente, pela coleta, acondicionamento, tratamento, esgotamento e destinação final dos resíduos produzidos.

Parágrafo único. O Poder Público promoverá o controle e avaliação de irregularidades que agridam ao meio ambiente e, na forma da lei, exigirá adoção das medidas corretivas necessárias e aplicará as penalidades cabíveis aos responsáveis. [grifo nosso]

A respeito do constitucional princípio da legalidade, leciona Ricardo de Barros Leonel³³, na esteira dos ensinamentos de Paladin e Giannini:

É evidente, dispensando maior fundamentação, a afirmação de que o princípio da legalidade funciona não só como limitação à atuação estatal, mas como verdadeiro penhor do respeito aos direitos de todos os cidadãos. Aliás, identifica-se aí verdadeira garantia para o cidadão contra abusos a serem eventualmente praticados pela organização estatal, proscrevendo a parcialidade nesta atuação e fornecendo elementos concretos para o controle judicial da conduta da administração.

Não se está olvidando o fato de que a Resolução n. 237/1997 do CONAMA, em seu art. 12, atribui ampla competência ao órgão ambiental para definir procedimentos específicos para a emissão de licenças ambientais, de acordo com a natureza e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento. Nesse ponto, o CONAMA parece ter extrapolado os limites de sua competência para fixar normas e critérios para o licenciamento, porquanto referido ato administrativo não tem o condão de conferir competência a determinado ente.

Com relação à extrapolação de competência do CONAMA para fixar normas e critérios para o licenciamento, especialmente como procedeu quando da edição da Resolução n. 237/1997, o magistrado de Machado (2010, p. 121) corrobora:

Sobre a atuação do CONAMA em matéria de licenciamento há o preceito do art. 8º, I, da Lei n. 6.938/1981, que diz que compete ao CONAMA “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”. O inciso é claro em sua redação, mostrando que instituir

³³ Vide *Limites do poder regulamentar*. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/5y8bzb.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

”normas e critérios para o licenciamento” não se confunde com atribuir competência para os entes federativos licenciarem.

Ademais, registre-se que, se da normatização dos procedimentos de licenciamento ambiental implicar eventual alteração em taxas de licenciamento, também não há como fugir da necessidade da edição de lei em sentido estrito, porquanto imprescindível a observância do princípio da legalidade na instituição do referido tributo decorrente do poder de polícia estatal.

O comando do dispositivo do art. 13 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA³⁴, a despeito de não ser a forma normativa correta de regular a matéria, explicita o que já é de conhecimento da doutrina de direito ambiental e tributário.

A matéria é bem exposta por Amaral (2008, p. 33), ao discorrer sobre o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, previsto no parágrafo único do art. 78 do CTN, *in verbis*:

Há certos direitos cujo exercício deve ser conciliado com o interesse público, cabendo ao Estado policiar a atuação do indivíduo. A construção de um prédio ou a instalação de uma empresa devem obedecer às leis de zoneamento, de segurança etc. Cabe à administração pública verificar o cumprimento das normas pertinentes e conceder a autorização, licença ou alvará [...].

Tendo em conta o disposto no inciso II do art. 1º da Resolução n. 237-CONAMA, que conceitua o licenciamento ambiental tratando-o como atividade compulsória em que o Estado controla e disciplina a utilização dos recursos ambientais no exercício regular do poder de polícia administrativo, Adriana de Oliveira Varela Molina (2005), respaldada em Di Pietro, assim leciona:

³⁴ Art. 13. O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

[...] entendemos que o licenciamento ambiental não se trata de serviço público e, sim, de uma manifestação típica do poder de polícia administrativo que, apesar de impor obrigação de fazer ao interessado, o seu objetivo é sempre uma abstenção, qual seja, evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual, consoante leciona a insigne autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Nesse sentido, entende-se que, da mesma forma com a qual o CONAMA foi autorizado pelo inciso I do art. 8º da Lei n. 6.938/1981³⁵ a expedir normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, os Estados-Membros também poderiam autorizar, por meio de lei específica ou pela própria Constituição Estadual, os respectivos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente a expedirem normas sobre o licenciamento, notadamente aquelas que disponham sobre quais atividades poderiam ter um procedimento ordinário, simplificado ou corretivo para a obtenção de licença ou autorização ambiental.

Em todos os casos, a legislação ambiental estadual deve guardar compatibilidade com as normas gerais nacionais, conforme estatuído no inciso VI e parágrafos do art. 24 da Constituição Federal³⁶.

³⁵ 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.

³⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

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

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

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

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

Há, pois, imperativos princípios constitucionais a serem observados pelos órgãos seccionais do SISNAMA para a correta disciplina das questões que envolvem o licenciamento ambiental, especialmente no que diz respeito aos procedimentos a ele inerentes.

Nesses termos, não há como conceber o inchaço de normas ambientais infraconstitucionais, notadamente as de âmbito estadual e municipal, que, muitas vezes, não estão a regulamentar uma Lei de Política Ambiental local, mas repercutem na atuação do poder de polícia estatal e na taxa do licenciamento ambiental.

5 Conclusão

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente impregnado dos princípios preventivos que orientam o direito ambiental e visa limitar o direito de empreender para que esse direito não vulnere o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A forma como o Estado efetua o controle das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente pode ser desenvolvida por meio de diversos procedimentos, todos eles abrangidos pelo gênero: licenciamento.

Está presente na mídia dos últimos tempos uma preocupação do setor econômico e de algumas entidades estatais para que haja maior celeridade nos processos de licenciamento ambiental. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva já cobrara de seus ministros, em 2010, uma proposta de reformulação dos procedimentos internos do governo para agilizar a liberação de licenças ambientais³⁷. Há notícias, ainda, de que o governo federal está em vias de expe-

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

³⁷ Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/meio-ambiente-e-energia/noticias/lula-quer-agilizar-licenciamento-ambiental-diz-ministro-586484>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

dir um pacote de decretos visando acelerar a liberação de licenças e reduzir o custo de exigências do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)³⁸.

Diante de tal cenário, há de se verificar que quando o Poder Público tiver o intuito de instituir procedimentos distintos para o licenciamento deve fazê-lo por meio de lei *stricto sensu*, uma vez que haverá uma inovação no mundo jurídico, com a criação de direitos e obrigações no que tange ao Poder de Polícia Ambiental, além de repercutir no *quantum* da taxa de licenciamento.

Se, de um lado, a viabilidade financeira de alguns empreendimentos que propiciam o crescimento econômico do país depende da instituição de procedimentos de licenciamento ambiental mais céleres e diferenciados, por outro lado, o Poder Público deve ter o cuidado necessário para não suprimir etapas essenciais do licenciamento que visam à avaliação dos impactos ambientais decorrentes de atividades potencialmente causadoras de degradação, sob pena de pôr em risco o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida da presente e das futuras gerações.

Referências

AMARAL, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discriciona-

³⁸ Disponível em: <<http://tudoglobal.com/blog/capa/110164/pacote-de-dilma-pode-agilizar-licenca-ambiental-para-estaleiro.html>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

riedade administrativa. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 317, jan./mar. 1992. p. 25-45.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

FARIAS, Talden. Fases e procedimentos do licenciamento ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 27, mai./jun. 2006. p. 3289-3427.

_____. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

HENKES, Silvana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2.

LEONEL, Ricardo de Barros. *Limites do poder regulamentar*. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/5y8bzb.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MOLINA, Adriana de Oliveira Varela. Licenciamento ambiental e compensação ambiental: aplicação na indústria do petróleo do

Brasil. 2005. Disponível em: <http://www.bdttd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1631>. Acesso em: 19 ago. 2010.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1998.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e coletivos: direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. v. 15.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

QUEIROZ. Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. *Fórum de Direito Urbanístico e Ambiental (FDUA)*, Belo Horizonte, v. 3, n. 17, set. 2004. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29085>>. p. 1908.

SÁNCHEZ, Luiz Enrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010.