

Um estudo sobre o licenciamento ambiental

Andréa Lasmar de Mendonça *

Luciana Toledo Martinho **

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Conceito. 3. Relevância do licenciamento ambiental. 4. Posição constitucional do licenciamento ambiental. 5. Posição legal do licenciamento ambiental. 6. Aspectos penais do licenciamento ambiental. 7. Conclusão.

1. Introdução

O licenciamento ambiental constitui importante instrumento da política nacional do meio ambiente, conservando a natureza jurídica de procedimento administrativo através do qual é possível conter atividades que degradem a natureza, ou minimizar seus efeitos.

Impactantes acabam por ser todas as obras empreendidas pelo ser humano, porém, o licenciamento ambiental pode significar o elemento de equilíbrio a que se refere o conceito constitucional de direito ao meio ambiente.

Pelas modalidades de licenciamento ambiental: licença prévia, licença de operação e licença de instalação, passa a possibilidade de exigência do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

Regido por atos normativos que estabelecem seus requisitos mínimos, como demonstrado no estudo de caso tratado no presente trabalho, o EIA traduz-se num elemento

* Advogada; Professora do Curso de Direito da Universidade Paulista – UNIP; Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

** Promotora de Justiça; Titular da 21ª Promotoria de Justiça; Professora do Curso de Direito do Centro Universitário do Norte – UNINORTE; Professora do Curso de Direito da Universidade Paulista – UNIP; Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

indispensável para a análise administrativa acerca da licença ambiental.

2. Conceito

No desenho do Sistema Nacional do Meio ambiente destacam-se, como forma de concretizar a consecução do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto constitucionalmente, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Quanto ao licenciamento ambiental, correto é enquadrá-lo como sendo um desses instrumentos, e um dos mais relevantes e eficazes, bem assim que se operacionaliza através de um procedimento administrativo, uma vez que toca aos órgãos administrativos competentes proceder à análise cabível, com vistas à concessão ou denegação da licença.

O conceito clássico de licença advém do Direito Administrativo, e no dizer de um dos seus mais respeitadas expoentes, pode ser tida como “ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, facultava o desempenho de atividades, ou a realização de fatos materiais”¹

No campo do Direito Ambiental, porém, a licença toma outra conotação, que pode ou não, a depender da situação, guardar os mesmos elementos da licença do conceito administrativista.

Distingue-se mais marcadamente a licença ambiental da administrativa, por, ao contrário desta, que constitui um ato vinculado, ser um ato discricionário, que não emerge, como a licença administrativa, de um direito subjetivo do interessado.

Cumprido, primeiramente, lembrar, que o licenciamento ambiental compreende três momentos distintos, a saber:

- Licença prévia: dirige-se à fase preliminar de qualquer projeto, e tange à aprovação de aspectos como

¹ MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª ed, p. 170

localização, concepção e viabilidade ambiental;

- Licença de instalação: outorgada após a licença prévia, autoriza a instalação do projeto, já com as especificações aprovadas, e os mecanismos de controle ambiental;
- Licença de operação: a partir da concessão da licença de operação ou de funcionamento, o projeto passa a operar.

Estas etapas do licenciamento ambiental estão previstas na Resolução CONAMA n. 237/97, que, conceituou licenciamento e licença ambiental, com as seguintes palavras:²

- 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.
- 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, 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.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA, antes denominado Estudo de Impacto Ambiental – EIA, atravessa as etapas do licenciamento, podendo ser exigido em qualquer delas.

O estudo de impacto ambiental é, portanto, um instrumento que visa a relatar o risco que uma atividade potencialmente degradadora representa ao meio ambiente, e quão impactante

² Res. N. 239/97 – CONAMA, 19/12/1997

seria tal atividade para o meio ambiente, restando atribuído aos órgãos administrativos competentes, o dever de autorizar ou não a realização da atividade, após a análise do EPIA.

Também a já mencionada Resolução CONAMA 239/97 conceitua, de modo genérico, estudos ambientais, como sendo “todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”.

Ao lado do EPIA aparece o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, com a função de explicitar numa linguagem acessível ao público em geral o conteúdo do EPIA, apresentado em linguagem técnica, posto que se dirige à análise por pessoal especializado.

3. Relevância do licenciamento ambiental

Previsto pela Lei n. 6938/81, o licenciamento ambiental tem relevância, na medida em que pode relaciona-se com a concretização do princípio da prevenção, norteador do Direito ambiental.

O controle exercido pelas licenças e pela obrigatoriedade de apresentação do EPIA no que tange às atividades potencial ou efetivamente poluidoras, previne a implementação e desenvolvimento de atividades danosas ao meio ambiente, sem os respectivos meios de controle ambiental.

Dada à sua relevância, não pode o licenciamento reduzir-se a “mera expedição de alvará, sem outras considerações ou avaliações”.³

O licenciamento ambiental, dessa forma, se operado com o cuidado requerido, interfere positivamente na realização do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto na Constituição Brasileira.

Isso pode ser verificado, exemplificativamente, através

³ MACHADO, Paulo Affonso L. *Direito Ambiental Brasileiro*, 12 ed p. 260

do conteúdo mínimo exigido para a formulação do EPIA e do respectivo RIMA, estatuído pela Res. CONAMA n. 1/86⁴.

O EPIA deverá, no dizer da referida Resolução:

- Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- 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;
- Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

A par disso, o EPIA deverá desenvolver as seguintes atividades técnicas:

- 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

⁴ Res. N. 01 CONAMA, 23/01/1986

de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

- 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.
- 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.
- Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

4. Posição constitucional do licenciamento ambiental

O art. 225 da Constituição Brasileira, em seu inciso IV⁵, positivou, erigindo ao patamar de preceito constitucional, a exigência do estudo prévio de impacto ambiental – EPIA em caso de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Neste mesmo dispositivo, o texto constitucional garantiu a publicidade do EPIA, que vem harmonizar-se ao texto do *caput*, que obriga o Poder Público e a coletividade à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

No âmbito do Estado do Amazonas, a Constituição Estadual, em seu art. 230, VI⁶, atribui ao estado e ao Município a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, como medida

⁵ BRASIL. *Constituição Brasileira*, 1988

⁶ *Constituição do Estado do Amazonas*

368 - *Revista do Ministério Público do Estado do Amazonas* v. 6

assecuratório do equilíbrio ambiental, nos moldes do que preconiza a Constituição Brasileira, no que toca ao caráter de publicidade, inclusive. Discute a doutrina especializada a respeito da questão da competência para o licenciamento ambiental – se federal, estadual ou municipal.

Sem embargo, há que se fazer uma leitura singela do texto constitucional, que, em seu art 23, VI atribui a competência comum, federal, estadual e municipal, portanto, para a proteção do meio ambiente, o que pode, também ser perseguido através do instrumento do licenciamento ambiental que, nesse diapasão, seria da competência comum das entidades da Federação.

Não cabe falar em licenciamento ambiental e suas modalidades, sem mencionar a crítica de que tais procedimentos não mais seriam que entraves burocráticos ao desenvolvimento.

O licenciamento ambiental, ao aplicar o princípio da prevenção, cuida da preservação do meio ambiente para as futuras gerações, sendo corolário, também, do princípio da solidariedade.

Esclarecedor é o ponto de vista realçado por Mirra⁷, segundo o qual, “entre decidir com rapidez sobre a implementação de um empreendimento e decidir com maior margem de acerto ou menor margem de erro, após cuidadosa avaliação das repercussões ambientais do projeto, optaram o legislador e o constituinte pela segunda alternativa.”

5. Posição legal do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental foi mencionado na Res. CONAMA 01/86, que previu a obrigatoriedade de apresentação do então denominado Estudo de Impacto Ambiental – EIA.

É de tal resolução que se extraem as situações que vinculam a concessão de licença à apresentação do EPIA, bem como seu conteúdo mínimo, e diretrizes.

⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto ambiental. *Aspectos da legislação brasileira*. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2005, p. 4

Posteriormente, na lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente⁸, figurou, na condição de instrumento de tal política, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental.

A mesma lei, em seu art. 10, amarra o desenvolvimento de qualquer atividade potencialmente danosa ao meio ambiente ao “prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

Por caráter supletivo, pertinente à atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA, MACHADO⁹ ensina deva-se entender a situação em que o órgão estadual for inepto, inerte ou omissor no procedimento de concessão da licença ambiental.

Adiante, a Lei 6938/81 atribui ao IBAMA a tarefa do licenciamento em caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, o que pode resultar numa confusão de atribuições, tal como a vivenciada pelo Estado do Amazonas, no licenciamento do gasoduto Coari-Manaus.

O licenciamento ambiental está adstrito a prazo de validade, o que se afigura salutar. Ao dispor sobre os prazos para o licenciamento, a Resolução 239/97 – CONAMA, assevera que a licença prévia não terá prazo superior a cinco anos; a licença de instalação não terá prazo superior a seis anos, e a licença de operação não terá prazo superior a dez anos.

Ainda no que tange aos aspectos legais, cumpre dizer que a lei é o único instrumento pelo qual se pode instituir modalidade de licença ambiental no ordenamento jurídico pátrio.

⁸ BRASIL Lei 6938/81

⁹ MACHADO, Paulo Affonso L. Op. Cit, p. 261

370 - Revista do Ministério Público do Estado do Amazonas v. 6

6. Aspectos penais do licenciamento ambiental

A preocupação para com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, definido pela Carta Política de 1988 como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, não obstante as imperfeições técnicas contidas no preceito, demonstra a relevância do valor social do meio ambiente em nossa sociedade.

A previsão constitucional demonstra a inter-relação do meio ambiente, em si um direito fundamental, com outros direitos desta categoria, tais como o direito à saúde e ao desenvolvimento econômico.

Aliado a isso, verifica-se a carga de solidariedade contida no texto constitucional, que atribui a todos – Poder Público e coletividade – o dever de preservar o meio ambiente, não apenas para a realização de seus próprios interesses, mas também com vistas às gerações futuras.

Tamanha relevância, conduz, de modo lógico, à tutela penal do meio ambiente, ou seja, na responsabilização penal daqueles que ameaçarem ou que concretamente frustrarem o meio ambiente, que é um bem juridicamente tutelado.

Logo, o licenciamento ambiental, posto que é um instrumento que contribui para a manutenção do equilíbrio ambiental, e para a realização, em última análise, da Política Nacional do Meio Ambiente, deve ter seus preceitos reguladores respeitados, sob pena de configurar-se infração penal.

Em seu art. 225, § 3º a Constituição Brasileira prevê a responsabilização penal das pessoas físicas e jurídicas que incorrerem na prática de condutas consideradas lesivas ao meio ambiente.

Merecem destaque na relação licenciamento ambiental – Direito Penal, as tipificações constantes da Lei 9605/98¹⁰, que, em seu art. 60 atribui a sanção de detenção de um a seis meses e multa para a conduta de não observar a exigência legal

¹⁰ BRASIL. Lei 9605/98, 12/02/1998

de licença ambiental.

Ao dispor sobre os crimes contra a administração ambiental, a mesma *Lex* tipifica a conduta do funcionário público que falsear, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimento de licenciamento ambiental, punindo-a com pena de reclusão de um a três anos.

No art. 67, por seu turno, a denominada Lei dos Crimes Ambientais tipifica e pune a conduta do funcionário público que conceder licença ambiental em desacordo com a lei, com a pena de um a três anos de detenção e multa.

A tutela penal do meio ambiente, no específico aspecto do licenciamento ambiental opera favoravelmente a um necessário rigor em sua concessão.

7. Conclusão

O licenciamento ambiental constitui um dos mais relevantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo um modo eficaz de controle da ação humana no que se refere ao meio ambiente.

Representado pelas licenças prévia, de instalação e de operação, do licenciamento ambiental também faz parte o estudo prévio de impacto ambiental – EPIA, e o relatório de impacto ambiental – RIMA, exigíveis em qualquer fase do licenciamento.

Previsto constitucionalmente, e também na legislação infraconstitucional, que o regula, o EPIA fornece dados para embasar a concessão ou denegação da licença ambiental.

O licenciamento ambiental, procedimento administrativo que é, exige do órgão licenciador rigorosa conduta na análise e concessão, posto que sua atuação descuidada ou tendenciosa pode interferir diretamente, e de forma negativa na concretização do meio ambiente ecologicamente equilibrado que prevê nossa Constituição.

Nesse ponto, útil se faz a tutela penal do meio ambiente que, sensível à relevância do licenciamento ambiental, deu lugar à tipificação de condutas que culminem em seu regular

permanentemente, e com toda a amplitude, dos direitos possessórios sobre essas terras.”

¹² Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pib/portugues/direito/judic.shtml>, acesso em: 13.10.2005.