

Julis Orácio Felipe

Prática do licenciamento ambiental

Sumário

Introdução	4
O que é o licenciamento ambiental	5
Da competência em legislar sobre meio ambiente	12
Competência para o licenciamento ambiental	17
Padrões de qualidade ambiental	27
Conflitos de normas no licenciamento	30
Soluções propostas	36
As regras macro do licenciamento ambiental	38

Prática do licenciamento ambiental

Introdução

A idéia desse manual surgiu em virtude da complexidade do sistema jurídico ambiental brasileiro no quesito licenciamento.

São muitos os questionamentos, principalmente pelos pequenos e médios empresários do Brasil e até mesmo de dirigentes de grandes empresas e empresas transnacionais.

Não se trata, portanto, de uma obra voltada ao jurista e sim ao leigo que necessita um rápido entendimento sistêmico afim de tomar importantes decisões e compreender o mecanismo do licenciamento ambiental.

Não nos deteremos em questões de alta indagação jurídica e em evoluções históricas complexas e sim tentaremos, em uma síntese, iluminar o caminho a ser seguido.

Há um capítulo contemplando o estado da arte dos conflitos atuais e um propondo algumas soluções, embora o foco, como dito acima, seja dar ao texto um caráter de manual.

É preciso desmistificar o licenciamento ambiental como algo ruim, pois é um instrumento de nossa política ambiental que busca harmonizar o convívio entre produção e proteção da natureza. Trata-se de uma ferramenta para o desenvolvimento sustentável.

O que é o licenciamento ambiental

Licença, segundo o dicionário Aurélio, é consentimento. Faço essa colocação para encontrar um meio termo entre o vocábulo licença e autorização, eis que no direito são motivo de grandes conflitos e posicionamentos diversos.

No sistema jurídico brasileiro licença não se confunde com autorização, embora sejam palavras sinônimas no nosso idioma. Apontar as diferenças exigiria algumas páginas nessa obra, fugindo da proposta já colocada no capítulo anterior.

Para um dos maiores juristas brasileiros, Hely Lopes Meirelles, *“licença é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculte o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como , p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e uma vez expedida, traz a presunção da definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização.”*

Prática do licenciamento ambiental

Para boa parte dos juristas a licença ambiental é uma licença *sui generis*, pois não é dotada de definitividade, podendo ser revisada e até mesmo revogada, tendo inclusive prazo de validade e monitoramento contínuo, mas atendidos os requisitos de direito a revogação não poderia ser feita ao talante do administrador público, a menos que houvesse séria ameaça ambiental.

O que é importante entender é que o Estado, aí compreendida a União, os Estados e os municípios, em nome da coletividade, precisam saber previamente sobre a instalação e operação de determinadas atividades, pois essas, segundo das normas, tenderiam a degradar o meio ambiente caso não adotassem padrões e equipamentos anti-poliuição.

Assim, por óbvio, toda licença é prévia ao início da obra ou atividade. Caso ocorram irregularidades, como por exemplo a inexistência de licença em um empreendimento ou o nascimento de uma nova norma exigindo licença de uma obra ou atividade que anteriormente não eram exigíveis, haverá um procedimento de regularização. Só não haverá regularização se o empreendedor desistir do empreendimento ou a atividade exercida for ou passar a ser proibida.

Não ter licença ambiental, além de infração punível com multa pelo órgão ambiental com jurisdição sobre o empreendimento, é considerado crime pela nossa lei de crimes ambientais. No dizer de juristas, crime de mera

conduta, ou seja, não importa se há ou não dano ambiental. A mera inexistência de licença já é punível como crime.

As multas por falta de licenciamento podem atingir cifras elevadíssimas, dependendo da atividade e da possibilidade financeira do empreendedor, pois uma pena não pode ser tão alta a fim de confiscar a atividade mas também não pode ser de valor ínfimo, para desestimular a continuidade da infração.

Segundo definição da resolução CONAMA 237/97, licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente verifica a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores ou que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Não é um instrumento para impedir o uso da propriedade privada e da livre iniciativa e sim um condicionador para inibir o uso indiscriminado de recursos ambientais que, mais que recursos de produção, regulam também a qualidade de vida.

Ainda, não são todas as atividades que demandam licença ambiental e sim aquelas que tenham potencial de causar poluição ou degradação ambiental ou que utilizem recursos naturais. As causadoras de SIGNIFICATIVA degradação ambiental também estão sujeitas a estudos ambientais mais complexos, denominados na legislação

Prática do licenciamento ambiental

de estudo prévio de impacto ambiental com seu respectivo relatório de impacto ambiental (conhecidos como EIA/RIMA).

Tal recomendação tem orientação constitucional.

A licença ambiental no Brasil ocorre em três etapas maiores, sendo a primeira a licença ambiental prévia, seguida da licença ambiental de instalação e por fim a licença ambiental de operação, com prazos de validade fixados a critério do órgão ambiental licenciador segundo a natureza da atividade. Podem estar fixados em normas os prazos de validade das licenças, caso em que a liberalidade do órgão ambiental ficará restringida a esses parâmetros.

Segundo o princípio da publicidade, do direito administrativo brasileiro, o licenciamento ambiental exige publicação em jornal oficial e periódico de grande circulação, dos pedidos de licenciamento, concessão das licenças e renovação de licenciamento e em alguns casos exige-se também a audiência pública.

Resolução do CONAMA estabelece os critérios onde um Estudo Prévio de Impacto Ambiental deve ser exigido, com o conseqüente relatório de impacto ambiental, podendo ser determinado em outras normas estaduais ou municipais a mesma exigência. Um exemplo é a lei da mata atlântica a exigir EIA/RIMA para determinadas intervenções no bioma.

Julis Orácio Felipe

De uma decisão que nega a licença ambiental a um empreendimento cabe recurso conforme a legislação federal, estadual ou municipal.

O estado não pode proibir a livre iniciativa, pode regrá-la. É o teor do artigo 170 da Constituição Federal, que leva á interpretação de que a licença ambiental não pode ser negada se o requerente atendeu os requisitos legais.

Tratando-se de atividade lícita deve encontrar meios de viabilizar o empreendimento, com os devidos cuidados e planos de acompanhamento.

Como bem dizia a ex-ministra do meio ambiente, Marina Silva, não se trata de dizer que determinada atividade não pode ser instalada e sim *como* pode ser instalada.

A licença, portanto, é o produto de um procedimento que tramita no Poder executivo (dentro dos órgãos ambientais com jurisdição sobre a área de impacto da obra ou empreendimento, conforme veremos adiante), que deve seguir os requisitos constitucionais de todo procedimento: Legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Para o arremate final, citamos Edis Milaré, em seu livro Direito do Ambiente:

Prática do licenciamento ambiental

“Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, de jure; não poderá, pois, ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade superveniente ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos pré-estabelecidos no processo de licenciamento ambiental.”

O equívoco, segundo o jurista citado acima, da maioria dos outros juristas, é tentar colocar os traços da licença tradicional na licença ambiental, pois a última tem algumas características peculiares, o que não a transforma em autorização.

Segundo Daniel Roberto Fink, no livro “Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental”, editora Forense Universitária, “a finalidade do licenciamento ambiental é, grosso modo e em resumo, compatibilizar proteção de recursos naturais com o atendimento as necessidades da sociedade, potencializadas pelo surgimento da chamada sociedade de consumo”.

É pois um instrumento da política ambiental brasileira.

Em resumo, então, apresentados pelo requerente os requisitos legais e satisfeitas as exigências técnicas balizadas por normas, é direito do empreendedor receber seu “alvará ambiental”, ainda que seu empreendimento cause degradação ambiental pois todo e qualquer