ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

OVERVIEW OF ENVIRONMENTAL LICENSING

Talden Farias*

RESUMO: O licenciamento ambiental tem-se destacado como o mais importante mecanismo estatal de defesa e preservação do meio ambiente. Esse instrumento foi criado pela Lei n. 6.938/81 e visa a dar concretude ao *caput* do art. 225 da Constituição Federal, que classifica o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à saída qualidade de vida, já que é por meio dele que o Poder Público impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ao meio ambiente. A despeito disso, pouca familiaridade tem sido demonstrada pelos operadores do Direito em relação ao instrumento, que muitas vezes é manejado, com maior afinco, por arquitetos, biólogos, ecólogos, engenheiros e técnicos ambientais de uma forma geral. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar os aspectos gerais do licenciamento ambiental, a exemplo do conceito, da diferença entre licenciamento e licença ambiental, da importância, do surgimento, da fundamentação constitucional e da relação com a Política Nacional do Meio Ambiente e com o Sistema Nacional do Meio Ambiente, procurando fornecer um embasamento introdutório ao assunto, para os iniciados e não iniciados na área jurídica.
Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Licença Ambiental. Atividades Potencial ou Efetivamente Poluidoras. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

ABSTRACT: Environmental licensing has emerged as the most important state mechanism of defense and environmental conservation. This instrument was created by Law No. 6938/81 and aims to give concreteness to the head of the Art. 225 of the Constitution, which classifies the environment as an asset of common use and essential to the quality of life since it is through it that the Government imposes limits and conditions for the exercise of each of the potential economic activities or effectively generators of impact to the environment. Despite this, little familiarity has been demonstrated by operators of the law in relation to the instrument, which often is handled more strictly by architects, biologists, ecologists, environmental engineers and technicians in a general way. Therefore, the objective of this study is to analyze the general aspects of environmental licensing, the example of the concept, the difference between licensing and environmental license, the importance of the

* Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas da Paraíba (FACISA). Assessor jurídico da Associação Paraibana dos Amigos da Natureza (APAN). Advogado. *Email*: taldenfarias@hotmail.com.

appearance, the constitutional grounds and the relation with the National Environmental Policy and the National Environmental System, seeking to provide an introductory foundation to the subject for the initiated and uninitiated in the legal field.
Keywords: Environmental Licensing. Environmental Permit. Polluting or potentially polluting activities. Right to an ecologically balanced environment.

1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental tem-se destacado como o mais importante mecanismo estatal de defesa e preservação do meio ambiente, já que é por meio dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto no meio ambiente.

A função de controlar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente está expressamente estabelecida no inciso V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, o qual reza que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público "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".

O sistema de licenciamento ambiental tem por finalidade assegurar que o meio ambiente seja devidamente respeitado, quando da instalação ou do funcionamento dos empreendimentos e obras referidos.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental desponta como um instrumento que visa a dar concretude ao *caput* do art. 225 da Constituição Federal, o qual classifica o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à saída qualidade de vida.

Embora as atividades em operação também lhe estejam submetidas, esse controle é exercido, em regra, antes da instalação ou do funcionamento da atividade econômica potencial ou efetivamente poluidora, já que, para serem efetivos os instrumentos de defesa e de preservação do meio ambiente, devem se pautar por uma atuação preventiva.

A intenção é fazer com que, mediante o embasamento de análises técnicas e de avaliações de impacto ambiental, os impactos ambientais po-

sitivos possam ser aumentados, e os impactos ambientais negativos possam ser evitados, diminuídos ou compensados.

O inciso IV do art. 9º e o art. 10 da Lei n. 6.938/81 dispõem sobre a exigibilidade do licenciamento ambiental para as atividades potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental, o que significa que, desde 1981, o licenciamento ambiental é uma exigência para a instalação e o funcionamento das atividades econômicas potencial ou efetivamente poluidoras, em todo o território nacional.

A despeito disso, pouca familiaridade tem sido demonstrada, pelos operadores do Direito, em relação ao instrumento, que muitas vezes é manejado com maior afinco por arquitetos, biólogos, ecólogos, engenheiros e técnicos ambientais de uma forma geral.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar os aspectos gerais do licenciamento ambiental, a exemplo do conceito, da diferença entre licenciamento e licença ambiental, da importância, do surgimento, da fundamentação constitucional e da relação com a Política Nacional do Meio Ambiente e com o Sistema Nacional do Meio Ambiente, procurando fornecer um embasamento introdutório ao assunto, para os iniciados e não-iniciados na área jurídica.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Edis Milaré[1] conceitua o licenciamento ambiental como uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procurar exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente.

Daniel Roberto Fink[2] conceitua o licenciamento ambiental como o procedimento mediante o qual o órgão ambiental competente verifica se a atividade potencial ou significativamente poluidora que se pretende implementar, ou que já esteja implementada, está realmente em consonância com a legislação ambiental e com as exigências técnicas necessárias.

1 MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 482.

2 FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 71.

Para Antônio Inagê de Assis Oliveira[3], o licenciamento ambiental é o instrumento através do qual o órgão ou entidade ambiental competente avalia os projetos que lhe são submetidos, considerando os impactos positivos e negativos, para decidir se lhe autoriza, ou não, a instalação, a ampliação ou o funcionamento, e, em o autorizando, se faz ou não exigências para minorar os impactos ambientais negativos e maximizar os impactos ambientais positivos.

No entendimento de Marcos Destefenni[4], o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo que tramita nos órgãos ou entidades ambientais competentes, e que visa a determinar as condições e exigências para o exercício de uma atividade potencial ou efetivamente causadora de impactos ao meio ambiente.

Hamílton Alonso Jr.[5] entende o licenciamento como um mecanismo de proteção ambiental e de controle da poluição, e Márcia Walquiria Batista dos Santos[6] apresenta o licenciamento ambiental como um instrumento preventivo e não-jurisdicional de gestão ambiental.

Para Francisco Thomaz Van Acker[7], o licenciamento ambiental é o instrumento que implementa o princípio da prevenção, preconizado pela Conferência de Estocolmo em 1972, viabilizando a ação preventiva do Poder Público em relação aos empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores.

Carlos Augusto Silva Bevilaqua e Vitor Henrique Salvador[8] afirmam que o licenciamento ambiental é um instrumento através do qual o Poder Público impõe limites às atividades econômicas, por meio de controle prévio e

3 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 287.

4 DESTEFENNI, Marcos. **Direito penal e licenciamento ambiental.** São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 83.

5 ALONSO JÚNIOR, Hamílton. Da competência para o licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 43.

6 SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Licenciamento ambiental**. Forum de direito urbanístico e ambiental,** n. 02, Belo Horizonte: Editora Forum, 2002. p. 109.

7 VAN ACKER, Francisco Thomaz. **Licenciamento ambiental**. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/Dr.VanAcker.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2005.

8 BEVILAQUA, Carlos Augusto Silva; SALVADOR, Vitor Henrique. Satanização do licenciamento ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2, p. 522-523.

fiscalização posterior, no que diz respeito a sua instalação e operacionalização.

O conceito legal de licenciamento ambiental é cunhado pelo inciso I do art. 1º da Resolução 237, de 19 de setembro de 1997, do CONAMA, que o define como o "procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos 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".

Sendo assim, o licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e cujo objetivo é assegurar a qualidade de vida da população, por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL

Diversos autores, ao definirem o conceito de licenciamento ambiental, estabelecem a concessão da licença ambiental como o seu objetivo ou a sua fase final.

Celso Antônio Pachêco Fiorillo[9] define o licenciamento ambiental como o conjunto de etapas que integra o procedimento administrativo que tem como objetivo a concessão de licença ambiental.

Segundo Roberto Carramenha[10], o licenciamento ambiental consiste no complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo que objetiva a concessão de licença ambiental.

Silviana Lúcia Henkes e Jairo Antônio Kohl[11] defendem que o licen-

9 FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 65.

10 CARRAMENHA, Roberto. **Natureza jurídica das exigências formuladas no licenciamento ambiental.** Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/caouma/doutrina/Amb/Teses>. Acesso em: 6 out. 2005.

11 HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2. p. 400.

ciamento é um procedimento ou um conjunto de atos cujo objetivo final é a concessão da licença ambiental, seja a licença prévia, a licença de instalação, seja a licença de operação.

De fato, o licenciamento ambiental deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou no fim do qual a licença ambiental poderá, ou não, ser concedida.

Cada etapa do licenciamento ambiental deve terminar com a concessão da licença ambiental correspondente, de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que, até aquela etapa, o proponente da atividade está cumprindo o que a legislação ambiental e a administração pública determinam, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental.

Segundo José Afonso da Silva[12], as licenças ambientais constituem atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direitos, no que diz respeito à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade.

Esse mesmo autor destaca que o exercício desses direitos depende do cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei para a defesa do meio ambiente, de forma que o particular fica condicionado à obtenção da licença ambiental por parte da autoridade competente.

Luís Paulo Sirvinskas[13] define a licença ambiental como uma outorga concedida, pela Administração Pública, aos que querem exercer uma atividade potencialmente ou significativamente poluidora.

O conceito legal de licença ambiental é cunhado pelo inciso II do art. 1º da mesma Resolução, que a define como o "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".

Ao se falar em licença ambiental, está-se referindo ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, ato de concessão do pedido feito, pelo

12 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 281-282.
13 SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 85.

particular, ao Poder Público.

Não se deve confundir o licenciamento ambiental com a licença ambiental, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora.

Isso significa que não existe licença ambiental sem licenciamento ambiental, mas este pode existir sem aquela, porque é, ao longo do licenciamento ambiental, que se apura se a licença ambiental pode ou não ser concedida.

Assim, a licença ambiental é uma espécie de outorga, com prazo de validade, concedida pela Administração Pública, para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental.

Ao receber a licença ambiental, o empreendedor assume os compromissos com a manutenção da qualidade ambiental da área de influência do local em que pretende se instalar e operar.

4 OBJETIVO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Na opinião de Andreas Joachin Krell[14], a função do licenciamento ambiental é fazer as atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ao meio ambiente, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas.

Daniel Roberto Fink[15] entende que a compatibilização da proteção dos recursos ambiental às demandas da sociedade de consumo é o objetivo do licenciamento ambiental.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes[16], a finalidade do sistema de li-

14 KRELL, Andreas Joachin. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental:** o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 58.

15 FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 71.

16 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 103.

cenciamento ambiental é fazer com que o meio ambiente não seja vilipendiado.

Para Antônio Inagê de Assis Oliveira[17], no cerne da proposta do licenciamento está a idéia de que a utilização dos recursos ambientais possa ser feita pelo maior número possível de pessoas, sendo por isso necessário o controle da Administração Pública, para o fim de combater os desvios e abusos.

Esse mesmo autor pondera que é por meio desse instrumento que o Poder Público examina os projetos que lhe são submetidos, levantando as conseqüências positivas e negativas destes e propondo as modificações que se fizerem necessárias, a fim de verificar-lhe a adequação aos objetivos e princípios da Política Nacional do Meio Ambiente.

Segundo Flávia Maria Gomes Parente Alves[18], a função do licenciamento ambiental é defender o meio ambiente promovendo o desenvolvimento sustentável, a fim de que um maior número de pessoas possa utilizar os recursos naturais sem desequilibrar os ecossistemas.

Essa autora afirma que, no licenciamento ambiental, avaliam-se as conseqüências positivas e negativas dos projetos, de maneira a tentar adequá-los à Política Nacional do Meio Ambiente, autorizando-lhe ou não a instalação.

Luciana Vieira Dallaqua Santos[19] defende que o objetivo principal do licenciamento ambiental é fazer com que as atividades econômicas se desenvolvam sem pôr em risco a sustentabilidade do meio ambiente, tendo em vista o direito das gerações futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Carlos Augusto Silva Bevilaqua e Vítor Henrique Salvador[20] destacam que, ao licenciamento ambiental, cabe a função de impedir que as atividades econômicas causem ou possam causar danos ao meio ambiente, procurando compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

17 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 287-294.

18 ALVES, Flávia Maria Gomes Parente. Competência para o licenciamento ambiental: princípio da supletividade. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos(org). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005. v. 2, p. 79.

19 SANTOS, Luciana Vieira Dallaqua. Licenciamento ambiental para caça de animais silvestres. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005. v. 2, p. 632.

20 BEVILAQUA, Carlos Augusto Silva; SALVADOR, Vitor Henrique. Satanização do licenciamento ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005. v. 2. p. 522-523.

De acordo com Ricardo Carneiro[21], o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo em que a licença ambiental desempenha o papel de ato administrativo que permite, ao Poder Público, estabelecer as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo proponente da atividade potencial ou efetivamente degradadora, no que diz respeito à localização, instalação, ampliação e operação.

Annelise Monteiro Steigleder[22] afirma que o licenciamento ambiental é plurifuncional, pois desempenha as funções de controlar as atividades potencialmente poluidoras, de impor medidas mitigadoras para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada, e de marcar o limite de tolerância dos impactos ambientais.

Na opinião de Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Ângela Paiva[23], a função do licenciamento ambiental é garantir que as decisões políticas referentes à instalação, localização, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade. Somente dessa forma os cidadãos ficarão protegidos das conseqüências das decisões tomadas sobre critérios políticos, e não sobre critérios técnicos.

O licenciamento ambiental objetiva efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente, competente, com o intuito de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de defender a qualidade de vida da coletividade.

Essa busca do controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe, para que não seja permitida uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente, de acordo com as normas e padrões de qualidade ambiental já previamente fixados e, por vezes, adequados ao caso comum.

O controle ambiental ocorre, por exemplo, por meio de averiguação

21 CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental:** uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 115.

22 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Aspectos Controvertidos do Licenciamento Ambiental.** Associação Brasileira do Ministério Público para o Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br>. Acesso em: 14 out. 2005.

23 ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Ângela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental:** desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 109-110.

e de acompanhamento do potencial de geração de poluentes líquidos, de resíduos sólidos, de emissões atmosféricas, de ruídos, e do potencial de riscos de explosões e de incêndios.

5 IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

De acordo com Antônio Inagê de Assis Oliveira[24], é o licenciamento ambiental o principal instrumento de que o Poder Público dispõe para viabilizar a utilização racional dos recursos ambientais por parte das atividades poluidoras ou modificadoras do meio ambiente, de maneira a atingir a finalidade social priorizada pela Constituição Federal.

Paulo de Bessa Antunes[25] destaca que o licenciamento ambiental é condição essencial para o funcionamento regular de uma atividade econômica, e que a conformidade ambiental obtida por meio desse instrumento não é apenas uma exigência dos órgãos ambientais competentes, mas também da sociedade civil, por meio de organizações não-governamentais e do próprio mercado econômico.

Segundo esse autor, uma empresa que valoriza o licenciamento ambiental não tem problemas com o Poder Público no que diz respeito às questões ambientais, e passa a ser reconhecida, pelo próprio mercado, como um empreendimento responsável sob o ponto de vista ambiental e social.

Marcos Destefenni[26] ressalta que o licenciamento ambiental é uma das melhores formas já encontradas para controlar a atuação do ser humano sobre o meio ambiente, quando houver possibilidade de poluição. Ao impor condições ao exercício de determinadas atividades econômicas, o Poder Público tenta impedir a degradação ambiental.

Na opinião de Silviana Lúcia Henkes e Jairo Antônio Kohl[27], o licenciamento ambiental é o mais importante dos instrumentos de gestão

24 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 367.

25 ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos ativos ambientais. **Gazeta Mercantil,** 9 jan. 2004.

26 DESTEFENNI, Marcos. **Direito penal e licenciamento ambiental.** São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 162-163.

27 HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v.2. p. 397.

ambiental, em virtude de seu caráter preventivo, sendo portanto um instrumento para a consecução do desenvolvimento sustentável.

Márcia Walquiria Batista dos Santos[28] define o licenciamento ambiental como o mais importante instrumento de controle preventivo das atividades que podem degradar o meio ambiente.

A Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental[29], ligada à Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo, também ratifica esse entendimento, quando diz que o licenciamento ambiental é essencial para garantir a preservação da qualidade ambiental e contribuir para uma melhor condição de vida das gerações futuras, visto que se trata de uma ferramenta que permite, ao empreendedor, identificar os efeitos ambientais de sua atividade, e a forma pela qual esses efeitos podem ser gerenciados.

O licenciamento é um mecanismo que promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que garante a conformidade com os objetivos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente.

A própria Cartilha de licenciamento ambiental do Tribunal de Contas da União destaca a importância do licenciamento ambiental:

> O licenciamento ambiental é um processo complexo que envolve a obtenção das três licenças ambientais, além de demandar tempo e recursos, notadamente em função dos princípios da precaução (art. 4°, incisos I e VI e art. 9°, inciso III, da Lei n. 6.938 de 1981) e das condições de poluidor e usuário pagador (art. 4°, inciso VII, da mesma Lei).
> Entretanto, os custos e o prazo para a obtenção do devido licenciamento não se contrapõem aos requisitos de agilidade e racionalização de custos de produção, inerentes à atividade econômica. Ao contrário, atender à legislação do licenciamento implica racionalidade. Isso porque, ao agir conforme a lei, o empreendedor tem a segurança de que pode gerenciar o planejamento da sua empresa no atendimento às demandas de sua clientela, sem os possíveis problemas de embargos e parali-

28 SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Licenciamento ambiental. **Forum de direito urbanístico e ambiental,** n. 02, Belo Horizonte, Editora Forum, 2002. p. 113.

29 SÃO PAULO (Estado). **O que é licenciamento ambiental.** Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo>. Acesso em: 10 out. 2005.

> sações, a par de garantir que os impactos ambientais prováveis do empreendimento serão mitigados e compensados.
> Além disso, o empreendedor evita incorrer em crime ambiental ou comprometer o desempenho da empresa em termos de capacidade produtiva, em razão de retardar o início da operação de novos empreendimentos, com prejuízo da imagem da organização junto à clientela nacional e internacional, que valoriza a "produção limpa" e "ambientalmente correta".[30]

Com efeito, o licenciamento ambiental constitui a base estrutural da gestão ambiental pelas empresas e demais atividades capazes de causar impacto ambiental, visto que cada licença ambiental aponta expressamente uma série de condicionantes que devem ser seguidas pelos empreendedores.

Os direcionamentos apontados na licença ambiental devem ser entendidos como procedimentos básicos de gestão ambiental, nada impedindo que a empresa ou atividade econômica em questão tome cuidados ainda maiores, em relação ao meio ambiente, do que aqueles prescritos pela Administração Pública.

Além de ser considerado o instrumento mais efetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental adquire especial importância, na medida em que serve como mecanismo de articulação entre os demais instrumentos, a exemplo da avaliação de impactos ambientais, dos padrões de qualidade ambiental e do zoneamento urbanístico ou ambiental.

6 SURGIMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Antônio Inagê de Assis Oliveira[31] afirma que o Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro na regulamentação do licenciamento ambiental, por meio do Decreto-lei n. 134, de 16 de junho de 1975.

Andreas Joachin Krell[32] cita que o Decreto Federal n. 1.413, de 14 de

30 BRASIL. Cartilha de licenciamento ambiental. **Brasília:** Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. p. 19.

31 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 292.

32 KRELL, Andreas Joachin. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental:** o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 111.

agosto de 1975, foi o primeiro texto legal a mencionar o poder de Estados e Municípios para criar sistemas de licenciamento que definissem a localização e o funcionamento de indústrias com forte potencial de degradação ambiental. Entretanto, ficou reservado à União o licenciamento dos projetos industriais tidos como de interesse do desenvolvimento e da segurança nacional. Segundo Paulo de Bessa Antunes[33], esse Decreto-lei ainda está em vigor, visto que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Um ano depois, o Estado de São Paulo promulgou sua legislação de controle de poluição, através da Lei n. 997/76, que estabelece, no art. 5º, que "A instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no regulamento desta lei, ficam sujeitas à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente, mediante licenças de instalação e de funcionamento".

Tanto a legislação carioca quanto a paulista, ainda as que foram surgindo logo em seguida, tinham por objeto fontes de poluição previamente definidas e, por isso, enfocaram aqueles empreendimentos que pudessem poluir a água, o ar ou o solo, além de outras atividades como parcelamento de solo, mineração, serviços de saneamento básico e serviços de saúde[34].

A Lei n. 6.803/80, que dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, instituiu o estudo de impacto ambiental, que é parte de uma das etapas do processo administrativo de licenciamento ambiental, e o controle da Administração Pública sobre as indústrias poluidoras.

No plano federal, o licenciamento ambiental só passa a ser propriamente exigido com a Lei n. 6.938/81, que estabelece, no *caput,* do art. 10 que "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 Re-

33 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 102.

34 VAN ACKER, Francisco Thomaz. Licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/Dr.VanAcker.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2005.

cursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis".

Com a vigência dessa lei, o licenciamento ambiental se tornou obrigatório para as todas atividades que pudessem interferir na qualidade do meio ambiente.

Contudo, somente com o Decreto Federal n. 88.351/83 é que o licenciamento ambiental foi regulamentado pela primeira vez.

O legislador teve a intenção de uniformizar o tema, impedindo que os Estados se omitissem ou agissem de forma incorreta com relação ao instrumento em questão, como foi o caso do citado decreto-lei carioca, que não exigia licença ambiental para as atividades que já estavam instaladas, ou então se instalando.

Antônio Inagê de Assis Oliveira[35] lembra que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, cada Estado da Federação teve de elaborar a sua Constituição Estadual, e alguns alçaram o licenciamento ambiental à condição de instrumento constitucional, como se vê nas Constituições do Amazonas (art. 234, § 1°), Mato Grosso (art. 265 e 266), Minas Gerais (art. 214, § 1°, IV, § 2°) e São Paulo (art. 192, §§ 1° e 2°). E, da mesma forma que a Constituição Federal, as Constituições Estaduais fizeram referências à necessidade de licenciamento ambiental, quando prescreveram a exigência do estudo de impacto ambiental e do relatório de impacto ambiental, dispositivo ausente, apenas, nas Constituições do Acre e de Tocantins, além das outras referências indiretas ao licenciamento ambiental.

Atualmente, é o Decreto Federal n. 99.247/90 que regulamenta a matéria, que se encontra também disciplinada na legislação da maioria dos Estados e, em boa parte, na dos Municípios maiores.

Silviana Lúcia Henkes e Jairo Antônio Kohl[36] ponderam que, embora o licenciamento ambiental tenha surgido em âmbito nacional, no início da década de oitenta, foi somente a partir da década de noventa que ele passou a ser adotado, de forma mais enfática e rigorosa, pelos órgãos ambientais.

35 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 288.

36 HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto o direito por um planeta Verde, 2005. v. 2, p. 397.

7 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DIREITO CONSTITUCIONAL

Ney de Barros Bello Filho[37] afirma que o que é denominado de Constituição Ambiental é a junção das normas-princípio e das normas-regra que dispõem sobre a proteção do meio ambiente.

Para esse autor, as normas-princípio são aquelas normas abertas, ou axiológicas, por meio das quais a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transparece, ao passo que as normas-regra constituem aquelas normas que criam, ou consagram, instrumentos jurídicos capazes de dar concretude às normas-princípio.

Nesse diapasão, é importante destacar que a Constituição Federal não faz referência expressa ao licenciamento ambiental, nem nas normas-princípio nem nas normas-regra.

No entanto, é evidente que o licenciamento ambiental funciona como instrumento de concretização dos valores ambientais constitucionais, por meio daquelas normas-princípio.

Por ser apontado por muitos doutrinadores como o mais importante instrumento de gestão ambiental utilizado pela Administração Pública, resta claro que o licenciamento ambiental desempenha um papel crucial na proteção e na manutenção do meio ambiente, pelo que contribui para a efetivação daqueles valores consagrados pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

Com relação às normas-regra, a exemplo da maioria dos incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, é importante destacar que o licenciamento ambiental guarda relação com cada uma delas, e que, em determinados casos, essa relação é mais direta do que em outros.

Sob certo aspecto, é o licenciamento ambiental o instrumento que mais dá concretude ao inciso V do § 1º citado, que incumbe ao Poder Público "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".

37 BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do Direito e Ecologia: Apontamentos para um Direito Ambiental no Século XXI. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ambiental:** tendências: Aspectos Constitucionais e Diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 105-106.

Trata-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas, e do controle da matéria-prima e das substâncias utilizadas.

Contudo, a todos os outros incisos do § 1º do art. 225, a figura do licenciamento ambiental também está relacionada.

O inciso I do referido dispositivo fala em "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas".

Isso significa que não deverão receber a licença ambiental aquelas atividades econômicas que, de alguma forma, puseram em risco os processos ecológicos essenciais e os ecossistemas.

O inciso II, em "preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético".

Isso significa que não deverão receber a licença ambiental aquelas atividades econômicas que de alguma forma, puserem em risco a diversidade e a integridade do patrimônio genético brasileiro, e que as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético deverão sujeitar-se ao licenciamento ambiental, para que possam funcionar, o que, inclusive, é regulamentado pela Lei n. 11.105/05.

O inciso VII, em "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".

O licenciamento ambiental se presta também à defesa da fauna e da flora, na medida em que controla os impactos ambientais que podem ser causados pelas atividades econômicas a esses recursos naturais, especialmente em se tratando daquelas atividades que lidam diretamente com eles.

Quando o inciso III fala em "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".

O licenciamento ambiental desponta como o instrumento mais indicado para dizer se e como uma atividade potencialmente poluidora pode se instalar dentro ou nas proximidades de uma unidade de conservação ou de uma área de preservação ambiental, a exemplo da área de preservação permanente e da reserva legal.

Também ocorre uma referência ao licenciamento ambiental quando o inciso IV do § 1º do art. 225 se refere ao estudo prévio de impacto ambiental, já que este é um procedimento que é exigido para o embasamento das decisões da Administração Pública no licenciamento ambiental de atividades significativamente poluidoras.

Sendo assim, ainda que de maneira não expressa, é possível dizer que o licenciamento ambiental está consagrado em diversos dispositivos da Constituição Federal.

Por exemplo, dando a defesa do meio ambiente como um princípio da ordem econômica, o inciso VI do art. 170 admite o controle das atividades econômicas potencialmente poluidoras por meio de instrumentos de política ambiental exigidos pela Administração Pública.

Quando o parágrafo único do citado artigo dispõe que "É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei", ele abre espaço para o licenciamento ambiental, visto que este está previsto na Lei n. 6.938/81.

8 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O inciso IV do art. 9º da Lei n. 6.938/81 classifica o licenciamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

É a Lei n. 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Essa lei é considerada a mais relevante norma ambiental depois da Constituição Federal de 1988, que a recepcionou, visto que traçou toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente.

Luís Paulo Sirvinskas[38] afirma que a Política Nacional do Meio Ambiente objetiva tornar efetivo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio matriz contido no caput do art. 225 da Constituição Federal.

No entendimento de Antônio Inagê de Assis Oliveira[39], o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente é viabilizar a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a utilização racional dos recursos ambientais, fazendo com que a exploração do meio ambiente ocorra em condições propícias à vida e à qualidade de vida.

Logo, o licenciamento ambiental deve ser compreendido como um instrumento que se propõe a atingir o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente.

Francisco Thomaz Van Acker[40] defende que a licença ambiental é um ato vinculado aos objetivos gerais de defesa do meio ambiente estabelecidos pela Lei n. 6.938/81.

A Política Nacional do Meio Ambiente possui objetivo geral e objetivos específicos. O *caput* do art. 2º da referida lei destaca que "A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propicia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana".

Daí vem que, o objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente está dividido em preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente.

Preservar é procurar manter o estado natural dos recursos naturais, impedindo a intervenção dos seres humanos, e significa perenizar, perpetuar, deixar intocados os recursos ambientais.[41]

Melhorar é fazer com que a qualidade ambiental se torne progressivamente melhor por meio da intervenção humana, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais e dos outros recursos ambientais, sendo

38 SIRVINSKAS, Luís Paulo. Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). In: MORAES, Rodrigo Jorge; AZEVÊDO, Mariangela Garcia de Lacerda; DELMANTO, Fabio Machado de Almeida (Coord.). **As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 91-93.

39 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 307.

40 VAN ACKER, Francisco Thomaz. **Licenciamento ambiental.** Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/Dr.VanAcker.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2005.

41 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 66.

a atribuição, ao meio ambiente, de condições melhores do que ele apresenta[42].

Recuperar é buscar o *status quo ante* de uma área degradada pela intervenção humana, a fim de fazer com que ela volte a ter as características ambientais de antes.

A recuperação é o objetivo mais difícil, - em alguns casos, até impossível, - de ser alcançado, consideradas as características próprias do dano ambiental, de sorte que é mais importante do que a punição de um degradador a imposição da recuperação do que foi degradado, quando isso for possível[43].

Por sua vez, os objetivos específicos da Política Nacional do Meio Ambiente, que estão disciplinados de uma forma bastante ampla no art. 4º da Lei em comento, são os seguintes: I – a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II – a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; III – o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; IV – o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; V – a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI – a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII – a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos conduzem à concepção de que a Política Nacional do Meio Ambiente, ao tentar harmonizar a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, tem como primeira finalidade maior a promoção do desenvolvimento sustentável e, como última finalidade maior, a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

42 SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 60.
43 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 66.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são aqueles mecanismos utilizados pela Administração Pública ambiental, com o intuito de atingir os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes[44], os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente encontram fundamento constitucional no art. 225 da Constituição da República, especialmente no § 1º e seus incisos.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente estão elencados no art. 9º da Lei n. 6.938/81, e são os seguintes: 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 à 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; 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 do 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; XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

O licenciamento ambiental possui uma relação direta com todos os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, procurando, inclusive, articulá-los.

O zoneamento ambiental, por exemplo, é tão ligado ao licenciamento ambiental que Paulo Affonso Leme Machado[45] afirma que não foi sem propósito que o legislador elencou esse instrumento, antes do licenciamen-

44 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 70.

45 MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 254.

to, no art. 9º da Lei n. 6.938/81.

Ricardo Carneiro[46] define o zoneamento ambiental como um mecanismo de planejamento estatal mediante o qual são instituídas zonas de atuação especial, tendo em vista a preservação, a recuperação ou a melhoria da qualidade do meio ambiente.

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 critério da própria concessão dessa licença ambiental.

Dessa forma, se no zoneamento ambiental ou urbanístico de uma determinada área estiver prevista a proibição da instalação de indústrias ou da construção de edifícios, o órgão administrativo de meio ambiente competente não pode conceder licença ambiental em desrespeito a esses dispositivos.

Outro instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente diretamente ligado ao licenciamento ambiental são os padrões de qualidade, que são as normas estabelecidas pela legislação ambiental e pelos órgãos administrativos de meio ambiente, no que se refere aos níveis permitidos de poluição do ar, da água, do solo e dos ruídos.

Paulo Affonso Leme Machado[47] destaca que os padrões de qualidade ambiental fornecem os valores máximos de lançamento de poluentes permitido.

Ricardo Carneiro[48] destaca que os padrões de qualidade ambiental dizem respeito ao estabelecimento de limites máximos para o lançamento de poluentes no meio ambiente, tendo em vista a concentração por unidade de efluente gerado, a capacidade de absorção dos ecossistemas e a suportabilidade do ser humano.

De uma maneira geral, a lei não especifica parâmetros de padrões de qualidade ambiental, ficando isso a cargo dos órgãos administrativos e dos conselhos de meio ambiente.

Durante o procedimento de licenciamento ambiental, o órgão administrativo de meio ambiente deve averiguar se o projeto apresentado para a atividade que pretende se instalar está, de fato, adequado aos padrões de qualidade ambiental.

A inadequação aos padrões de qualidade ambiental impossibilita a

46 CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental:** uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 107.

47 MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 187.

48 CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental:** uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 106.

concessão da licença ambiental, e pode suspender a validade da licença ambiental concedida, no caso de atividades licenciadas que deixaram de seguir as determinações legais.

Deve o órgão administrativo ambiental investigar se os meios de controle da poluição apresentados no projeto da atividade que se está propondo serão eficazes na prática.

Paulo de Bessa Antunes[49] cita que alguns instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, embora não estejam elencados na Lei n. 6.938/81, são de importância imensa, como é o caso do Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei n. 7.797/89, já que se trata de um agente financiador de projetos ambientais.

Nessa ordem de idéias, Edis Milaré[50] ressalta que as leis estaduais e municipais podem conter também indicações de instrumentos para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, com as necessárias adaptações à realidade de cada ente administrativo.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem editar sua própria legislação ambiental, no que diz respeito ao licenciamento ambiental, e aos demais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, desde que respeitados os limites de competência de cada ente político.

Sendo assim, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, se propõe a realizar o desenvolvimento sustentável e deve ser utilizado de forma integrada com os demais instrumentos de defesa do meio ambiente.

9 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O art. 6º da Lei n. 6.938/81 criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente, que é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

49 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 84.
50 MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 400.

No entendimento de Edis Milaré[51], o Sistema Nacional do Meio Ambiente é, de fato e de direito, uma estrutura político-administrativa governamental aberta à participação de instituições não-governamentais, por meio dos canais competentes, constituindo, na verdade, o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes[52], o Sistema Nacional do Meio Ambiente é o conjunto de órgãos e instituições encarregados da proteção do meio ambiente, nos níveis federal, estadual e distrital e municipal, conforme definido em lei.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente com os seguintes órgãos formadores:

> Art. 3º. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:
> I – Órgão Superior: o Conselho de Governo;
> II – Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);
> III – Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR);
> IV – Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
> V – Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais, bem assim os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e
> VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades referidas no inciso anterior, nas suas respectivas jurisdições.

51 MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 393-395.
52 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 55.

Apenas os órgãos e entidades que são responsáveis pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente e que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente, é que podem fazer o licenciamento ambiental.

Este é o entendimento do art. 17-L da Lei n. 6.938/81, quando determina que "As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente".

Isso significa que o licenciamento ambiental é realizado, no âmbito federal, pelo IBAMA, no âmbito estadual e distrital, pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, responsáveis pela execução de programas e projetos, pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, e, no âmbito municipal, pelos órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

Logo, o licenciamento ambiental só pode ser feito pelos órgãos que fazem parte do SISNAMA, de maneira que estes se submetam a todos os regramentos editados legalmente pelo CONAMA.

10 CONCLUSÃO

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente competente, com o intuito de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e de defender a qualidade de vida da coletividade.

A licença ambiental é o ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, sendo, na verdade, o ato administrativo de concessão do pedido feito pelo particular ao Poder Público, de maneira que não se deve confundir o licenciamento com a licença ambiental, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, que é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais, ou efetiva ou potencialmente poluidora.

Por se tratar de um instrumento cujo objetivo maior é o de concretizar o

direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o licenciamento ambiental não funciona propriamente como um direito, e sim como a garantia de um direito, na medida em que se propõe a torná-lo efetivo.

O licenciamento ambiental é o instrumento que mais dá concretude ao inciso V do § 1º citado, que incumbe ao Poder Público "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", já que a sua função é controlar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente.

O licenciamento ambiental é classificado pelo inciso IV do art. 9º da Lei n. 6.938/81 como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e que possui uma relação direta com cada um desses instrumentos, em especial o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o zoneamento ambiental, procurando, inclusive, articulá-los.

Por isso, o licenciamento ambiental só pode ser feito pelos órgãos e entidades que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que é o sistema administrativo que se propõe a planejar e executar a Política Nacional do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS

ALONSO JR., Hamílton. Da competência para o licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

ALVES, Flávia Maria Gomes Parente. Competência para o licenciamento ambiental: princípio da supletividade. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005, v. 2.

ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos ativos ambientais. **Gazeta Mercantil,** 9 jan. 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do Direito e Ecologia: Apontamentos para um Direito Ambiental no Século XXI. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ambiental: tendências:** Aspectos Constitucionais e Diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BEVILAQUA, Carlos Augusto Silva; SALVADOR, Vitor Henrique. Satanização do licenciamento ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005, v. 2.

BRASIL. **Cartilha de licenciamento ambiental.** Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental:** uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARRAMENHA, Roberto. **Natureza jurídica das exigências formuladas no licenciamento ambiental.** Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/caouma/doutrina/Amb/Teses>. Acesso em: 6 out. 2005.

DESTEFENNI, Marcos. **Direito penal e licenciamento ambiental.** São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005, v. 2.

KRELL, Andreas Joachin. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SANTOS, Luciana Vieira Dallaqua. Licenciamento ambiental para caça de animais silvestres. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito.** São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005. v. 2.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Licenciamento ambiental. **Forum de direito urbanístico e ambiental**, Belo Horizonte, n. 2, 2002.

SÃO PAULO (Estado). **O que é licenciamento ambiental.** Disponível em <http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo>. Acesso em: 10 out. 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). In: MORAES, Rodrigo Jorge; AZEVÊDO, Mariangela Garcia de Lacerda; DELMATO, Fabio Machado de Almeida (Coord.). **As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Aspectos Controvertidos do Licenciamento Ambiental. **Associação Brasileira do Ministério Público para o Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.abrampa.org.br>. Acesso em: 14 out. 2005.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. **Licenciamento ambiental.** Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/Dr.VanAcker.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2005.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, KLEMENS; PAIVA, Ângela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.