



CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO IMOBILIÁRIA

ADRIELLE DE FARIAS CAMILO DA HORA MARQUEZ

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ASPECTOS JURÍDICOS E OS EFEITOS DA LEI
COMPLEMENTAR Nº 140/2011**

SALVADOR - BAHIA

2017

ADRIELLE DE FARIAS CAMILO DA HORA MARQUEZ

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ASPECTOS JURÍDICOS E OS EFEITOS DA LEI
COMPLEMENTAR Nº 140/2011**

Monografia apresentada à Faculdade Baiana de Direito, como parte das exigências para a obtenção do título de Pós Graduação em Direito e Gestão Imobiliária.

SALVADOR

2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a **Deus**, por me proporcionar sabedoria, discernimento e força em todo o meu caminhar.

Aos meus pais, por terem me ensinado valores, transpassando-me impulso para seguir. Obrigada por todo o amor, carinho e incentivo. Amo vocês.

À minha **família**, em especial, aos meus **irmãos**, pelo companheirismo e amizade de sempre e para sempre.

Aos **meus queridos amigos**, pelo companheirismo e pelas palavras de apoio.

À **Faculdade Baiana de Direito** pelo suporte para minha formação acadêmico-profissional.

"No amanhã moram milhares de possibilidades, e eu não digo "nunca" pra nenhuma delas. Eu escolho alguns caminhos, evito outros. Mas que seja leve. Que seja doce. E que eu tenha fé. E que venha o futuro e nos surpreenda, trazendo pra nossa vida dias cheios de sorrisos e coração sempre em paz."

Martha Medeiros

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
APAS	Áreas de Preservação Permanente
CF/88	Constituição Federal da República
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
ECO 92	Convenção sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
LC	Lei Complementar
NEPA	National Environmental Policy Act
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal

RESUMO

A Constituição Federal prevê a competência comum da União, Estado, Distrito Federal e Municípios em matéria ambiental, dispondo, ainda, a necessidade de sanção de leis complementares com fins de fixação de normas de cooperação entre os entes federativos para o desenvolvimento e bem-estar no âmbito nacional. Sendo assim, foi promulgada a Lei 140/2011, a qual inovou ao contemplar instrumentos de cooperação, estabelecendo ações para cada um dos entes federativos. O presente trabalho tem como escopo trazer uma análise acerca dos principais aspectos jurídicos da Lei Complementar 140/2011, bem como seus principais efeitos na seara do procedimento do licenciamento ambiental. A forma de pesquisa aplicada no desenvolvimento do presente trabalho é a bibliográfica, na qual foram utilizadas doutrinas, legislações pertinentes e jurisprudências, destacando-se a abordagem qualitativa. O método da abordagem é o dedutivo, já que se busca no presente trabalho uma conclusão a partir da análise de entendimentos doutrinários e legislação pertinente sobre o tema.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. Licença Ambiental. Lei Complementar 140/2011.

ABSTRACT

The Federal Constitution provides for the joint competence of the Union, State, Federal District and Municipalities in environmental matters, also featuring the need for additional sanctions laws for the purpose of setting standards for cooperation between federal entities for the development and well-being nationally. So, was enacted Law 140/2011, which innovated contemplating cooperation instruments, setting actions for each of the federal agencies. The present work has the objective to bring about an analysis of the main legal aspects of Complementary Law 140/2011, as well as their main effects on the likes of the environmental licensing procedure. The form applied in the development of this research work is the literature, in which doctrines, relevant laws and jurisprudence were used, emphasizing the qualitative approach. The method of approach is deductive, as it seeks in the present work a conclusion from the analysis of doctrinal understandings and relevant legislation on the subject.

Keywords: Environment. Environmental licensing. Environmental License. Complementary Law 140/2011.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 MEIO AMBIENTE.....	13
2.1 Conceito de Meio Ambiente.....	13
2.2 Meio Ambiente como Direito Fundamental.....	18
3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL.....	25
3.1 O surgimento e a evolução do licenciamento ambiental no Brasil.....	26
3.2 As vertentes principiológicas aplicadas ao direito ambiental.....	28
3.3 Os aspectos jurídicos e classificação da licença ambiental.....	35
4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL COM A EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011.....	40
4.1 Licenciamento ambiental sob a égide da Lei 6.938/81 e da Resolução CONAMA 237/1997.....	40
4.2 Consequências e repercussões no licenciamento ambiental em razão da Lei Complementar 140/2011.....	46
4.2.1 Instituição do licenciamento ambiental único.....	50
4.2.2 Prazos do licenciamento ambiental.....	53
4.2.3 O licenciamento ambiental supletivo.....	55
4.2.4 A fiscalização ambiental na Lei Complementar 140/2011.....	57

4.2.5 O conflito de competência ambiental e aplicação da Lei Complementar 140/2011 na jurisprudência brasileira: Análise de julgados do STJ e STF.....	59
--	----

5 CONCLUSÃO.....	63
-------------------------	-----------

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O texto constitucional atual, juntamente com as demais leis esparsas que dispõem acerca da proteção do meio ambiente, configura um dos sistemas mais avançados do mundo em matéria ambiental, sendo constantemente desafiado pelo grande desenvolvimento econômico, que usa o meio ambiente como fonte de suas produções.

A proteção ao meio ambiente é um poder-dever do Estado, conforme previsto constitucionalmente. Importante salientar, porém, que o dever em zelar pelo meio ambiente não é apenas da administração pública, mas também da coletividade, devendo, em conjunto, buscarem meios de atenuar os danos e melhorar a qualidade do ambiente.

Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão do estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente em seu artigo 225, § 1º, inciso IV, inovando, dessa forma, a visão de preservação ambiental a ser observada por todas as esferas da administração pública.

Nesse sentido, a legislação ambiental criou medidas, análises, procedimentos e penalidades com a finalidade de proteção ambiental.

Nesta senda, faz-se indispensável, nos dias de hoje, a obtenção da licença ambiental para o desenvolvimento de obras ou atividades que gerem impacto ao meio ambiente, como forma de garantir as medidas preventivas em favor do mesmo, sendo esta obtida a partir do procedimento do licenciamento ambiental, no qual o órgão competente, licencia a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011 fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, trazendo inovações quanto à cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção ambiental.

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos jurídicos e os efeitos trazidos com a publicação da Lei Complementar 140 de 2011, durante o governo de Dilma Rousseff. Demais disso, abordar a importância do licenciamento ambiental, com fins de garantir a proteção ambiental e o direito ao meio ambiente sadio.

O tema foi escolhido pelo interesse na área do direito ambiental, tendo em vista ser um ramo interdisciplinar, que vincula a relação entre a atividade humana e o meio ambiente, além da importância dos recursos naturais para o desenvolvimento humano.

Assim, foi realizado um estudo minucioso quanto ao licenciamento ambiental sob a égide da Lei Complementar 140 de 2011, sendo o enfoque referente às mudanças trazidas em relação à competência para o licenciamento ambiental. O trabalho pretende demonstrar que a referida Lei Complementar trouxe grandes avanços no campo da competência ambiental, vedando o duplo licenciamento ambiental e elencando hipóteses de atuação supletiva e subsidiária.

Esta temática é relevante porque irá trazer contribuições e informações no campo ambiental quanto a análise dos efeitos e consequências jurídicas trazidos pela Lei Complementar, uma vez que trata-se de uma legislação recente.

O presente trabalho baseia-se nos estudos de Paulo de Bessa Antunes, José Afonso da Silva, Édis Milaré, Paulo Afonso Leme Machado, Luís Paulo Sirvinskas, bem como em análise das legislações pertinentes.

A metodologia deste trabalho baseia-se na análise bibliográfica, na qual se utiliza doutrinas, legislações pertinentes e jurisprudências, destacando-se a abordagem qualitativa. O método da abordagem é o dedutivo, já que se busca no presente

trabalho uma conclusão a partir da análise de entendimentos doutrinários e legislações pertinentes sobre o tema.

Organiza-se este trabalho em três capítulos. O primeiro trata sobre o meio ambiente, seu conceito, evolução e seu entendimento como direito fundamental. O segundo aborda o licenciamento ambiental no Brasil, sua implantação, vertentes principiológicas e aspectos jurídicos. O terceiro e último analisa as consequências e repercussões jurídicas trazidas pela publicação da Lei Complementar 140 de 2011.

2 MEIO AMBIENTE

Atualmente o meio ambiente vem ganhando grande espaço nas discussões sociais e políticas. Esse fenômeno decorre dos crescentes problemas ambientais que surgem a cada dia, como a escassez de água, extinção de espécies e altas temperaturas, problemas estes que interferem de forma direta no modo de vida do ser humano.

Claro se perfaz que os eventos que vem ocorrendo são reflexos extremos da ação humana, que em busca do incessante desenvolvimento econômico não poupou da utilização de recursos naturais e, por falta de planejamento, hoje busca meios de preservar os recursos que ainda restam.

É importante ressaltar, entretanto, que a expressão meio ambiente é bastante utilizada de forma genérica, sendo conceituada como recursos naturais ou simples natureza, afastando sua característica política e ideológica.

Sendo assim, faz-se necessário conhecer todas as nuances que envolvem a ideia do conceito de meio ambiente, bem como sua classificação.

2.1 O conceito de Meio Ambiente

Inicialmente, vale a pena destacar que o termo meio ambiente pode ser considerado redundante, uma vez que as palavras “meio” e “ambiente” são equivalentes, como pode se perceber a partir das definições trazidas pelo dicionário Michaelis, (2011), que dispõe como meio “o ambiente ou lugar onde habitualmente vive o indivíduo”, na medida em que, ambiente é “o meio que vivemos ou em que estamos”.

De acordo com o entendimento de Edis Milaré (2001, p. 63), a discussão quanto ao termo meio ambiente resume-se a uma questão de semântica, não havendo que se falar em redundância, pois “tanto a palavra meio quanto o vocábulo ambiente passam por conotações, quer na linguagem científica quer na vulgar. Nenhum destes termos é

unívoco (detentor de um significado único), mas ambos são equívocos (mesma palavra com significados diferentes). Meio pode significar: aritmeticamente, a metade de um inteiro; um dado contexto físico ou social; um recurso ou insumo para se alcançar ou produzir algo. Já ambiente pode representar um espaço geográfico ou social, físico ou psicológico, natural ou artificial. Não chega, pois, a ser redundante a expressão meio ambiente, embora no sentido vulgar a palavra identifique o lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos e as coisas. De qualquer forma, trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente usada pela doutrina, lei e jurisprudência de nosso país, que, amiúde, falam em meio ambiente, em vez de ambiente apenas”.

Então, apesar de muitos criticarem a redundância do termo “meio ambiente”, há de se considerar que tal discussão não passa de uma questão de semântica, não devendo que se levá-la em consideração. Ademais, fato é que a expressão já se encontra bastante consolidada e incorporada no vocabulário global em assuntos que se refiram à contextualização da natureza, o que ratifica a ideia da importância do referido termo e a insignificância quanto à discussão quanto à sua redundância ou não.

Sempre se defendeu uma visão antropocêntrica em relação ao meio ambiente, na qual se acreditava que o homem era o dono dele e, como dono, podia dispor dos recursos naturais ali existentes de forma aleatória e inesgotável. Ocorre que, em meados do século XX, surgiu uma crise de civilização, na qual se passou a se preocupar com os aspectos sociais e políticos do meio ambiente frente ao crescente processo de industrialização, crescimento da exploração dos recursos naturais e uso da energia nuclear. Nesse momento, se observou que para a regeneração dos recursos naturais retirados do meio ambiente era necessário um longo período de tempo, a partir de uma sequência interdependente de processos evolutivos, o que, por consequência, colocava em risco a sobrevivência da espécie humana.

Então, com a constatação da existência de um contundente conflito entre a qualidade de vida e as condições tecnológicas e industriais, a sociedade tomou consciência quanto à necessidade de se preservar o que ainda se dispunha, bem como de se encontrar maneiras de restituir a longo prazo os recursos naturais que esgotavam-se com o tempo. Hoje, tem-se um entendimento mais consciente e prioritário, a partir do

qual se defende que o homem, sendo o único ser capaz de modificar a natureza, possui a responsabilidade de conservação da mesma, utilizando-se de seus recursos de maneira consciente e sempre agindo de uma maneira a renová-los.

Importante destacar que sempre existiram normas que tutelavam a natureza, sendo, porém, esta proteção vinculada a normas de direito privado, que regiam as relações de vizinhança e até mesmo em algumas normas de Direito Penal e Administrativo, sendo com o passar do tempo insuficientes para responder uma nova realidade, conforme alinha Paulo de Bessa Antunes, (2006, p. 03):

(...) sempre houve normas voltadas para a tutela da natureza. Tal proteção, quase sempre, fazia-se através de normas de direito privado, que protegiam as relações de vizinhança, ou mesmo por normas de Direito Penal ou Administrativo, que sancionavam o mau uso dos elementos naturais ou a utilização destes que pudesse causar prejuízos ou incômodos a terceiros. Entretanto, a problemática suscitada pelos novos tempos demanda uma outra forma de conceber a legislação de proteção da natureza. As antigas formas de tutela propiciadas pelo Direito Público ou pelo Direito Privado são insuficientes para responder a uma realidade qualitativamente diversa.

Assim, é possível se perceber que com o surgimento das problemáticas cada vez mais incisivas acerca do meio ambiente, a legislação ambiental foi se fortalecendo, deixando de existir apenas em leis vagas e tornando-se mais eficientes. Com o tempo, foi-se eliminando as barreiras existentes entre o direito público e privado e a proteção ao meio ambiente ganhou uma dimensão universal, encontrando harmonia com o desenvolvimento econômico e o comportamento humano, momento no qual se consolidou o Direito Ambiental e, por consequência, uma conceituação mais ampla de meio ambiente.

No âmbito jurídico, a lei 6.938 de 21 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traz em seu artigo 3º, inciso I, a definição de meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

De acordo com Paulo Afonso Leme Machado (2001, p.123), o conceito abordado pela supracitada lei é o mais amplo possível do meio ambiente, estendendo-o à natureza como um todo de um modo interativo e integrativo.

Contudo, é possível se perceber que a legislação adotou a definição de meio ambiente interligada somente ao meio natural, deixando de abranger os demais bens jurídicos protegidos, o que o caracteriza como um conceito superficial.

A tarefa de definir meio ambiente não é uma tarefa tão simples como definir um objeto já existente e consolidado. Está muito além disso, uma vez que abrange um conjunto de elementos naturais, sociais, humanos, econômicos, legais, físicos e químicos. Como o próprio Milaré, (2003, p. 165), conclui: “o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”.

Nesse diapasão, José Afonso da Silva (2004, p. 20) discorre que o conceito de meio ambiente deve ser globalizante, “abrangente de toda natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arquitetônico”.

Nítido se faz que o meio ambiente tem um caráter substancialmente interdisciplinar, tendo como um dos principais motivos a interdependência existente entre o homem e a natureza, uma vez que é nesta que aquele supre todas as suas necessidades. Essa percepção demonstra, assim, a necessidade de enxergar o meio ambiente de forma abarcante, forma esta que englobe os mais variados ramos das ciências.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também se preocupou em abordar a proteção ao meio ambiente, trazendo sua definição no artigo 225, como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O doutrinador Luís Paulo Sirvinskas (2011, p. 113) destaca que houve grande preocupação do constituinte com o meio ambiente, notável pela reserva de um capítulo inteiro na Constituição Federal para tratar do tema, procurando disciplinar a matéria diante de sua importância mundial.

Percebe-se daí que a Constituição Federal dispõe de forma consolidada o aspecto humano no conceito de meio ambiente, a partir do momento em que define que este é o bem de uso comum do povo e essencial para a sadia qualidade de vida, corrigindo a suposta omissão retratada na Lei 6.938 de 21 de agosto de 1981. Além disso, é possível perceber que o meio ambiente tem natureza jurídica de direito difuso, uma vez que a proteção ambiental é de interesse coletivo.

O legislador constituinte buscou, ao definir meio ambiente, abordar dois elementos de proteção ambiental, quais sejam, um imediato, caracterizado pela qualidade do meio ambiente, e um mediato, definido pela saúde, bem-estar e segurança da população, englobado na expressão qualidade de vida.

A partir daí, é possível se analisar que o conceito de meio ambiente abrange quatro classificações, sendo eles o Meio Ambiente Natural ou Físico, o Meio Ambiente Artificial, o Meio Ambiente Cultural e o Meio Ambiente do Trabalho. A compreensão desses aspectos, apesar de atender uma necessidade meramente metodológica, já que o meio ambiente é unitário, permite a melhor identificação da espécie de atividade degradante, bem como o bem jurídico agredido.

O meio ambiente natural ou físico é constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna, ou seja, pela interrelação entre os seres vivos e o meio físico que vivem, aspecto este retratado pelo artigo 3º, inciso I da Lei 6.938 de 1981. O meio ambiente artificial, por sua vez, é constituído pelo espaço urbano construído, envolvendo o espaço urbano fechado (edificações) e o espaço urbano aberto (equipamentos públicos).

O meio ambiente cultural tem sua defesa expressa no artigo 216 da Constituição Federal e está relacionado com os aspectos históricos e culturais do povo, englobando o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico,

sendo caracterizado por um valor especial adquirido. Importante destacar que o meio ambiente cultural é constituído por bens de natureza material, como lugares e documentos de importância para a cultura, como também por bens de natureza imaterial, como os idiomas e cultos religiosos.

Por fim, o meio ambiente do trabalho está previsto no artigo 200, inciso VIII da Constituição Federal e é considerado um alargamento do conceito de meio ambiente artificial. Ele engloba os aspectos presentes no local onde as pessoas desenvolvem suas atividades laborais, tendo como base o desenvolvimento da salubridade e incolumidade física e psicológica do trabalhador.

Diante do exposto, faz-se imperioso concluir que o meio ambiente deve ser definido da forma mais abrangente possível, englobando não apenas a natureza, mas também cada setor que implique uma relação humana e seu desenvolvimento. O homem é parte integrante do meio ambiente, sendo a recíproca completamente lógica e verdadeira. Sendo assim, é dever do ser humano usar dos elementos do meio ambiente de forma consciente, buscando insistentemente maneiras de renová-lo.

2.2 Meio Ambiente como direito fundamental

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é caracterizada por abordar de forma expressa a proteção a setores notadamente reconhecidos como excluídos socialmente; uma forma de nova apreciação dos valores mais importantes do homem com seus semelhantes. Diante do histórico das constituições brasileiras, esta é a mais repleta de garantias e direitos fundamentais, com fins de amparo aos valores considerados necessários de proteção, como pode se averiguar, principalmente, do seu artigo 5º, no qual, se aborda, por exemplo, a igualdade de direitos entre os diferentes sexos, bem como a liberdade de expressão.

Os direitos fundamentais têm base constitucional, sendo por isso considerados como direitos positivados, reconhecidos e constitucionalmente protegidos, desempenhando um papel essencial na conservação da dignidade da pessoa humana.

O jurista Jorge Miranda, (2008, p. 11/12), português, conceitua direitos fundamentais como “direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível atual de dignidade, como as bases principais da situação jurídica de cada pessoa, eles dependem das filosofias políticas, sociais e econômicas e das circunstâncias de cada época e lugar”.

Vê-se assim que a conceituação de direitos fundamentais compreende as mais diversas formas de direito, independente do seu objeto ou conteúdo, sendo todo direito tratado e protegido pela Constituição Federal.

Os direitos fundamentais podem ser caracterizados, ainda, como os interesses jurídicos fundamentais para a vida humana digna, previstos na Constituição de um Estado. Tem-se, pois, que são garantias indispensáveis à ordem jurídica nacional, sendo responsáveis por limitarem o exercício do poder do Estado perante a liberdade individual do homem.

Ressalte-se, ainda, que os direitos fundamentais estão interligados às garantias da liberdade, igualdade e fraternidade, observando sempre a uma ordem constitucional com estruturas basilares fundadas na dignidade da pessoa humana. Então, na medida em que os direitos fundamentais seguem os valores e princípios conclamados pela constituição, cada Estado possui seus direitos fundamentais específicos.

Afonso da Silva, (2004, p. 66), entende que no sentido qualitativo do termo direito fundamental do homem, a palavra “fundamental” traduz aquela circunstância essencial ao indivíduo, ou seja, imprescindível para sua existência; e quando se atribui esse direito ao “homem” é no sentido de que todos igualmente devem ser materialmente efetivados nessa garantia.

Sendo assim, os direitos fundamentais, como se vê, são direitos inerentes ao homem, sendo juridicamente e institucionalmente garantidos.

A Constituição Federal dispõe expressamente sobre os seguintes direitos fundamentais em seu artigo 5º, quais sejam: direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. A previsão expressa de apenas cinco direitos fundamentais não coaduna a existência dos demais direitos considerados essenciais ou necessários, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como já exposto, a preocupação com o meio ambiente foi um tema amplamente discutido e retratado pela Constituição Federal, sendo reservado um capítulo integral para a apresentação desse tema, qual seja, o Capítulo VI, o qual se encontra inserido no Título VIII da Carta Magna, que dispõe acerca da Ordem Social.

Entretanto, bom destacar que essa atual visão de proteção ao meio ambiente nem sempre encontrou apoio e previsão nas constituições anteriores, nem mesmo nas legislações.

A postura de proteção ambiental adotada nos dias de hoje é, fundamentalmente, resultado da contínua evolução política, social e econômica do Brasil e do mundo, como se pode acompanhar da evolução do Estado, desde o liberalismo até a constitucionalização dos dias atuais. O que se percebe com a referida evolução é que o meio ambiente deixou o plano apenas moral e migrou para a positivação, justificando a necessidade de contextualizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio como um direito fundamental de maneira definitiva.

Importante destacar alguns dos momentos que se fizeram propícios para a implantação da consciência acerca da proteção do meio ambiente de forma mais ampla, quais foram, a Convenção de Estocolmo, em 1972, e a Convenção sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (ECO 92), os quais geraram instrumentos importantes de implantação de medidas sustentáveis, educação ambiental e consciência ecológica.

Não olvide ressaltar, ainda, a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos para a consolidação da consciência ambiental, já que a relação entre

direitos humanos e meio ambiente é bastante estreita, interligando-se, principalmente, com a saúde e dignidade da pessoa humana.

A proteção ao meio ambiente pela Constituição Federal, prevista, principalmente, em seu artigo 225, fundamenta-se na dignidade da pessoa humana, consolidando, portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, uma vez que é assegurado a todos o direito à vida com qualidade. Sendo assim, o direito ao meio ambiente configura-se como consequência do direito à vida.

Ademais, tendo em vista sua importância e necessidade de proteção e garantia, o meio ambiente é passível de enquadramento como direito de solidariedade e fraternidade, como o direito à paz e ao desenvolvimento, por exemplo. Estes direitos são considerados coletivos, tendo em vista sua natureza especial e pertencem não ao indivíduo em si, mas a toda espécie humana, acarretando na obrigação de todos preservarem e garantirem os mesmos.

Nesse sentido, Sirvinskas, (2011, p. 115), ao reconhecer o direito fundamental ao meio ambiente, destaca:

Busca-se, nas palavras da própria Carta Política, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Assim, meio ambiente e qualidade de vida fundem-se no direito à vida, transformando-se num direito fundamental. Por isso, que a maioria das Constituições passou a protegê-lo mais intensamente como garantia da coletividade.

Tem-se, portanto, que garantir o equilíbrio do meio ambiente significa assegurar a dignidade humana, sendo esta vinculada direta ou indiretamente à qualidade de vida e ao ambiente sadio. Assim, na medida em que o direito fundamental é um direito de aplicação direta, do qual não se pode dispor, o direito ao meio ambiente equilibrado pode ser exigível e exercitável em face do poder público.

Dessa forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ter uma interpretação ampliativa, na qual não se entende que somente brasileiros e estrangeiros residentes no país possuem o referido direito, mas sim o entendimento de que tal direito é garantido a qualquer pessoa, sendo ela residente ou não do país.

Nesse sentido, o meio ambiente também deve ser protegido pelo Poder Público e por toda sociedade, o que quer dizer que o dever de proteção ao meio ambiente não pertence apenas ao Estado, mas também a toda coletividade, uma vez que esta pode exercer esse direito por meio dos mecanismos previstos na própria Constituição Federal e legislação infraconstitucional, os quais têm como objetivo a garantia da participação social na proteção e defesa do meio ambiente.

Quanto a isso, Milaré (2009, p. 157/158) dispõe, de forma clara, que “de outra parte, deixa o cidadão de ser mero titular (passivo) de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e passa também a ter titularidade de um dever, o de defendê-lo e preservá-lo”.

Ao que se refere a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o fundamento está baseado na solidariedade social, na visão de que não se pode possuir uma visão egoísta e imediatista do meio ambiente equilibrado, se faz necessário, entretanto, uma visão que tenha como objetivo a garantia da qualidade de vida das futuras gerações, sendo os titulares desse direito pessoas determinadas e indeterminadas.

Seguindo, coadunado tudo quanto exposto até aqui, o artigo 225 da Constituição Federal dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

É possível perceber que o referido dispositivo legal relaciona-se diretamente com demais valores fundamentais abrangidos na Constituição, como os já abordados a dignidade da pessoa humana e a igualdade, bem como objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo, dessa forma, o desenvolvimento nacional.

O artigo 225 da Constituição Federal é responsável por orientar o ordenamento infraconstitucional, o qual reconhece o direito-dever ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado, a obrigação dos poderes públicos e da coletividade de defendê-lo e de preservá-lo e a previsão de sanções para as condutas ou atividades lesivas.

Com efeito, a classificação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental gera implicações de grande dimensão para a solidificação e permanência do direito ambiental no sistema jurídico brasileiro. Implicações estas que se fundamentam no entendimento do meio ambiente sadio como cláusula pétrea, interpretação favorável em caso de conflito de normas, imprescritibilidade, inalienabilidade e irrenunciabilidade.

A constituição do direito ao meio ambiente como cláusula pétrea implica na impossibilidade de alteração ou supressão desse direito, de acordo com o sistema constitucional adotado pelo constituinte brasileiro de 1988. A interpretação favorável no caso de conflito de normas, por sua vez, apresenta-se sempre que se caracterizar a antinomia entre normas de direito internacional e direito interno e entre normas de direito interno entre si, devendo prevalecer aquela que tende a privilegiar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao que se refere à imprescritibilidade, o direito ao meio ambiente sadio não segue as mesmas regras materiais que são aplicadas aos demais ramos do direito, uma vez que o direito ambiental encerra direitos metaindividuais, de caráter superior àquele destinado a tutelar as circunstâncias sujeitas ao direito civil clássico, exigindo, portanto, do aplicador do direito uma visão humana e menos antropocêntrica da questão.

Por fim, a inalienabilidade e irrenunciabilidade referem-se à impossibilidade de interpretar o meio ambiente como bem disponível, ou seja, uma vez que o meio ambiente é um bem comum de todos, conforme previsão expressa no artigo 225 da Constituição Federal, não há a possibilidade de negociar o referido bem fundamental.

Sendo assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil,

caracterizando-se por sua natureza difusa e devendo ser protegido e defendido por toda a coletividade e pelo poder público para as presentes e futuras gerações.

Importante destacar o grande avanço normativo trazido pela Constituição brasileira de 1988 ao dispor de incontáveis instrumentos de efetivação da tutela ambiental, inspirando positivamente todo o sistema jurídico e permitindo uma nova visão na aplicação das leis.

Vê-se, dessa forma, que a elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, é apenas a confirmação da autonomia e da grandeza do bem ambiental.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Nos dias atuais, toda e qualquer atividade potencialmente causadora de poluição ou degradação ambiental, está sujeita ao licenciamento ambiental, conforme previsão expressa no artigo 10, caput, da Lei 6.938/81, que dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, com o objetivo preventivo e, desde que preenchidos pelo empreendedor os requisitos normativos exigidos, licencia a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados, como já dito, efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Esse instrumento surgiu como uma forma de regulamentar o uso dos recursos naturais em face do desenvolvimento econômico e social, uma vez que o grande desenvolvimento das indústrias e da economia intensificaram a demanda desses recursos, colocando em risco a fauna e a flora e, por consequência, o bem estar e a saúde humana.

Apesar de muitos acreditarem erroneamente que o licenciamento ambiental é um empecilho à atividade empresarial, faz-se importante ressaltar que o mesmo visa justamente compatibilizar essa atividade com a proteção do meio ambiente, tendo em vista que ambos são indispensáveis para a garantia da dignidade da pessoa humana, retratada na Constituição Federal.

Diante disso, retratar-se-á todos os aspectos referentes ao licenciamento ambiental, a fim de se demonstrar sua importância na luta pela preservação ambiental.

3.1 O surgimento e a evolução do licenciamento ambiental no mundo e no Brasil

Por muito tempo o desenvolvimento econômico proveniente da Revolução Industrial, ocorrida entre o final do século 18 e meados do século 19, impediu a observância e consideração dos problemas ambientais. Considerava-se, na época, o meio ambiente como mero acessório ao desenvolvimento e não como parte intrínseca dele. Apesar de perceptíveis os impactos ambientais negativos, bem como o crescimento desordenado, priorizavam-se os benefícios proporcionados pelo progresso.

Nesse sentido, a avaliação de projetos, referentes ao meio ambiente, encontrava-se direcionada a uma mera análise econômica, desprovido de meio de identificação e assimilação das consequências ou efeitos ambientais de um determinado projeto, plano ou programa que pudesse acarretar em degradações ao bem estar social.

Em 1969, nos Estados Unidos, constatou-se uma primeira política, de forma institucionalizada, que se relacionava ao assunto de impacto ambiental, a criação do NEPA (National Environmental Policy Act) e, em seguida, o processo de Avaliação de Impacto Ambiental. Este processo, utilizado como instrumento da política ambiental americana, dispunha acerca dos objetivos e princípios da política ambiental do referido país, trazendo condicionantes para a construção de empreendimentos com grande potencial gerador de impacto ambiental. Mais tarde, esse instrumento também foi adotado pela França, Canadá, Holanda, Grã-Bretanha e Alemanha.

Seguindo, no mês de junho de 1972, em Estocolmo, foi realizada a I Conferência Mundial de Meio ambiente, com fins de estabelecer uma visão global e princípios comuns, que inspirassem e orientasse a humanidade para a preservação e melhoria do meio ambiente. Essa Conferência gerou como consequência a Declaração sobre o Ambiente Humano. É possível afirmar que a Conferência de Estocolmo representou um marco histórico mundial, responsável por alterar a visão quanto a preocupação com as questões ambientais, bem como passou a fazer parte das políticas de desenvolvimento adotadas nos países mais avançados e, também, naqueles em processo de desenvolvimento.

No Brasil, por sua vez, as primeiras tentativas de implantação de métodos de avaliação de impactos ambientais deveu-se a partir de exigências de órgãos financeiros internacionais para a aprovação de empréstimos a projetos governamentais.

O Rio de Janeiro, em 1975, foi o primeiro Estado a regulamentar a questão do licenciamento ambiental no Brasil, a partir de um Decreto – Lei. Em seguida, promulgou-se um Decreto Federal em que se estabeleceu o poder de Estados e Municípios para a criação de sistemas de licenciamento ambiental 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. Em seguida, o Estado de São Paulo também promulgou uma lei, com fins de controle da poluição do meio ambiente.

Neste sentido, com o crescimento da conscientização ambiental da sociedade brasileira, tornou-se necessária a adoção de práticas cada vez mais incisivas e adequadas para o gerenciamento das atividades modificadoras do meio ambiente.

Sendo assim, em 1981, foi sancionada a lei federal nº 6.938, a qual estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, bem como criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, abarcando medidas para a proteção do meio ambiente no país, as quais constantemente são regulamentadas por decretos, resoluções, normas e portarias.

Entre as medidas instituídas pela referida lei, foi estabelecido o licenciamento ambiental, o qual tem como finalidade a promoção do controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos do meio ambiente, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, como também, capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Tem-se que a exigência do procedimento de licenciamento ambiental em determinadas situações busca estabelecer meios de controle ambiental em intervenções que possam a vir comprometer a qualidade do meio ambiente.

Como forma de ratificar e reforçar a Política Nacional do Meio Ambiente, foi promulgada, em 12 de fevereiro de 1998, a Lei sob o nº 9.605, que dispõe acerca das sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente, estabelecendo, em seu artigo 60, a obrigatoriedade do licenciamento ambiental das atividades degradadoras da qualidade ambiental, contendo, inclusive, as penalidades a serem aplicadas ao infrator.

Ademais, não olvide destacar a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que tem fundamental importância na regulamentação dos aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente, bem como a promulgação da Lei Complementar nº 140 de 2011, que regulamentou a competência concorrente entre a União, Estado, Distrito Federal e Municípios para a proteção do Meio Ambiente. Estas serão devidamente tratadas no decorrer desse trabalho.

3.2 As vertentes principiológicas aplicadas ao licenciamento ambiental

No Direito Ambiental, como em outros ramos do direito, os princípios se tornam mais relevantes e importantes na interpretação do aparelho jurídico, uma vez que possibilitam uma visão integral do sistema e, conseqüente, melhor aplicabilidade das normas.

Sendo assim, pode-se afirmar que os princípios desempenham importante influência na interpretação do Direito, já que de acordo com a doutrina autorizada, o princípio é uma norma de hierarquia superior às demais regras jurídicas do sistema, sendo este entendimento aplicável dentro de qualquer ordenamento jurídico.

Então, uma vez que são os princípios que ajudam a entender e identificar a unidade e coerência existentes entre as normas jurídicas que englobam o sistema legislativo ambiental, que se compreende a maneira a partir da qual a sociedade enxerga o meio ambiente e que servem de critério chave para a análise e interpretação das normas

que compõem o ordenamento jurídico ambiental, torna-se indispensável o estudo dos princípios no que se refere ao licenciamento ambiental.

Os princípios jurídicos, como sabido, podem ser implícitos ou explícitos, sendo estes os que se encontram de forma clara descritos em textos legais, principalmente no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil. Já os princípios implícitos são aqueles que, apesar de não estarem previstos de forma expressa no texto constitucional são reconhecidos e acolhidos pelo sistema constitucional.

Ressalte-se que todos os princípios, sejam eles explícitos ou implícitos, devem ser considerados pelo aplicador da ordem jurídica no âmbito de todos os poderes, quais sejam, os poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, já que os mesmos são dotados de positividade. Ratifica esse entendimento Paulo Antunes (2011, p. 24) ao dispor que “os princípios jurídicos ambientais devem ser buscados, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, em nossa Constituição e nos fundamentos éticos que iluminam as relações entre os seres humanos”.

Dessa forma, no direito ambiental, os princípios podem ser localizados, principalmente, na Constituição Federal de 1988 e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81), tais como, da dignidade da pessoa humana, da supremacia do interesse público, da publicidade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental da propriedade, princípios estes que norteiam o licenciamento ambiental.

O princípio da dignidade da pessoa humana é o centro da ordem jurídica democrática, sendo por isso imperioso destacá-lo no que se refere à tratativa do direito ambiental e, por consequência, do licenciamento ambiental. Este princípio é basilar, sendo dele a decorrência aos demais princípios, e, por isso, importante destacar sua ligação com o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, já retratado anteriormente no presente trabalho.

A partir do referido princípio, se identifica o ser humano como o foco das nuances do direito ambiental, o qual existe com fins de proporcionar uma vida melhor ao homem. Corroborando esse entendimento, dispõe Paulo Antunes (2011, p. 26):

O Ser Humano, conforme estabelecido em nossa Constituição e na Declaração do Rio – embora essa não tenha força obrigatória -, é o centro das preocupações do Direito Ambiental, que existe em função do Ser Humano e para que ele possa viver melhor na Terra. Este princípio precisa ser reafirmado com veemência, pois é cada vez mais frequente a tentativa de estabelecimento de uma igualdade linear entre as diferentes formas de vida existentes sobre o planeta Terra, gerando situações extremamente cruéis em desfavor das pessoas pobres e desprotegidas da sociedade.

Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana é um elemento de referência para a interpretação e aplicação das normas jurídicas ambientais, principalmente no que se refere ao licenciamento ambiental, já que é um meio utilizado com o fim de estabelecer a melhor relação entre o desenvolvimento econômico e manutenção dos recursos naturais.

O princípio da supremacia do interesse público dispõe acerca da natureza do meio ambiente como bem público de uso comum, devendo, portanto, ser protegido por toda sociedade, a qual possui o papel de titular do bem público ambiental.

Como cediço, o artigo 225 da Constituição Federal dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, o que afirma a natureza pública deste bem, como também justifica o interesse público em protegê-lo.

Seguindo, o princípio da publicidade é tratado de forma expressa pela Constituição Federal em seus artigos 37, caput, no qual se impõe a Administração Pública à obediência a este princípio, bem como no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, os quais asseguram o acesso à informação a todos, resguardando o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional e o direito de recebimento de informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo pelos órgãos públicos em determinado prazo, sob pena de responsabilidade, ressalvando-se as situações em que o sigilo seja cogente à segurança da sociedade e do Estado.

Então, na medida em que o meio ambiente é um bem e patrimônio público, todas as atividades que o envolvam, como o próprio licenciamento ambiental, assumem um caráter público, sendo direito da sociedade obter informações acerca destas atividades, bem como questionar as medidas adotadas, já que possui o dever de proteção do bem.

As informações referidas visam não apenas um processo de educação e aprendizagem da pessoa sobre a implantação de uma fábrica ou construção de um prédio, por exemplo, mas também permite a esta tomar uma posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada. Corroborando o exposto, entende Paulo Leme (2001, p. 73), que “A informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se. O grande destinatário da informação – o povo, em todos os seus segmentos, incluindo o científico não governamental – tem o que dizer e opinar”.

Assim, a informações que dizem respeito ao meio ambiente e na sua interferência, devem ser prontamente transmitidas à sociedade civil, sendo necessária a observância de um prazo apto para que tenha tempo suficiente para analisarem a matéria e poderem agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário.

O princípio da prevenção, por sua vez, baseia-se no dever jurídico de se evitar a consumação de danos ao meio ambiente, agindo-se antecipadamente a partir do conhecimento do que se deve prevenir. O mesmo aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis (ANTUNES, 2011, p. 50).

Tem-se, portanto, que o licenciamento ambiental é realizado com base em conhecimentos já adquiridos sobre o meio ambiente. Ele, na condição de principal instrumento passível de prevenir os danos ambientais, age de maneira a evitar e, principalmente, diminuir e mitigar os danos que uma atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental. Importante frisar,

entretanto, que a prevenção dos danos não significa na eliminação em absoluto dos mesmos.

É possível se notar a aplicação do princípio da prevenção a partir da exigência legal de estudo de impacto ambiental para a concessão do licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, devidamente prevista na Lei 6.938/81.

Por conseguinte, tem-se o princípio da precaução, objeto de grandes discussões nas áreas interdisciplinares que envolvem o meio ambiente, razão pela qual não existe um consenso internacional quanto ao seu conceito.

Esse princípio tem origem na Alemanha, na década de 1970, momento no qual o direito alemão passou a se preocupar pela necessidade de avaliação prévia das consequências sobre o meio ambiente dos diferentes projetos e empreendimentos que se encontravam em curso ou em vias de implantação, surgindo, assim, a ideia de precaução.

Apesar de não existir uma concepção consensual acerca desse princípio, Marcelo Abelha Rodrigues (2002), *apud* Antunes (2011, p. 45), expressa claramente que boa parte da doutrina “Tem se utilizado o postulado da precaução quando pretende-se evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incerteza científica acerca da sua degradação. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (ex. liberação e descarte de organismo geneticamente modificado no meio ambiente, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividades ou obra, etc), incide o princípio da precaução para prevenir o meio ambiente de um risco futuro”.

Sendo assim, percebe-se que a precaução invoca dois pontos de dúvida, quais sejam, o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução, portanto, tem a finalidade de gerir a espera da informação, ou seja, ela surge a partir da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento em que ainda irá se aderir o conhecimento científico.

Ressalte-se, porém, que o princípio em si não impõe a paralisação de determinada atividade para que uma conclusão científica seja alcançada, mas determina apenas que ela seja realizada com todos os cuidados necessários até que as dúvidas sejam devidamente esclarecidas.

Nesse sentido, mister esclarecer que o princípio da precaução é um princípio setorial, estando sua aplicação condicionada a uma base legal que o sustente, não podendo se sobrepor, por exemplo, aos princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da isonomia.

É possível considerá-lo concretamente expresso nos incisos do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição Federal, onde existem determinações para que o Poder Público e o legislador ordinário definam meios e modos para que a avaliação dos impactos ambientais seja realizada e que sejam evitados danos ao meio ambiente.

Assim, é possível perceber a grande sintonia entre o princípio da precaução e o licenciamento ambiental, uma vez que a partir deste, a atividade será desenvolvida com todo o cuidado necessário para se evitar grandes danos, além de que a concessão da licença está condicionada a um estudo preliminar de todos os efeitos que a atividade desenvolvida possa gerar ao meio ambiente.

O princípio do poluidor pagador advém da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e, por consequência, sua degradação. Então, o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização, cuidando o referido princípio para que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo poluidor.

O princípio do poluidor pagador, portanto, busca afastar o ônus do custo econômico das mãos da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizar dos recursos ambientais. O que se busca não é a recuperação do bem lesado, mas sim o estabelecimento de um mecanismo econômico que impeça o desperdício de recursos ambientais, impondo-lhes preços que sejam compatíveis com a realidade.

Destaca-se, ainda, o princípio do desenvolvimento sustentável, o qual tem como base o estímulo do desenvolvimento econômico, devendo ocorrer de forma sustentável. Tem-se aqui que o meio ambiente e o desenvolvimento econômico estão completamente interligados, não havendo que se falar que ambos constituem desafios separados. Como esses dois institutos fazem parte de um sistema de causa e efeito, o desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora, bem como o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as consequências da degradação ambiental.

Nesse sentido, o licenciamento ambiental irá estabelecer condicionantes a serem seguidas pelo agente da atividade, com fins de que o mesmo alcance seu desenvolvimento econômico esperado, mas sempre de maneira sustentável e compensadora.

Por fim, o princípio da função socioambiental da propriedade resulta na obrigação em fazer com que a propriedade seja, de fato, exercida com a finalidade de beneficiar a coletividade e o meio ambiente.

A CF/88 dispõe como princípio a função social da propriedade, a partir da qual se legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. O Código Civil de 2002, por sua vez, retrata no artigo 1228, parágrafo primeiro, a obrigatoriedade em se exercer o direito da propriedade em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de maneira que estejam preservados, em conformidade com o estabelecido em lei especial, a fauna, a flora, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas, lapidando, de forma clara, o princípio da função socioambiental da propriedade.

Ademais, é possível se constatar a aplicação do princípio socioambiental no direito ambiental, a partir da imposição legal ao proprietário rural do dever de manutenção, preservação, recuperação e recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal.

Diante do exposto, é possível concluir que os princípios ora debatidos giram em torno do princípio constitucional básico da dignidade da pessoa humana, devendo serem aplicados à luz deste. Ademais, não se pode negar a sua extrema importância, principalmente pelo fato de que, a proteção do meio ambiente é inteiramente dinâmica.

3.3 Os aspectos jurídicos e classificação da licença ambiental

Primeiramente, é importante destacar que 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 particular ao Poder Público. Não se deve confundir o licenciamento com a licença ambiental, já que esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidora.

Atualmente, todas as atividades capazes de alterar negativamente as condições ambientais são submetidas ao controle ambiental. Este é um poder dever do Estado, com fins de exigir que as atividades humanas sejam exercidas com observância da legislação de proteção ao meio ambiente, independentemente de estarem licenciadas ou não. Assim, o licenciamento ambiental é uma modalidade de controle ambiental específica para os casos de atividade que sejam potencialmente capazes de provocar degradação ambiental.

Entende Antunes, (2001, p. 170), que o licenciamento ambiental é juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais.

Ao que se refere à licença ambiental, Afonso da Silva, (2003, p. 281/283), entende que estas constituem “atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos. Há situações em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos

legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da competente licença da autoridade competente”.

A licença ambiental é, portanto, 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. Com o recebimento da licença ambiental, o agente assume compromissos para a manutenção da qualidade ambiental do local em que pretende instalar uma obra ou operar uma atividade.

Na doutrina brasileira existe uma grande discussão quanto à natureza jurídica das licenças ambientais, principalmente pelo fato da mesma estar envolvida em dois ramos do direito, quais sejam: o ambiental e o administrativo, o que acarreta em dúvidas quanto ao regime jurídico a ser seguido.

Destacam-se, nesse sentido, três diferentes posicionamentos doutrinários. Alguns autores classificam a licença ambiental como uma licença administrativa, outros como uma autorização administrativa e, por fim, alguns doutrinadores entendem ser a licença ambiental um tipo especial de licença, um ato administrativo próprio.

Pois bem. No entender de Paulo Sirvinskas, (2005, p. 85), a licença ambiental corresponde à outorga conferida pelo Poder Público a quem pretende exercer uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente.

A mesma representa, então, uma anuência da autoridade ambiental competente para decidir acerca da localização, instalação e operação de estabelecimentos ou atividade que utilizem de recursos ambientais, considerados efetivamente ou potencialmente poluidoras, bem como aquelas capazes de gerar degradação ambiental.

Sendo assim, caso se tenham os estudos favoráveis ao consentimento pelo Poder Público do exercício da atividade, este fica condicionado à outorga da licença ambiental, gerando direito subjetivo ao requerente.

Diante disso é que boa parte da doutrina do Direito Ambiental entende ter a licença ambiental a mesma natureza da licença administrativa, no sentido de ato vinculado, ou seja, uma vez havendo conformidade entre a conduta a ser praticada pelo empreendedor, obedecida a legislação apropriada ao objeto, bem como as medidas impostas pelo órgão licenciador, a Administração Pública deverá conceder a licença. Ressalte-se, porém, que a licença ambiental não goza de definitividade, sendo esta apenas relativa, enquanto perdurar seu prazo de validade.

Entretanto, caso o resultado do estudo e do relatório prévio de impacto ambiental seja desfavorável, ainda que em parte, caberá ao Poder Público, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, com base no desenvolvimento sustentável, sendo esta situação pela qual se justifica alguns doutrinadores enquadrarem a licença ambiental como sendo autorização, com as características que o Direito Administrativo lhe atribui.

A autorização corresponde ao ato administrativo praticado no exercício da competência discricionária, tendo por objetivo o desempenho de uma atividade, o exercício de um direito ou a constituição de uma situação de fato, caracterizando-se pelo caráter de precariedade e revogabilidade a qualquer tempo. Assim, pode ser retirado a qualquer tempo pela Administração Pública.

Esse instrumento refere-se a atividades cujo livre exercício é passível de conferir perigo ou dano para a coletividade, mas que o Poder Público não possui interesse de coibi-lo de forma absoluta, o que reforça o entendimento de parte da doutrina ao interpretar a licença ambiental como mera autorização.

Sendo assim, no caso da licença ambiental, para os doutrinadores que a defendem como mera autorização administrativa, o fato de o empreendedor preencher os requisitos impostos, não lhe gera direito subjetivo à concessão do pedido, uma vez que trata-se de ato discricionário.

Seguindo, a determinação da natureza jurídica da licença ambiental compete em identificar o regime jurídico a ser aplicado a tal instituto. Nessa seara, a licença ambiental apresenta características próprias, peculiares, regida pelo Direito

Ambiental, não podendo, portanto, ser considerada uma autorização ou licença administrativa.

Dispõe Miláre, (2011, p. 106):

“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 à revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes, ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. Mais uma vez se pode chamar a atenção para disposições particulares do Direito do Ambiente, peculiaridades essas fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental”.

Assim, tem-se que a licença ambiental se caracteriza por uma estabilidade temporal, não se confundindo com a precariedade das autorizações, nem com a definitividade das licenças tradicionais. Com a concessão da licença é garantido, no prazo de duração desta, a não alterabilidade das condições exigidas no momento da outorga, excetuando-se os casos em que existir interesse público, a partir do qual deve prevalecer o benefício da coletividade e não do particular.

O sensato, para a discussão doutrinária ora exposta, é enquadrar a licença ambiental como um ato administrativo próprio, podendo, por isso, ser vinculado ou discricionário, já que caracterizar a licença ambiental como um ato discricionário gera insegurança jurídica, ameaçando a ordem econômica, e, por outra vertente, a classificação dela como ato vinculado coloca em risco o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. Ressalte-se que a definição do ato como discricionário ou vinculado irá depender dos estudos ambientais realizados.

Sendo assim, a definição da natureza jurídica do ato de concessão da licença ambiental deve ser solucionada com fundamento no caso concreto, pois dependendo da situação de fato, o ato pode se caracterizar como autorização administrativa ou licença administrativa. Caso os estudos ambientais anuam a concessão da licença ambiental, por estar a atividade perfeitamente adequada à legislação e às normas

administrativas ambientais, tratar-se-á de uma licença administrativa. Entretanto, se houver falhas ou omissões por parte dessa atividade, e ainda assim a Administração Pública apostar na adequação da mesma, como não se terá gerado nenhum direito subjetivo, ter-se-á uma autorização administrativa.

4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL COM A EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 23, incisos III, VI e VII a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria ambiental, confiando-os, de forma concorrente, a proteção de documentos, obras e demais bens de valor histórico, artístico e cultural; proteção ao meio ambiente e combate à poluição, bem como preservação das florestas, fauna e flora.

O seu parágrafo único dispõe que a sanção de leis complementares deverá fixar normas de cooperação entre os referidos entes federativos, com fins de desenvolvimento e bem-estar no âmbito nacional.

Sendo assim, em 08 de dezembro de 2011 foi promulgada a Lei Complementar 140, que estabeleceu normas referentes à cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações administrativas advindas do exercício da competência comum relativas à proteção dos documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, proteção ao meio ambiente e combate à poluição e preservação das florestas, fauna e flora.

Nesse sentido, a Lei Complementar 140/2011 inovou em contemplar instrumentos de cooperação, bem como em estabelecer as ações de cooperação para cada um dos entes federativos, vedando o duplo licenciamento ambiental e, no mais, elencando as hipóteses de atuação supletiva e subsidiária, conforme será demonstrado a seguir.

4.1 Licenciamento ambiental sob a égide da Lei 6.938/81 e da Resolução CONAMA nº 237/1997

A promulgação da Lei 6.938 de 1981, denominada Política Nacional do Meio Ambiente, permitiu ao Brasil uma uniformização quanto às políticas de meio ambiente

desenvolvidas pelos entes federativos, uma vez que antes dela, os mesmos tinham autonomia de decidir suas diretrizes de forma independente.

Então, a edição da referida lei possibilitou a consolidação de uma integração e harmonização das políticas ambientais, a partir de objetivos e diretrizes estabelecidas pela União, tornando-se, dessa forma, a mais relevante norma ambiental após a Constituição Federal.

Entende Sirvinkas, (2005, p. 59), que a Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu conceitos básicos, como o de meio ambiente, de degradação e de poluição, e determinou os objetivos, diretrizes e instrumentos, além de ter adotado a teoria da responsabilidade.

Defende, ainda, que a política tem como objetivo tornar o efetivo direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio matriz contido no caput do artigo 225 da Constituição Federal.

Nesse sentido, fez-se necessária a criação de órgãos ligados ao meio ambiente, com fins de se adequar os processos globais e atender aos princípios e objetivos da lei, devendo se destacar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Esse sistema tem como finalidade o estabelecimento de uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, com fins de garantir mecanismos de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente de forma sólida e eficiente, possibilitando o desenvolvimento sustentável e a utilização de instrumentos que confirmam maior proteção ao meio ambiente.

O SISNAMA é integrado por um órgão superior; por um órgão consultivo e deliberativo; por um órgão central; um órgão executor; diversos órgãos setoriais; órgão seccionais e órgãos locais, sendo que cada um deles possui atribuições próprias, competindo-lhes o exercício do poder de polícia em matéria ambiental.

Ressalte-se, ainda, a instituição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), previsto no artigo 6º, inciso II da Lei 6.938/81, que possui a finalidade de assessorar,

estudar e propor ao Conselho de Governo, órgão superior do SISNAMA, diretrizes e 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.

Nesse sentido, na medida em que o SISNAMA, a partir de seus órgãos, está incumbido de realizar a proteção ambiental, constituindo, dessa forma, a grande estrutura de gestão ambiental do país, a Lei 6.938/81 estabeleceu em seu artigo 9º, os instrumentos utilizados para o atendimento de tal finalidade. Dispõe Antunes (2011, p. 122):

A Lei nº 6.938/81, em seu artigo 9º, estabeleceu uma série de instrumentos cuja finalidade é a de viabilizar a consecução dos objetivos da PNMA instituídos no artigo 4º. Tais instrumentos são:

- a) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- b) o zoneamento ambiental;
- c) a avaliação de impactos ambientais;
- d) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- e) os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- f) 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;
- g) o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- h) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- i) as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- j) a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- l) a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- m) o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Dentre os diversos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, destaque-se, no presente trabalho, o licenciamento ambiental, devidamente previsto no artigo 10 da referida lei, o qual se faz exigível nos casos de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais,

efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob alguma forma, de causar degradação ambiental.

Sendo assim, sempre que houver o desenvolvimento de atividades potencial ou efetivamente causadoras de dano ambiental, o licenciamento ambiental far-se-á obrigatório, caracterizando-se este como um processo administrativo complexo, que tramita perante a instância administrativa competente pela gestão ambiental e tendo como objetivo a garantia da 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.

Bom ressaltar que quando promulgada a Lei 6.938/81, a mesma previa que a competência para o licenciamento ambiental era do Estado, cabendo ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a competência originária no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, ou ainda, competência supletiva no caso de inércia, ausência, inépcia do licenciamento estadual.

A referida previsão foi recepcionada com muitas críticas e polêmica, o que resultou na edição da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237, de 1997, a qual disciplinou os procedimentos do licenciamento ambiental, estabelecendo critérios para o exercício da competência do licenciamento referida no artigo 10 da PNMA.

A supracitada resolução define, em seu artigo 1º, o licenciamento ambiental como “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”.

Como já exposto, a resolução CONAMA 237 além de trazer conceitos importantes acerca de institutos da seara ambiental, prevê definições acerca da competência para

o licenciamento ambiental, estabelecendo claramente que as atividades e empreendimentos serão licenciados em um único nível de competência.

Nesse sentido, estabelece como competência do IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Ao órgão ambiental estadual ou ao Distrito Federal previu a competência do licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Por fim, ao órgão ambiental municipal foi competido, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Dessa forma, é perceptível o grande avanço trazido por esta Resolução, uma vez que previu a competência de cada ente federativo, afastando os conflitos de competência ora existentes. Ocorre que, existe uma grande discussão doutrinária acerca da inconstitucionalidade da Resolução Conama 237, uma vez que fere o princípio constitucional da legalidade.

Pois bem. A Constituição Federal tem como finalidade maior a manutenção do Estado de Direito, devendo, para isso, obedecer ao Princípio da Supremacia da Constituição. Ensina Afonso da Silva (2011, p. 65), que toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o Governo Federal, nem os Governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela Lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos, de modo que todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se em conformidade com as normas da Constituição Federal.

Nessa seara, a CF/88 prevê em seu artigo 23, a competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios ao que se refere à proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural; ao impedimento da evasão, da destruição e da descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas; bem como preservação das florestas, a fauna e a flora.

Em seguida, o parágrafo único do artigo supramencionado impõe que a promulgação de leis complementares fixará normas de cooperação entre os entes federativos, em busca do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Diante disso, defende-se que, na medida em que a CF/88 dispôs que a regulamentação da competência seria fixada por leis complementares, o CONAMA não teria competência para dispor de uma norma que veio para disciplinar os procedimentos referentes à competência no âmbito do licenciamento ambiental, devendo ser considerada, portanto, inválida e, conseqüentemente, inconstitucional.

Ademais, ressalta, ainda, Paulo Afonso (2005, pg. 310), o fato de que a Lei 6.938/81, dispõe em seu artigo 8º, inciso I, a competência do CONAMA em 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, não atribuindo-o poder para dispor acerca de competência ambiental.

Dessa forma, conclui que “O inciso é claro em sua redação, mostrando que instituir normas e critérios para o licenciamento não se confunde com atribuir competência para os entes federativos licenciarem”.

Nessa seara, é possível se considerar inconstitucional a Resolução CONAMA 237, uma vez que encontra-se afrontando de forma direta dispositivos legais, bem como princípios constitucionais.

Então, com fins de atendimento aos preceitos constitucionais, foi promulgada, em 08 de dezembro de 2011, a Lei Complementar nº 140, a qual regulamenta a competência comum dos entes federativos no exercício de proteção ao meio ambiente, prevista nos incisos III, VI e VII do caput e parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.

4.2 Consequências e repercussões no licenciamento ambiental em razão da Lei Complementar 140/2011

A Lei Complementar 140 de 2011 foi editada em decorrência da previsão constitucional do artigo 24, §1, da CF/88, a qual permite à União legislar, no âmbito da legislação concorrente, acerca de normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados.

A referida lei é, pois, uma “norma geral” e como enfatiza Leme Machado (2012, p. 323) “não é de competência privativa da União, assinalando-se que faz parte da competência concorrente, as ‘florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, conforme previsão do artigo 24, inciso VI da CF/88.

Determina, a legislação em questão, os objetivos que devem ser seguidos pelos entes federativos no que se refere ao cumprimento da competência comum ambiental, observando-se, prioritariamente, a harmonia de uma atuação administrativa eficiente,

com fins de se evitar a justaposição de atuação entre eles. Determina, ainda, os instrumentos de cooperação a serem utilizados para atendimento dessa finalidade.

Como já exposto, a LC 140 atendeu à previsão do artigo 23 da CF/88, regulamentando a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção ambiental. Essa regulamentação trouxe como consequência a alteração da atribuição do licenciamento ambiental, bem como da fiscalização dos órgãos ambientais, sem para isso impor limitação à competência concorrente.

Importante destacar que os conflitos de competência entre os diferentes órgãos ambientais; federal, estadual ou municipal, quanto ao procedimento de licenciamento ambiental sempre foi considerado como um dos principais problemas para a concessão da licença ambiental, prorrogando a duração dos procedimentos e, por consequência, trazendo grandes prejuízos aos empreendedores.

Nesse sentido, a lei possibilitou a descentralização do processo regulamentar das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na proteção do meio ambiente.

Defende Leme Machado (2012, p. 80), que o exame conjunto por entes federativos diversos não é apenas opinativo, mas vincula os diversos entes federativos e “pode propiciar o aporte de um maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado ou autorizado e a utilização de tecnologias não degradadoras do meio ambiente”.

Portanto, a finalidade da Lei Complementar 140 de 2011 é, inequivocadamente, dissolver e transferir responsabilidades para os demais entes federativos, permitindo que os Estados, Distrito Federal e Municípios tenham vasta autonomia para tomar decisões no âmbito da gestão ambiental, bem como tenham competência para emissão de licenças ambientais.

Seguindo, a lei também determinou a realização da fiscalização ambiental de um empreendimento somente pelo ente federativo responsável pela concessão da licença

ambiental, prevendo e buscando evitar os possíveis conflitos futuros entre os entes federativos.

Fato é que a principal previsão trazida pela Lei Complementar 140/2011 e que trouxe grande repercussão na esfera do licenciamento ambiental refere-se à especificação da competência para a concessão da licença de cada um dos entes federativos, sendo uma das principais mudanças a restrição do poder de atuação da União nos demais entes federativos, conforme se previa na Política Nacional do Meio Ambiente.

Com efeito, a lei complementar determinou que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem desenvolver ações de cooperação, com fins de atender os objetivos devidamente previstos em seu artigo 3º, além de garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando as políticas governamentais. Assim, se prevê nos seus artigos 7º ao 10º as ações administrativas a serem desenvolvidas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, respectivamente.

Dessa forma, a partir da limitação e especificação da competência ambiental é possível perceber uma grande evolução no campo jurídico, esclarecendo e desconstituindo grandes questionamentos que se existiam acerca do ente federativo competente para conceder a licença ambiental.

Mister salientar, que alguns empreendedores, em busca da segurança jurídica, buscaram a concessão do licenciamento ambiental nos três entes federativos, refletindo, dessa forma, a grande problemática enfrentada no país, antes da promulgação da LC 140/2011.

Ressalte-se, ainda, ao que se refere ao licenciamento ambiental, que a competência relativa à União tornou-se mais clara e reduzida. Em contrapartida, estendeu-se a competência dos Municípios, estabelecendo sua aptidão aos empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto ambiental no âmbito local. Por se tratar de um conceito indeterminado, possibilitando interpretações diversas, e lei teve a preocupação de prever a necessidade de previsão nos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente da atuação municipal.

Aos Estados, incumbiu-se a maior parte da competência ambiental, estabelecendo-se não apenas sua área de atuação, como também sua interferência na definição das competências municipais e, ainda, a competência residual, a qual se refere aos casos em que a competência não esteja abarcada pela União, nem pelo Município.

Seguindo, a lei complementar traz ainda um importante fundamento ao princípio do devido processo legal, na medida em que assegura que o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades seja realizado apenas por um único ente federativo, possibilitando apenas aos demais entes a manifestação frente ao órgão ambiental licenciador acerca do procedimento de licença, não sendo esta manifestação, porém, vinculante.

Prevê também, em seus artigos 14, § 3º e 15, a competência supletiva, qual seja, aquela ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo, originariamente detentor das atribuições. Essa substituição ocorrerá quando decorrer o prazo para o licenciamento ambiental e o mesmo não estiver sido concluído pelo órgão competente ou quando inexistir órgão capacitado ou conselho de meio ambiente para gerir as ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental.

Ademais, é importante destacar que, quando houver fiscalizações e autuações administrativas simultâneas, no exercício do poder de polícia, por suposto descumprimento das normas ambientais, prevalecerá o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a competência para o licenciamento.

Diante do quanto exposto até aqui, é possível se concluir que a promulgação da Lei Complementar 140 de 2011 representou um grande avanço no campo do Direito Ambiental, reverenciando importantes princípios da ação dos entes federativos para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras.

É possível se elencar como suas principais colaborações: a) a definição e reforço da competência de cada órgão ambiental, invocando de determinada maneira, a questão da segurança jurídica para a sociedade; e b) unificação do procedimento

administrativo do licenciamento ambiental, levando em consideração o devido processo legal.

4.2.1 Instituição do licenciamento ambiental por um único ente federativo

A principal inovação trazida pela Lei Complementar 140/2011 foi a instituição de competência direcionada para o licenciamento ambiental entre os entes federativos. O artigo 13 da referida lei dispõe que o licenciamento ou autorização ambiental de empreendimentos e atividades serão realizados por um único ente federativo:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

Nesse sentido, os artigos 7º ao 10º desta lei definem as ações administrativas de cada um dos órgãos da Federação, definindo as competências nos âmbitos federal, estadual, municipal ou distrital.

Antes da publicação da Lei Complementar 140/2011, a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, dispunha que o licenciamento ambiental de construção e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental deveria ser realizado pelo órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, em caráter supletivo.

No ano de 1989, a lei 7.804/89 incluiu o parágrafo 4º no artigo 10, já revogado, na Política Nacional do Meio Ambiente, o qual dispunha acerca da competência do IBAMA para o licenciamento de atividades e obras com significativo impacto ambiental, no âmbito regional ou nacional.

Dessa forma, a alteração resultou na retirada do caráter supletivo da atuação do IBAMA no âmbito do licenciamento ambiental. A abrangência da expressão “âmbito regional ou nacional” implicou, porém, na insegurança jurídica quanto ao ente federativo competente.

Diante disso, a Lei Complementar 140/2011 trouxe uma nova redação à Lei 6.938, prevendo em seu artigo 10 que atividades de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, afastando a regra geral da competência estadual para o licenciamento ambiental.

Ressalte-se que antes da LC 140/2011, haviam muitos conflitos entre os órgãos estaduais e o IBAMA quanto à proteção ao meio ambiente, uma vez que a competência era comum, podendo os entes federados intervirem em licenciamentos que possuíssem interesse. Assim, muitos empreendedores requisitavam o licenciamento ambiental em diversos órgãos simultaneamente, com fins de obterem segurança jurídica.

Neste ínterim, a Lei Complementar 140/2011 instituiu, em seu artigo 13, o licenciamento ambiental único, o qual é realizado por um único ente federativo, podendo os demais entes se manifestarem caso possuam interesse, porém sem efeito vinculante:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. (grifos nossos).

Quanto à competência administrativa para o licenciamento ambiental, cabe à União a promoção do mesmo de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Aos Estados, cabe a promoção do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º da LC 140/2011; localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Aos Municípios, por sua vez, cabe a promoção do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; bem como aqueles localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Por fim, prevê ainda a Lei Complementar, em seu artigo 10, as ações administrativas de competência do Distrito Federal, sendo as mesmas dos Estados e Municípios, porém dentro dos seus limites territoriais.

4.2.2 Prazos do licenciamento ambiental

A LC 140/2011 não dispõe quanto ao prazo de duração do processo de licenciamento ambiental, sendo de competência de cada ente federativo estabelecer o prazo para deferir ou indeferir a solicitação.

O caput do artigo 14 da referida lei complementar dispõe que “Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento”.

Por sua vez, a Resolução CONAMA 237/97 dispõe que o órgão ambiental competente deve estabelecer prazos para cada uma das modalidades de licença, em função das peculiaridades de cada empreendimento ou atividade, desde que observado os prazos máximos de 6 ou 12 meses, nos termos do artigo 14:

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.

O órgão ambiental competente poderá exigir a complementação de documentos ou informações, exigência esta que suspende o prazo para análise e devida deferimento ou indeferimento da licença ambiental requerida. No mesmo sentido dispõe o parágrafo segundo do artigo 14 da LC 140/2011, prevendo que após o atendimento da complementação das informações solicitadas, o prazo continua a fluir normalmente.

Ainda no âmbito da Resolução CEPRAM 237/97, o empreendedor deverá atender a solicitação em um prazo máximo de 04 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação, podendo ser prorrogado, caso devidamente justificado. Ressalte-se que a lei complementar não faz menção a esse prazo.

Nesta senda, o parágrafo primeiro do artigo 14 da LC 140/2011 prevê que as exigências de complementação de informações devem ser comunicadas em uma única vez ao empreendedor, reduzindo-se, dessa forma, a morosidade dos processos administrativos.

O mesmo parágrafo traz como exceção a possibilidade de novas exigências em caso de fatos novos, podendo ser o caso de surgimento de novos dados ou informações relevantes ao processo.

Importante salientar que enquanto não houver a complementação de todas as informações solicitadas, o prazo continuará suspenso.

A lei complementar prevê também que o decurso dos prazos de licenciamento sem que a haja a emissão da licença ambiental competente, não implica na emissão tácita da mesma, tampouco autoriza a prática de ato que dele dependa ou decorra.

Seguindo, a lei complementar previu no parágrafo quarto do seu artigo 14 o prazo para renovação das licenças ambientais:

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

[...]

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

A Resolução CEPRAM 237/97 previa tão somente o prazo de 120 (cento e vinte) dias de antecedência para a requisição da renovação da licença de operação.

Isto posto, importante destacar que o prazo da licença fica automaticamente renovado até a manifestação final do ente licenciador, podendo este solicitar informações e documentos necessários, fixando um prazo específico para atendimento pelo empreendedor.

4.2.3 O licenciamento ambiental supletivo

A Lei Complementar 140 de 2011 dispõe sobre dois tipos de licenciamento ou autorização ambiental de caráter supletivo, alterando o antes previsto no artigo 10 da Política Nacional do Meio Ambiente, o qual previa a ação supletiva do IBAMA nos casos de insuficiência ou omissão do órgão ambiental estadual.

Como é possível perceber, a lei 6.938/81 não previa a competência de forma exclusiva do IBAMA para o licenciamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, mas sim uma competência de caráter suplementar, que deveria ocorrer somente nos casos de inaptidão ou omissão do órgão ambiental estadual.

Nesse sentido, a LC 140/2011 excluiu a competência supletiva do IBAMA, prevendo novas competências supletivas e vinculadas, conforme previsão nos artigos 14, parágrafo 3º, e 15:

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

[...]

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Isto posto, no caso de omissão ou inércia do órgão ambiental competente, que tenha deixado de emitir a licença ou autorização ambiental no prazo legalmente estabelecido deverá ser exercida a competência supletiva.

Além disso, quando não houver órgão capacitado ou inexistir o conselho do meio ambiente no ente federativo competente para conceder a licença ou autorização, a competência supletiva também deverá ser exercida.

Importante destacar que para que ocorra o exercício da competência supletiva pela inércia do órgão ambiental competente, faz-se necessária a comprovação do decurso do prazo, a fim de que outro órgão federativo possa comunicar àquele inerte que pretende assumir o ônus daquele licenciamento ou autorização ambiental.

Então, caso não tenha qualquer manifestação do órgão ora inerte, a competência supletiva será instituída.

Demais disso, vale salientar que não é cabível a competência supletiva para os casos de o órgão ambiental competente negar ou indeferir o pedido de licença ou autorização ambiental.

Seguindo, considera-se órgão ambiental competente aquele que possui a quantidade suficiente de técnicos próprios e habilitados, ou em consórcio, para atender as suas demandas, cumprindo os prazos estabelecidos, conforme o disposto no artigo 5º da LC 140/2011.

Nessa seara, o artigo 15 prevê de forma clara a atuação supletiva e vinculada, devendo ocorrer nas hipóteses previstas nos artigos 14, parágrafo 3º, e 15, incisos I, II e III da Lei Complementar nº 140/2011.

4.2.4 A fiscalização na Lei Complementar 140/2011

Nos termos do artigo 17 da LC 140/2011 compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização a fiscalização e aplicação das penalidades cabíveis:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

No parágrafo primeiro do artigo 17, permite-se que qualquer pessoa legalmente identificada comunique a ocorrência de uma infração ambiental ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, apresentando uma representação, seja ela por meio escrito, verbal ou virtual, *in verbis*:

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o **caput**, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

Então, aquele que apresenta a representação aciona o órgão competente para que este exerça o seu poder de polícia, dando sequência a uma lavratura de auto de infração.

O parágrafo segundo, por sua vez, dispõe como deve proceder o órgão ambiental ao ter conhecimento de possível dano iminente ou ocorrência do dano ao meio ambiente:

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la,

comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Dessa forma, no momento em que souber da possibilidade do dano ou sua ocorrência, o ente federativo deverá, de imediato, determinar medidas efetivas que evitem, atenuem ou cessem o dano. Então, após a adoção de tais medidas, caso não seja competente, cabe ao órgão federativo a comunicação ao órgão competente para que proceda à instauração de processo administrativo para apuração da infração.

Por fim, o parágrafo terceiro do artigo 17 estabelece que:

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**.

Ao se referir à expressão “atribuição comum de fiscalização” a mesma deve ser realizada mediante inércia do órgão competente, sendo a atuação de outro órgão válida. Demais disso, na parte final do parágrafo determina-se que, ocorrendo a atuação em comum dos entes federativos para lavrar o auto de infração e instaurar o processo administrativo, deve prevalecer o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização ambiental da atividade ou do empreendimento que não esteja de acordo com as normas ambientais.

4.2.5 O conflito de competência ambiental e aplicação da Lei Complementar 140/2011 na jurisprudência brasileira: Análise de julgados do STJ e STF

Como já afirmado, a promulgação da Lei Complementar 140 de 2011, possibilitou a definição da competência ambiental de cada ente federativo, trazendo maior segurança jurídica, bem como maior rapidez no trâmite dos procedimentos de licenciamento ambiental.

Como reflexo desses benefícios advindos da referida lei, bem como por se tratar ainda de uma lei recente, poucas são as discussões no âmbito judicial acerca do conflito de competência para a concessão da licença ambiental e aplicação da mesma na resolução de litígios, como pode se verificar dos dois julgados abaixo analisados do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Contudo, nos julgados analisados, claro se perfaz que as previsões trazidas na lei possibilitam o enquadramento seguro da situação e, por consequência, a resolução do conflito, não havendo que se falar em omissão ou insegurança jurídica.

No julgado do STJ, qual seja um recurso ordinário em mandado de segurança, a discussão se referiu a um conflito de competência para emissão de licença ambiental de uma construção de linha de transmissão de energia, a qual abrangia dois Estados. Um dos Estados entendeu ser a licença ambiental expedida pelo órgão federal para o desenvolvimento da referida atividade como inválida, uma vez que a competência, nesse caso, seria deste.

Pois bem, conforme previsão expressa no artigo 7º, inciso XIV, alínea “e” da LC140 de 2011, compete à União a promoção do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados”.

Nessa senda, a licença ambiental emitida pelo órgão federal, qual seja o IBAMA, para atividade de construção de linha de transmissão de energia entre dois Estados, está completamente válida, não havendo que se falar em anulação do ato administrativo por se tratar de competência estadual.

Com efeito, veja-se a ementa da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça para o presente caso:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ENTRE OS ESTADOS DO PARÁ E MARANHÃO. OBRAS COM SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA PARA EXPEDIÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL PERTENCENTE AO IBAMA. ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO E

DO TERMO DE INTERDIÇÃO DAS OBRAS EXARADO PELO ÓRGÃO ESTADUAL DO MARANHÃO - GEMARN. 1. Recurso ordinário no qual se discute a legalidade do auto de infração e do termo de interdição de obra de transmissão de energia localizada entre os Estados do Pará e do Maranhão, exarado pelo órgão estadual de proteção ambiental do Maranhão - GEMARN, sob o argumento que a licença ambiental expedida pelo IBAMA seria inválida, por ser daquele ente estadual a competência exclusiva para expedição de tal licença. 2. **Compete, originalmente, ao IBAMA a expedição de licença ambiental para a execução de obras e empreendimentos que se localizam ou se desenvolvem em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais estados da federação.** Inteligência do art. 10, § 4º, da Lei n. 6.938/81, com as alterações feita pela Lei n. 12.856/2013; da Resolução 237/97 do CONAMA e da LC 140/2011. 3. Ilegalidade do auto de infração e do termo de interdição da obra expedidos pelo órgão estadual de proteção do meio ambiente do Estado do Maranhão - GEMARN. 4. Recurso ordinário provido para conceder a segurança. (STJ, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 22/04/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA).

No caso do Supremo Tribunal Federal, o julgado referiu-se a um Conflito de Competência, mais precisamente um conflito negativo de atribuições, no qual o Ministério Público do Estado e o Ministério Público Federal entenderam não possuírem atribuições na participação para investigação de determinadas degradações ambientais em Área de Proteção Ambiental situada em Município, classificada como unidade de conservação federal.

Como já explicitado no julgado do STJ, no presente caso, aplicar-se-á o mesmo entendimento, uma vez que o dano ocorreu às margens de um reservatório de água potável responsável pela maior parte do abastecimento de outro ente federativo, ou seja, atinge diretamente dois Estados da Federação.

Com efeito, veja-se a ementa da decisão proferida pelo Superior Tribunal Federal para o presente caso:

Trata-se de conflito negativo de atribuições entre o Ministério Público do Estado de Goiás e o Ministério Público Federal. No caso, foi instaurado inquérito para apurar supostos danos ao meio ambiente em área situada na nascente do Córrego Lajinha, Área de Proteção Ambiental do Descoberto, no município de Águas Lindas de Goiás/GO. O procedimento foi aberto inicialmente no Ministério Público Federal, a partir do Relatório de Vistoria 50/2010 –

PHIB/PHI/D, da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal, que apontou suposto dano ambiental em terreno particular localizada na Área de Preservação Ambiental – APA, no Estado de Goiás. A Procuradoria da República em Anápolis/GO, ao receber o procedimento, entendeu não possuir atribuição para investigar os fatos por não haver lesão a bens, serviços ou interesses da União, bem como em face do entendimento de que a competência para apurar supostos delitos ambientais seria, em regra, da Justiça Estadual (págs. 28-29 do documento eletrônico 4). Por sua vez, o Ministério Público do Estado de Goiás também entendeu não ter atribuição para atuar no feito e suscitou o presente conflito de atribuições, argumentando que “(...) as duas degradações ambientais apontadas pela CAESB, além do aspecto da reparação civil ambiental, constituem crime praticado no interior da APA do Descoberto, que é unidade de conservação federal, instituída pelo Decreto Federal n.º 88.940/83 e, por isso, atrai a competência da Justiça Federal, cujo legitimado para propor a pertinente a ação criminal é o Ministério Público Federal” (pág. 51 do documento eletrônico 10). Ao receber o presente procedimento, designei o Ministério Público do Estado de Goiás para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes. A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo reconhecimento da atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito. É o relatório. Passo a decidir. Bem examinados os autos, reconheço inicialmente a competência deste Supremo Tribunal para o julgamento do presente conflito negativo de atribuição, na esteira do disposto no art. 102, I, f, da Constituição Federal. No que se refere à matéria de fundo, deve-se prestigiar a manifestação do Procurador-Geral da República ao asseverar que: “Como bem observado na decisão de fls. 38/46, o dano ocorreu no município de Águas Lindas-GO, em área particular situada no interior da Área de Proteção Ambiental do Descoberto, unidade de conservação federal instituída pelo Decreto nº 88.940/83 com o objetivo de garantir a proteção ambiental do reservatório do Lago do Descoberto, responsável pelo fornecimento de cerca de 60% da água potável consumida no Distrito Federal. Da simples narrativa dos fatos percebe-se o caráter regional do dano, que atinge indistintamente duas unidades da federação, hipótese em que tanto o licenciamento da atividade potencialmente poluidora, quanto as medidas a serem tomadas para a recomposição do meio ambiente afetado, são de competência da União, segundo determinado pelo artigo 7º, XIV, ‘e’, da Lei Complr nº 140/2011.” (pág. 11 do documento eletrônico 17). Com efeito, o ponto que merece acurada análise é definir se a atribuição ministerial para a propositura de ações de natureza criminal pertence, no caso, ao Ministério Público Federal ou ao Parquet local. Nesse sentido, deve-se destacar que o caráter regional do dano merece o devido destaque para a resolução da matéria analisada nos autos. Impressiona o fato destacado pelo Procurador-Geral da República de que o dano tenha supostamente ocorrido às margens de um reservatório de água potável responsável pela maior parte do abastecimento de outra entidade da Federação. De fato, a legislação (Lei Complementar 140/2011) define como de competência da União o devido licenciamento ambiental em questão: “Art. 7º São ações administrativas da União: XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: (...) e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;” Cabe mencionar ainda, por oportuno, que a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente,

regulamentada pela Lei 7.347/85, tem como legitimados “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, bem como admite o “litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados”. No caso, tratando-se de suposto dano regionalizado sobressai a legitimidade da União e do Ministério Público Federal. Dessa maneira, havendo interesse direto da União, em razão de o possível dano abranger mais de um ente da Federação, a atribuição para atuar no caso é do Ministério Público Federal. Isso posto, conheço do conflito e declaro a atribuição do Ministério Público Federal, órgão para o qual os autos deverão ser remetidos. Publique-se. Intime-se. Brasília, 17 de junho de 2014. Ministro Ricardo Lewandowski Relator (STF - CC: 7867 DF , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 17/06/2014, Data de Publicação: DJe-122 DIVULG 23/06/2014 PUBLIC 24/06/2014).

Percebe-se, a partir do julgado acima, que a LC 140/2011 deixa claro a competência federal para análise dos danos ambientais ali tratados, uma vez que caracteriza-se dano regionalizado, ou seja, abrange e gera danos aos dois Estados. Então, na medida em que se é possível verificar a competência ambiental para se tratar dos danos oriundos da atividade, automaticamente, é possível definir a legitimidade do Ministério Público Federal para adotar as medidas judiciais cabíveis, com fins de responsabilizar e aplicar medidas sancionatórias ao agente.

5 CONCLUSÃO

O surgimento de problemáticas no âmbito ambiental permitiu o fortalecimento do conceito de meio ambiente, bem como a busca por medidas de proteção do mesmo. Com o tempo, a proteção ao meio ambiente ganhou uma dimensão universal encontrando harmonia com o desenvolvimento econômico e o comportamento humano.

Conceituar meio ambiente é observar que existe um conjunto de direções interdisciplinares que formam um conceito bastante abrangente. Essas direções englobam toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correspondentes, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arquitetônico.

Sendo assim, claro se perfaz que o meio ambiente possui um caráter essencialmente interdisciplinar, uma vez que é contundente a relação existente entre o homem e a natureza. E, por isso, é necessário se enxergar o meio ambiente de forma ampla, englobando os mais variados ramos da ciência, dentre elas o jurídico.

Considerando os direitos fundamentais como aqueles inerentes ao homem, bem como a previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem-se que a proteção ao meio ambiente fundamenta-se na dignidade da pessoa humana. Esse entendimento consolida o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, uma vez que é assegurado a todos o direito à vida com qualidade.

Com efeito, a classificação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental gera implicações de grande dimensão para a solidificação e permanência do direito ambiental no sistema jurídico brasileiro. Implicações estas que se fundamentam no entendimento do meio ambiente sadio como cláusula pétrea, interpretação favorável em caso de conflito de normas, imprescritibilidade, inalienabilidade e irrenunciabilidade.

Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro dispôs de leis para instituir políticas e instrumentos capazes de gerir a proteção ambiental, destacando-se como um desses instrumentos o procedimento do licenciamento ambiental, o qual resulta a licença ambiental.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, com o objetivo preventivo e, desde que preenchidos pelo empreendedor os requisitos normativos exigidos, licencia a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados, como já dito, efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O mesmo é regido por legislações e resoluções específicas, bem como pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da supremacia do interesse público, da publicidade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental da propriedade, princípios estes que norteiam o licenciamento ambiental.

Nessa seara, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 23, incisos III, VI e VII a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria ambiental, confiando-os, de forma concorrente, a proteção de documentos, obras e demais bens de valor histórico, artístico e cultural; proteção ao meio ambiente e combate à poluição, bem como preservação das florestas, fauna e flora.

Tendo em vista a referida competência comum dos entes federativos com fins de proteção ambiental, sempre existiram muitos conflitos quanto à alçada para realização da fiscalização e concessão da licença ambiental.

Então, foi promulgada a Lei 6.938 de 1981, denominada Política Nacional do Meio Ambiente, permitindo ao Brasil uma uniformização e direcionamento quanto às políticas de meio ambiente desenvolvidas pelos entes federativos. Em seguida, foi editada a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237, de

1997, a qual disciplinou os procedimentos do licenciamento ambiental, estabelecendo critérios para o exercício da competência do licenciamento referida no artigo 10 da PNMA.

Porém, tendo em vista as discussões quanto à inconstitucionalidade da supracitada resolução, bem como, os contínuos conflitos de competência no âmbito ambiental, foi promulgada a Lei Complementar 140/2011.

A legislação em questão traz os objetivos que devem ser seguidos pelos entes federativos no que se refere ao cumprimento da competência comum ambiental, observando-se, prioritariamente, a harmonia de uma atuação administrativa eficiente, com fins de se evitar a justaposição de atuação entre eles. Determina, ainda, os instrumentos de cooperação a serem utilizados para atendimento dessa finalidade.

A LC 140/2011 possibilitou a descentralização do processo regulamentar das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na proteção do meio ambiente, direcionando a cada ente federativo seu campo de atuação e reduzindo, substancialmente, os conflitos, bem como o *bis in idem* da licença ambiental.

Claro se perfaz que a promulgação da LC 140/2011 representou um grande avanço no campo do Direito Ambiental, reverenciando importantes princípios da ação dos entes federativos para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, trazendo como colaborações a definição e reforço da competência de cada órgão ambiental, invocando de determinada maneira, a questão da segurança jurídica para a sociedade e a unificação do procedimento administrativo do licenciamento ambiental, levando em consideração o devido processo legal.

Sendo assim, conclui-se que o principal aspecto trazido no âmbito do licenciamento ambiental pela LC 140/2011 refere-se, basicamente, à competência para gerir o procedimento do licenciamento, sendo esta previsão bastante satisfativa e responsável pela maior agilidade e segurança no procedimento do licenciamento ambiental.

Isto posto, este trabalho buscou analisar o cenário do Direito Ambiental no Brasil, abordando mais especificamente a importância do licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente, seu histórico e as novas concepções trazidas pela Lei Complementar 140/2011, deixando claro que todos têm responsabilidade pelo cuidado com o meio ambiente, não sendo uma mera faculdade, mas sim um poder dever de proteção.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9 ed, rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2006.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13 ed, rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2011.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL, **Lei nº 6.938/81**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL, **Resolução CEPRAM 237**. São Paulo: Saraiva, 2013
- BRASIL, **Lei Complementar 140/2011**. São Paulo: Saraiva, 2013
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. RELATOR: MIN. BENEDITO GONÇALVES. Primeira Turma. **Diário da Justiça Eletrônico**. 22.04.2014.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Conflito Negativo de Competência CC 7867 DF. RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI. **Diário da Justiça Eletrônico**. 24.06.2014.
- DANTAS, Marcelo Buzaglo. Aspectos Polêmicos do Licenciamento Ambiental. **Congresso Brasileiro da Advocacia Ambiental**. Maranhão. 2006. São Paulo, SP: Editora Fiuza, 2008.
- FARIAS, Talden Queiroz. **O conceito jurídico de meio ambiente**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546>. Acesso em: abr 2017.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MICHAELIS: **Dicionário Escolar Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2011.
- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2001.

- MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2003.
- MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 13. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2009.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, Coimbra, Coimbra Dd., 4ª Ed., 2008.
- SANTOS JUNIOR, Antonio dos; NICZ, Alvacir Alfredo. **Meio ambiente como direito fundamental**. Curitiba, 2007. 137 p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Direito Econômico e Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp024871.pdf>>. Acesso em: abr 2017.
- SANTOS, Luzia do Socorro Silva dos Santos. Estudo de Impacto Ambiental e Licenciamento ambiental: Instrumentos de Tutela Jurídica da Multiculturalidade ambiental em busca do desenvolvimento humano sustentável na região amazônica. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**. São Paulo, SP: Editora Fiuza, 2005.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2004.
- SILVA, Thomas de Carvalho. **O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_08/anexos/o_meio_ambiente_na_constituicao_federal.pdf. Acessado em: abr 2017
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3 ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2005.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 9. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2011.
- SOUZA, Alexandre Nascimento **Licenciamento Ambiental no Brasil sob a perspectiva da Modernização Ecológica**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental - PROCAM, São Paulo, 2009.