

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
CURSO DE DIREITO**

**FRANCISCO IVAM MAIA ALVES**

**O PAPEL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ABORDAGEM JURÍDICA**

**NATAL - RN  
2015**

**FRANCISCO IVAM MAIA ALVES**

**O PAPEL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ABORDAGEM JURÍDICA**

**Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN – como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.**

**Orientador: Prof. Dr. Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior.**

**NATAL - RN  
2015**

**FRANCISCO IVAM MAIA ALVES**

**O PAPEL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ABORDAGEM JURÍDICA**

**Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN – como um requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior**  
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

---

**Prof. MSc. Claudomiro Batista de Oliveira Junior**  
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

---

**Prof. MSc. José Hindemburgo de Castro Nogueira Filho**  
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

**DATA DA APROVAÇÃO: 26 DE NOVEMBRO DE 2015**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a você que acreditou. Agradeço a você que torceu a favor. Agradeço a você que me ajudou. Agradeço a você que me disse SIM. Agradeço a você que esteve presente. Agradeço a você que se alegrou comigo. Agradeço a você que apenas quis acreditar, torcer, ajudar, falar, estar, se alegrar.

Não posso esquecer de você, que nunca acreditou. Nem de você que torceu contra. De você que me negou ajuda. De você que disse NÃO. De você que nunca esteve. E até de você que se entristece por me ver feliz.

Agradeço ao nosso Senhor Jesus Cristo pela vida, pela oportunidade de concluir mais uma importante etapa e por você fazer parte dela.

Só sei que nada sei.  
(Sócrates).

## RESUMO

A partir da segunda metade do século XX o mundo passou a discutir a problemática ambiental, buscando identificar as suas causas e estabelecer as medidas que, de alguma forma, pudessem minimizar os impactos das atividades antrópicas sobre o Meio Ambiente. O Direito Brasileiro foi fortemente influenciado por esse debate global e pelas ideias de preservação ambiental e desenvolvimento sustentável. O Meio Ambiente é complexo e multifacetado, não existindo um conceito único para ele, entretanto, do ponto de vista Constitucional, ele é concebido em uma amplitude máxima, composto pelos elementos do meio natural, artificial, cultural e do trabalho. O art. 225 da Constituição Federal é considerado o principal dispositivo em matéria ambiental e estabeleceu que todos têm o direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, condição essencial à sadia qualidade de vida. No Direito pátrio existem diversos instrumentos jurídicos destinados à proteção ambiental e que devem ser compreendidos no contexto do art. 225 da CF/88. Dentre eles destaca-se o Licenciamento Ambiental, criado pela Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – LPNMA). O presente trabalho tem como principal objetivo identificar o papel do Licenciamento Ambiental no Direito brasileiro, levando em consideração principalmente a Constituição Federal. Para isso foi realizada pesquisa bibliográfica, destacando-se os entendimentos de diversos doutrinadores, assim como apontamentos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O Licenciamento Ambiental funciona como instrumento de controle preventivo de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, sendo promovido por órgão ambiental com competência licenciatória, conforme disposição legal. O Licenciamento Ambiental limita os direitos de propriedade e de livre iniciativa, mas não pode eliminá-los. Levando em consideração o conjunto normativo e principiológico da Constituição Federal, o Licenciamento Ambiental possui o papel de promotor ou vetor do desenvolvimento sustentável, uma vez que assegura a proteção aos bens ambientais quando sobre os mesmos incide a ação humana, destacadamente as atividades econômicas.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. Desenvolvimento Sustentável.

## ABSTRACT

From the second half of the twentieth century the world came to discuss environmental issues in order to identify its causes and establish the measures that, in some way, could minimize the impacts of human activities on the environment. The Brazilian law was strongly influenced by this global debate and for environmental preservation and sustainable development ideas. The environment is complex and multifaceted, and there is a unique concept for him, however, the Constitutional point of view, it is designed for a maximum amplitude comprising the elements of the natural environment, artificial, cultural and labor. The art. 225 of the Federal Constitution is considered the main device environmental and declared that everyone has the right to an ecologically balanced environment, essential condition for a healthy quality of life. In parental rights there are several legal instruments for environmental protection and that must be understood in the art context. 225 of CF / 88. Among them stands out the environmental licensing, created by Law No. 6.938 / 81 (Law of the National Environmental Policy - LPNMA). This study aims to identify the role of Environmental Licensing in Brazilian law, taking into account mainly the Federal Constitution. For this literature search was conducted, highlighting the minds of many scholars, as well as notes the jurisprudence of the Supreme Court. Environmental Licensing works as a preventive instrument of control actually or potentially polluting activities, being promoted by environmental agency with jurisdiction licensor as legal provision. Environmental Licensing limited property rights and free enterprise, but can not eliminate them. Taking into account the legal and principiológico set of the Federal Constitution, the Environmental Permit has the role of promoter or vector of sustainable development, as it ensures the protection of environmental goods when on the same concerns human action, notably economic activities.

Keywords: Environment. Environmental licensing. Sustainable Development.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	08
2 O MEIO AMBIENTE	11
2.1 COMPREENSÃO DO TERMO	11
2.2 DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL	16
2.3 DO MEIO AMBIENTE NO PLANO INTERNACIONAL	24
<b>3 DA TUTELA CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE</b>	31
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAS	31
3.2 DO DESTINATÁRIO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL	34
3.3 DOS DIVERSOS ASPECTOS DO <i>CAPUT</i> DO ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	36
<b>4 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	46
4.1 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENQUANTO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	46
4.2 DO DIREITO DE PROPRIEDADE E DA LIVRE INICIATIVA FRENTE AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	59
4.3 DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO	67
4.4 DA NATUREZA JURÍDICA	70
4.5 DA COMPETÊNCIA	73
4.6 DO PROCEDIMENTO	79
4.7 DAS LICENÇAS AMBIENTAIS	84
4.7.1 <i>DA NATUREZA JURÍDICA</i>	91
<b>CONCLUSÃO</b>	99
<b>REFERÊNCIAS</b>	103

## INTRODUÇÃO

A degradação do Meio Ambiente se tornou um dos temas mais debatidos no âmbito acadêmico. Por ser um objeto complexo e multifacetado comporta a abordagem em diferentes perspectivas. Nesse sentido, diversas áreas do conhecimento científico se debruçam sobre essa problemática, no intuito de contribuir na busca por uma solução definitiva para o problema ou, pelo menos, minimizar os seus efeitos.

O Direito, por sua vez, não poderia negligenciar essa questão. Nem sempre existiram normas de proteção ambiental ou mesmo uma preocupação com o tema. Diante da sempre crescente pressão antrópica sobre o meio físico, os estudos sobre instrumentos que possam construir um desenvolvimento com sustentabilidade são fundamentais. O próprio conteúdo do desenvolvimento sustentável depende dessas reflexões, sob pena de se tornar tão somente um discurso vazio. A Ciência Jurídica tem muito a contribuir nessa construção.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 conferiu *status* constitucional ao Meio Ambiente, classificando-o de bem de uso comum do povo, essencial a sadia qualidade de vida. A Carta Magna, de maneira inédita no ordenamento jurídico pátrio, criou um sistema de proteção ao Meio Ambiente formado por princípios e normas que objetivam garantir o equilíbrio ambiental. Da mesma forma, o conjunto normativo e principiológico da Constituição passou a condicionar a criação, a interpretação e a aplicação dos diferentes instrumentos legais em matéria ambiental, dentre eles o Licenciamento Ambiental.

Criado pela Lei nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, o Licenciamento Ambiental é um dos seus instrumentos, previsto no inciso IV, do art. 9º. De forma sistemática, é tratado na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que estabeleceu conceitos e traçou o procedimento a ser observado para a aplicação do referido instrumento. No mesmo sentido, a citada resolução distribuiu competências administrativas licenciatórias entre os entes da federação, que serviram de base até o advento da Lei Complementar 140/11.

O Licenciamento Ambiental é, conforme disposição normativa, um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades

utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Funciona como uma ferramenta de controle preventivo do Poder Público no sentido de impedir ou minimizar os impactos negativos sobre os bens ambientais, sendo expressão do poder de polícia do Estado e limitador do direito de propriedade e da livre iniciativa.

Em que pese existir legalmente desde o ano de 1981 e ser regulado normativamente a partir de 1997, ainda hoje persistem dúvidas acerca da real função do Licenciamento Ambiental. Dependendo da perspectiva em que seja analisado, o referido instituto pode ser compreendido de formas diversas. Para uns ele serve ao Meio Ambiente, devendo ser utilizado de forma absoluta em defesa desse em detrimento dos demais interesses. Para outros, o Licenciamento é visto como um limitador do crescimento econômico, um verdadeiro empecilho ao desenvolvimento. Há ainda quem defenda que ele não cumpre papel algum, pois, do ponto de vista prático, não possui eficácia na proteção ambiental e ainda prejudica a economia com entraves burocráticos e sem objetividade.

O presente trabalho tem como objetivo analisar juridicamente o instituto do Licenciamento Ambiental, objetivando identificar o seu papel no ordenamento jurídico brasileiro, partindo de uma reflexão do próprio conceito de Meio Ambiente enquanto bem constitucionalmente tutelado. O Licenciamento Ambiental cumpre um importante papel na proteção do Meio Ambiente, entretanto, essa proteção possui limites e finalidades que devem ser interpretados a partir do texto constitucional.

O trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão de literatura, com apontamentos jurisprudenciais. Teve como base a pesquisa bibliográfica, assim como consultas à sítios na rede mundial de computadores que disponibilizam materiais sobre o tema.

No tocante a estrutura, o trabalho divide-se em três capítulos.

No primeiro capítulo são abordadas questões teóricas acerca do conceito de Meio Ambiente, objetivando delimitar juridicamente esse objeto. Em seguida foi apresentada a problemática ambiental, com a finalidade de contextualizar o tema e identificar os seus principais fatores desencadeadores. Finalizando o capítulo 1, foi analisado o Meio Ambiente no plano internacional, no que diz respeito aos principais eventos que trataram dos problemas ambientais.

No capítulo 2 abordou-se o Meio Ambiente no âmbito da Constituição Federal, com o objetivo de caracterizar e dimensionar a tutela a ele conferida pela Carta Magna. Realizou-se, também, uma análise do artigo 225 da CF/88, procurando compreendê-lo na sua totalidade, partindo de uma reflexão de suas partes.

De maneira mais específica, o Licenciamento Ambiental foi tratado no Capítulo 3. Nesse ponto, o referido instituto foi inicialmente analisado como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Em seguida fez-se uma análise do Licenciamento Ambiental frente aos direitos de propriedade e da livre iniciativa. De forma breve, porém necessária, apresentou-se os princípios de prevenção e da precaução. Analisou-se também a natureza jurídica do Licenciamento Ambiental, tema bastante pertinente para a compreensão da sua finalidade. No que diz respeito a competência, durante anos objeto de polêmica, foi analisada mostrando-se as principais modificações introduzidas pela Lei Complementar 140/2011. Na condição de procedimento administrativo o qual se desenvolve em etapas foi feito, ainda no terceiro capítulo, uma apresentação desse rito procedimental. Encerrando o Capítulo 3 foi feita uma análise das licenças ambientais, enquanto atos administrativos que são realizados no decorrer do Licenciamento.

## 2 O MEIO AMBIENTE

### 2.1 COMPREENSÃO DO TERMO

A compreensão do real papel que o Licenciamento Ambiental possui no contexto jurídico brasileiro, assim como das razões que levam à discussão do tema, passa, necessariamente, pelo entendimento do conceito de Meio Ambiente. O mesmo se apresenta como um objeto complexo e, dessa forma, há de se esperar complexidade nos instrumentos jurídicos que sobre ele incidem.

No Brasil, as atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, devem se submeter a um processo de Licenciamento Ambiental para a aquisição das licenças ambientais pertinentes e, assim, possam ser desenvolvidos. A necessidade de proteção ao Meio Ambiente é o principal argumento para tal exigência normativa. No entanto, encontrar uma definição ou conceito geral para o que seria “Meio Ambiente” não é tarefa fácil, em razão do seu caráter multi e interdisciplinar. No mesmo sentido, a formulação de um conceito jurídico também é um desafio, sobretudo em função das consequências práticas que uma dimensão mais ou menos abrangente pode provocar.

Diferentes entendimentos foram e ainda são construídos, com perspectivas diversas. Segundo Milaré (2009, p. 112):

A expressão “meio ambiente” (*melieu ambient*) foi, ao que parece, utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*, de 1835, tendo sido perfilhada por Augusto Comte em seu *Curso de filosofia positiva*.

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.

Não há acordo entre os especialistas sobre o que seja meio ambiente. Trata-se de uma noção ‘camaleão’, que exprime, queiramos ou não, as paixões, as expectativas e as incompreensões daqueles que dela cuidam.

Por sua vez, Furlan e Fracalossi (2010, p. 18) reforçam essa ideia, dizendo:

Mas o que se deve entender propriamente por meio ambiente? A doutrina responde a esta pergunta referindo-se a concepções estritas e amplas de meio ambiente, dependendo do objeto de estudo ou do bem jurídico a ser protegido. Por este motivo um conceito de meio ambiente para o urbanismo talvez não seja útil para o Direito Penal, por exemplo, em razão da concepção estrita ou ampla que se adote.

A nomenclatura “Meio Ambiente” é comumente empregada para representar os elementos e processos existentes na natureza, no que se pode chamar de meio físico ou natural. De maneira geral, ocorre uma associação entre a expressão e os elementos naturais que existem independentemente da ação humana, tais como: as águas (rios, mares, oceanos etc.), o solo, o ar, a fauna e a flora. A própria definição legal de Meio Ambiente adotada no Brasil, esculpida no inciso I do Art. 3º da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), contribui para essa perspectiva:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, 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.

Sobre a referida lei, Furlan e Fracalossi (2010, p. 21) entendem que:

Em verdade, não buscou o legislador, ao elaborar a Lei 6.938/1981, elastecer o conceito de meio ambiente. Restringiu-o unicamente ao meio ambiente natural, na medida em que essa era a concepção comum à época. Todavia, é possível, num esforço interpretativo, adequar a parte “in fine” do dispositivo aos novos meandros constitucionais, fazendo-se uma interpretação conforme a Constituição, de modo que a expressão “abriga e rege a vida em todas as suas formas” possa englobar o meio ambiente cultural, artificial e do trabalho.

Semelhante entendimento tem Antunes (2010, p. 56) ao afirmar que:

O conceito estabelecido na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA merece crítica, pois, como se pode perceber, o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental do problema ambiental que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal considera o meio ambiente do ponto de vista puramente biológico e não do ponto de vista social que, no caso, é fundamental.

Levando em consideração a expressão “que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, Machado (2013, p. 63) entende diferente. Para o autor, a legislação se mostra ampla, uma vez que abrange tudo aquilo que permite a vida, inclusive os aspectos humanos.

Não existe uma definição doutrinária uniforme, porém, a partir de uma interpretação com base no conjunto da Constituição Federal, é tendência na doutrina considerar que o conceito de Meio Ambiente deve englobar tudo aquilo que está entorno do ser humano, numa perspectiva mais abrangente e sistêmica. Conforme Milaré (2009, p. 54) “O meio ambiente é tudo que nos envolve e com o que

interagimos.” Nas palavras de Reigota (2004, p. 21) o meio ambiente deve ser compreendido como:

um lugar determinado e/ou percebido onde estão em relações dinâmicas e em constante interação os aspectos naturais e sociais. Essas relações acarretam processos de criação cultural e tecnológica e processos históricos e políticos de transformação da natureza e da sociedade.

Fiorillo (2012, p. 76) destaca que “costuma-se criticar tal termo, porque pleonástico, redundante, em razão de *ambiente* já trazer em seu conteúdo a ideia de ‘âmbito que circunda’, sendo desnecessária a complementação pela palavra *meio*”.

Em contrapartida, Milaré (2009, p. 112 – 113) assim leciona:

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.

Para Fiorillo (2012, p. 77) o meio ambiente não se reduz ao que existe na natureza, envolvendo também outros contextos nos quais o ser humano desenvolve suas atividades e pelos quais é condicionado. Segundo ele, existem além do meio ambiente natural: o meio ambiente artificial (espaço urbano construído), meio ambiente cultural (patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico com valor especial) e o meio ambiente do trabalho (local de desempenho das atividades laborais). O doutrinador ainda cita a existência do meio ambiente digital no âmbito do meio cultural e destaca a proteção constitucional ao patrimônio genético. Essa divisão, conforme entendimento do doutrinador facilita a identificação da atividade degradante, assim como do bem degradado. Assim sendo, identificar as múltiplas faces do Meio Ambiente ajuda a proteger a sua totalidade.

Os mesmos quatro aspectos do Meio Ambiente são citados por Lenza (2014, p. 1323) como sendo dimensões de um objeto único: o meio ambiente natural ou físico, nos termos do inciso I da Lei nº 6.938/81; o meio ambiente cultural, integrado

pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico; o meio ambiente artificial ou humano, representado pelas edificações e equipamentos públicos presentes no espaço urbano construído; e o meio ambiente do trabalho, como uma espécie de meio ambiente artificial, caracterizado pelo local em que o trabalhador exerce a sua atividade. Para o referido autor, apesar da divisão, é importante se reconhecer o caráter unitário do conceito de Meio ambiente.

Esse é o mesmo entendimento de Silva (2004, p. 20), para quem o conceito de Meio Ambiente deve ser holístico e:

abrangente de toda a 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, turístico, paisagístico e arquitetônico.

Corroborando com tal visão, Iglecias (2013, p. 17) afirma que:

Não existe uma única classificação possível para os bens que compõem o meio ambiente. Normalmente, divide-se o meio ambiente em: meio ambiente natural; meio ambiente artificial; meio ambiente cultural e meio ambiente laboral.

O importante é que todos esses elementos se relacionam, de forma que a degradação de um deles importa em consequências aos demais. O uso racional dos recursos naturais e artificiais, bem como do patrimônio cultural, é de importância vital para a preservação do meio ambiente.

Pelo exposto até aqui, percebe-se que os conceitos doutrinários compreendem juridicamente o Meio Ambiente como sendo complexo e multifacetado, não se limitando ao meio natural. A natureza é um dos seus aspectos, mas não representa a sua totalidade. Enfatiza Antunes (2010, p. 7) que:

Certamente, a natureza é parte importante do meio ambiente, talvez a mais importante delas. Meio ambiente é natureza mais atividade antrópica, mais modificação produzida pelo Ser Humano sobre o meio físico de onde retira o seu sustento.

Por sua vez, Milaré (2009, p. 113 – 114) destaca que:

Numa concepção ampla, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia Tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema: de um lado como meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais

construções. Em outras palavras, quer se dizer que nem todos os ecossistemas são naturais, havendo mesmo quem se refira a “ecossistemas naturais” e “ecossistemas sociais”.

Numa perspectiva mais restrita, naturalista e sem conteúdo propriamente jurídico, o Meio Ambiente poderia ser visto tão somente como o entorno físico, químico e biológico de um determinado indivíduo, espécie ou população. Quando partimos para a seara jurídica, essa visão não contempla a totalidade do que o Direito Ambiental tutela. No Direito, conforme entendimento de Furlan e Fracalossi (2010, p. 19) “a doutrina reconhece que a expressão meio ambiente possui um sentido amplo quase universal, podendo ser compreendida como o conjunto das condições que permitem a existência e a reprodução da vida no planeta”.

Os conceitos doutrinários relativos ao que seria o Direito Ambiental reforçam a necessidade de que o Meio Ambiente precisa ser compreendido de forma ampla e sistêmica, objetivando uma efetiva proteção jurídica, conforme os ditames constitucionais. Da mesma forma, deve ser observada a relação das atividades humanas, sobretudo as econômicas, com o meio natural. Sobre o Direito ambiental, Amado (2014, p. 15) diz que:

É possível defini-lo como ramo do direito público composto por princípios e regras que regulam as condutas humanas que afetem, potencial ou efetivamente, direta ou indiretamente, o meio ambiente, quer o natural, o cultural ou o artificial.

No mesmo sentido, Antunes (2010, p. 3) nos ensina que:

A preocupação fundamental do DA é organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo métodos, critérios, proibições e permissões, definindo o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente (ambientalmente). Não satisfeito, o DA vai além. Ele estabelece *como* a apropriação econômica (ambiental) pode ser feita. Assim, não é difícil perceber que o DA se encontra no coração de toda atividade econômica, haja vista que qualquer atividade econômica se faz sobre a base de uma infraestrutura que consome recursos naturais, notadamente sob a forma de energia.

A importância de se compreender a dimensão do conceito de Meio Ambiente se dá em função da necessidade de se permitir e promover o desenvolvimento socioeconômico, porém com a efetiva proteção dos bens ambientais. É nessa relação entre fatores socioeconômicos e os bens ambientais que se encaixa o

Licenciamento Ambiental, como instrumento de harmonização. Vale destacar que a defesa do Meio Ambiente, inclusive, é um dos princípios da Ordem Econômica, expressamente previsto na Constituição Federal, assim como a equidade social:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Um conceito amplo, como proposto pela doutrina, permite uma melhor aproximação do conjunto normativo e principiológico da Constituição Federal com, segundo Thomé (2013, p. 31), “o crescimento econômico, a preservação do meio ambiente e equidade social”, caminhando juntos. No âmbito do Licenciamento Ambiental é fundamental a observância desse tripé.

Compreender a amplitude da expressão Meio Ambiente possibilita a identificação das dimensões que ele possui, das relações que essas mantem entre si e com os elementos e processos que as influenciam, assim como permite uma maior eficácia das normas jurídicas ambientais.

A identificação do papel do Licenciamento Ambiental no âmbito do ordenamento jurídico pátrio, só se faz possível com a compreensão do que é Meio Ambiente. Esse conceito deve ser construído fundamentalmente no plano constitucional, como será demonstrado mais adiante.

## 2.2 DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

As grandes questões ambientais têm tido cada vez mais espaço na agenda dos países, das empresas e das sociedades em geral. Da mesma forma, estudos e descobertas científicas em diversas áreas vêm revelando as consequências existentes e potenciais da crescente pressão antrópica sobre o meio físico. Nas palavras de Milaré (2009, p. 57):

Num prazo muito curto – e que se torna sempre mais curto – são dilapidados os patrimônios formados lentamente no decorrer dos tempos geológicos e biológicos, cujos processos não voltarão mais. Os recursos

consumidos e esgotados não se recriarão. O desequilíbrio ecológico acentua-se a cada dia que passa. E assim chegamos ao estado atual, em que nossas ações chocam-se contra nossos deveres e direitos, comprometendo nosso próprio destino.

A problemática acerca do Meio Ambiente no plano mundial se aproxima mais de uma visão de ambiente enquanto meio natural. Nesse sentido, as reflexões e debates envolvendo as questões ambientais, assim como das medidas de proteção, preservação e recuperação do Meio Ambiente, em sua maioria, giram entorno dos problemas relacionados à natureza.

Os seres vivos em geral retiram do ambiente físico as bases materiais necessárias a sua sobrevivência, interferindo assim de alguma forma na natureza. A ação humana na busca por garantir as condições da sua existência e reprodução é, inevitavelmente, também transformadora do ambiente natural. Entretanto, vale destacar as palavras de Lago e Pádua (2004, p. 28):

A ação da espécie humana, contudo, é de uma qualidade única na natureza. Pois, enquanto que as modificações causadas por todos os outros seres são quase sempre assimiláveis pelos mecanismos auto-reguladores dos ecossistemas, não destruindo o equilíbrio ecológico, a ação humana possui um enorme potencial desequilibrador, ameaçando, muitas vezes, a própria permanência dos sistemas naturais.

Da mesma forma explica Foladori (2001, p. 123):

No caso do ser humano existe uma diferença notável. O relacionamento com o meio ambiente é principal e crescentemente mediado por coisas produzidas. A bagagem genética, assim como o nicho ecológico em que se situa, poderá ter sido importante na origem do gênero *homo* e, talvez, também da espécie *homo sapiens*, mas é cada vez menos importante na medida do avanço da produtividade do trabalho humano.

A partir do momento em que o ser humano passou a se organizar em sociedade, a dominação dos recursos naturais tornou-se condição *sine qua non* para o seu desenvolvimento, independentemente do nível tecnológico e da organização social e econômica. Essa lógica permaneceu no decorrer do tempo, conforme Lago e Pádua (2004, p. 51):

O que sempre esteve em jogo nos diversos modos de produção surgidos ao longo da história foi sempre o como produzir e o para quem destinar os frutos da produção, já que a questão de onde retirar a matéria-prima necessária teve sempre uma resposta única: da natureza.

A forma e a intensidade da exploração dos recursos naturais foram alteradas ao longo da história, da mesma forma que a organização social e econômica também mudou. Essas mudanças possuem grande relevância ambiental, pois a maneira como a sociedade se relaciona com o meio natural é alterada, na medida em que transformações socioeconômicas e os avanços tecnológicos ocorrem.

A partir do século XVIII com a chamada Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra e posteriormente difundida pela Europa e Estados Unidos, a maneira de produzir e o ritmo da extração da matéria prima necessária ao processo produtivo passaram por significativas transformações com a introdução das máquinas e do processo fabril. Iglecias (2012, p. 14) afirma que “historicamente, a Revolução Industrial inglesa é vista como marco do agravamento dos impactos ambientais”. E Segundo Sampaio (2011, p. 3):

A Revolução Industrial é o marco desencadeador de uma sociedade fundada no consumo. Esta sociedade impõe pressão cada vez maior sobre os recursos naturais, fazendo crescer preocupações com o meio ambiente e, conseqüentemente, com a própria sobrevivência da vida no planeta.

A narrativa de Hobsbawn (2009, p. 50), nos da uma ideia do contexto e significado da Revolução Industrial:

O que significa a frase ‘a revolução industrial explodiu’? Significa que a certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da humanidade, foram retirados os grillhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços. Este fato é hoje tecnicamente conhecido pelos economistas como a ‘partida para o crescimento autosustentável’. Nenhuma sociedade anterior tinha sido capaz de transpor o teto que a estrutura social pré-industrial, uma tecnologia e uma ciência deficientes, e conseqüentemente o colapso, a fome e a morte periódicas, impunham à produção. A ‘partida’ não foi logicamente um desses fenômenos que, como os terremotos e os cometas, assaltam o mundo não-técnico de surpresa. Sua pré-história na Europa pode ser traçada, dependendo do gosto do historiador e do seu particular interesse, até do ano 1000 de nossa era, se não antes, e tentativas anteriores de alçar vôo, desajeitadas como as primeiras experiências dos patinhos, foram exaltadas com o nome de ‘revolução industrial’ – no século XIII, no XVI e nas últimas décadas do XVII. A partir da metade do século XVIII, o processo de acumulação de velocidade para partida é tão nítido que historiadores mais velhos tenderam a datar a revolução industrial de 1760. Mas uma investigação cuidadosa levou a maioria dos estudiosos a localizar como decisiva a década de 1780 e não a de 1760, pois foi então que, até onde se pode distinguir, todos os índices estatísticos relevantes deram uma guinada repentina, brusca e quase vertical para a ‘partida’. A economia, por assim dizer, voava.

Por sua vez, Biehl (2003, p. 79) nos ensina sobre a Revolução industrial que:

Usamos essa expressão para nos referirmos a todas as mudanças no trabalho industrial, que se deram a partir dos meados do século XVIII. A mais importante dessas alterações, ocorridas em primeiro lugar na Grã-Bretanha, foi a invenção de máquinas que produziam muito mais que o trabalho manual. As primeiras foram as máquinas de fição e tecelagem. Homens, mulheres e até mesmo crianças trabalhavam nas novas fábricas, onde grande parte das máquinas funcionavam, a principio, pela força hidráulica, passando depois a ser movida a vapor. Newcomen inventou uma máquina a vapor, mais tarde aperfeiçoada por James Watt.

Surgiram então, no séc. XIX, as estradas de ferro, que facilitaram muito o transporte dos produtos manufaturados, tomando-os mais baratos. A invenção dos autofornos desenvolveu muito as indústrias de ferro e aço. A população das cidades aumentou demais: um número cada vez maior de pessoas deixava o campo para trabalhar nas fábricas. O povo sofreu bastante com os vários problemas ligados a salários e condições de vida, tendo a Grã-Bretanha que importar cada vez mais gêneros alimentícios para suprir sua população sempre crescente.

As transformações ocorreram em diferentes esferas (social, econômica, política, cultural etc.), porém, no tocante ao meio físico vale destacar que as inovações tecnológicas, introduzidas a partir da Revolução Industrial, Interferiram diretamente no processo de extração, exploração e transformação de matérias primas. A história do período conta que a produção foi sensivelmente acelerada em virtude do uso das novas máquinas automatizadas, movidas em sua maioria por motor ou vapor. É fato que as inovações tecnológicas trouxeram importantes benefícios, porém trouxeram consigo mudanças rápidas e de significativo impacto social e ambiental.

As diferentes fases e respectivas características do processo da Revolução Industrial não serão aqui detalhadas em virtude dos objetivos do presente trabalho. Entretanto, é importante destacar que a Revolução Industrial pode ser considerada como consequência do processo de expansão do sistema capitalista. Esse sistema, em que pese ter passado por diferentes fases com características bem específicas, permanece, em sua essência, até os dias atuais como modelo de desenvolvimento social e econômico adotado pela maioria dos países, inclusive o Brasil.

A busca por novos mercados consumidores e fontes de matérias primas, aliado ao desenvolvimento de novas tecnologias (energia, transporte, comunicação etc.) fez do capitalismo um sistema global. Dessa forma, diferentes partes do mundo passaram a enfrentar situações até então desconhecidas ou minimamente existentes. Do ponto de vista ambiental, a poluição (ar e água), o desmatamento e

questões relativas ao meio urbano se destacam. Importante reflexão faz Foladori (2001, p. 124):

As relações sociais capitalistas geram tendências de comportamento com o meio ambiente que lhes são particulares. Um olhar superficial pode não ver esta especificidade devido ao resultado geral da poluição e depredação abranger todas as sociedades humanas, independentemente de sua especificidade histórica. Mas diferem tanto na causa quanto na forma, amplitude e ritmo com que se apresentam. A produção capitalista implica tendências exclusivas.

O autor supracitado explica que a tendência exclusiva mais geral é a produção ilimitada. No seu entendimento, no sistema capitalista a tendência à produção ilimitada é resultado direto e necessário de uma organização econômica que gira em torno da produção de lucro em detrimento da satisfação das necessidades.

É possível identificar que o modelo econômico capitalista, desde os primórdios com a revolução industrial, tem como características a produção e o consumo em larga escala. Para o Meio Ambiente, a principal consequência resultante desse modelo é a demanda global e crescente por recursos naturais para sustentar e desenvolver o sistema. Lima (2010, p.1686) destaca que:

por mais importantes que tenham sido as mudanças proporcionadas pela industrialização e, mais adiante, pela globalização, o intenso ritmo de produção, aliado ao consumo exacerbado acarretou a depredação ambiental, de forma a comprometer a própria vida no planeta.

Durante sua expansão, o capitalismo apresenta um constante movimento para construir ou alcançar novos mercados e novas formas de (re)produção. Essa característica por si só não é necessariamente negativa. Porém, na perspectiva ambiental, resulta em impactos significativos, tanto no plano local quanto global. Para Nusdeo (*apud* DUARTE, 2006, p. 114):

no decorrer do século XX houve o agigantamento do sistema econômico mundial e uma conseqüente projeção deste sobre o sistema ecológico, revelando as graves conseqüências desse intrincamento entre os dois sistemas, em razão da probabilidade de exaustão dos recursos naturais e da capacidade limitada dos ecossistemas absorverem as agressões impostas pela desmedida expansão econômica e pelo progresso tecnológico.

Na mesma perspectiva, Rodríguez (2009, p. 51) leciona que:

A concepção de desenvolvimento econômico foi concebida basicamente como sinônimo de crescimento econômico. Partiu-se da ideia de que todos os países deveriam seguir o padrão de progresso dos países ricos do primeiro mundo cujos elementos fundamentais eram: a inovação científica e tecnológica e o crescimento econômico contínuo e ilimitado.

Nessa lógica de crescimento e expansão capitalista, alicerçada em princípios econômicos e sem haver preocupação com a proteção ao meio natural, os problemas ambientais começaram a aparecer ou a se agravar, sobretudo no período pós Segunda Guerra Mundial. A degradação da camada de ozônio, a poluição de rios, a emissão de poluentes na atmosfera, acidentes químicos, problemas decorrentes do crescimento urbano etc. são alguns exemplos.

Vale destacar aí o espaço de tempo relativamente curto entre o início da Revolução Industrial na segunda metade do Século XVIII e a Segunda Guerra em meados do século XX. Para Sampaio (2011, p. 5):

A sede insaciável pela busca dos recursos naturais, aliada ao crescimento demográfico em proporções quase geométricas e sem paradigmas do último século, chamaram a atenção da comunidade internacional. Países em avançado estágio de desenvolvimento econômico passaram a testemunhar com frequência catastróficos desastres ambientais em seus próprios territórios. Conjuntamente a este fator, o desenvolvimento científico, principalmente no último século, começou a confirmar hipóteses desoladoras como o buraco na camada de ozônio e o efeito estufa, por exemplo.

A indústria pode ser vista como o instrumento que desencadeou a materialização dos impactos ambientais em grandes proporções. Por sua vez, o capitalismo foi, de fato, o sistema que impulsionou a lógica industrial. Existem entendimentos de que não se pode atribuir à indústria toda a reponsabilidade pela problemática ambiental. Explica Foladori (2001, p. 117) que:

Muito tem sido escrito sobre a crise ambiental contemporânea. Na maioria dos casos culpa-se à indústria, fazendo clara menção ao grau de desenvolvimento tecnológico da sociedade antes que à sua estrutura de relações sociais. Para isso existe um argumento de peso: nos ex-países socialistas o grau de destruição da natureza foi igual ou pior que nos capitalistas, logo a causa deve ser procurada na indústria e não no tipo de relações sociais. Nas próximas páginas vamos questionar esse argumento. Consideramo-lo errado, desde qualquer ponto de vista. Contudo, aqui nos limitaremos a destacar uma causa e manifestação da crise ambiental

contemporânea que é exclusiva das relações capitalistas. Com isso demonstraremos que se deve buscar a causa da crise ambiental em primeira instância no tipo de relações sociais de produção.

O autor anteriormente citado explica que é comum afirmar que a causa da crise ambiental é a sociedade industrial como um todo, porque é a indústria, *per se*, quem polui ou depreda. No entanto, para ele, esse pensamento é carregado de forte conteúdo ideológico. Na sua visão, não é a indústria que provoca a crise ambiental, e sim as relações sociais capitalistas. São a lógica do consumo e da produção ilimitada que desencadeiam uma relação predatória entre a sociedade e o meio natural, formando um Meio Ambiente com problemas os mais diversos. Na visão de Sarreta (2007, p. 151 – 152):

o capitalismo visa apenas ao lucro, desconsiderando a importância, os impactos e a responsabilidade da produção de bens e serviços para a sociedade. Historicamente, o capitalismo pode ser considerado um modo de produção voltado ao capital.

Os problemas ambientais sempre existiram em diferentes partes do mundo e em escalas variadas, antes mesmo da Revolução Industrial. Entretanto, a dimensão e a intensidade desses problemas foram crescendo com a industrialização e com a expansão capitalista, provocando uma verdadeira crise ambiental. Conforme destaca Milaré (2009, p. 322) “A preocupação com o meio ambiente se dá na medida em que este se torna um problema para os humanos.” E foi isso que passou a ocorrer.

A partir da década de 1960 é que surgem de fato as primeiras percepções acerca da existência de uma crise ambiental atribuída ao processo produtivo. Iglecias (2012, p. 14) diz que:

No pós-Segunda Grande Guerra, surge um paradigma de cooperação entre as nações, tendo em vista a percepção de que os problemas ambientais ultrapassam as fronteiras dos países e a conservação do meio ambiente não pode levar em conta a geografia política.

Por sua vez, Thomé (2013, p. 32) leciona que:

A partir da década de sessenta uma série de eventos contribui para o surgimento da consciência ambiental em todo o planeta. Descobertas

científicas, como a do 'buraco' na camada de ozônio, alavancaram as discussões internacionais acerca da proteção ambiental. Movimentos populares em defesa de melhor qualidade de vida, resistentes às tragédias ambientais causadas pelo homem, eclodiram, sobretudo, no Japão, na Europa e nos Estados Unidos. Tais acontecimentos, considerados fontes materiais do Direito Ambiental, foram fundamentais para a elaboração dos primeiros princípios de proteção ambiental.

O autor supracitado destaca que, a partir dessas mobilizações, o mundo passou a discutir as causas e as medidas a serem adotadas pelas nações para solucionar ou minimizar a degradação ambiental. Despertou-se o interesse mundial acerca da forma de produzir e como ela tem influenciado na qualidade ambiental. Essa influencia é complexa, englobando múltiplos fatores, não podendo ser reduzida tão somente à produção. Segundo Lago (2006, p. 30):

a força do movimento ecológico, nos anos 60, vem, sobretudo, do fato de as consequências negativas da industrialização, como poluição, tráfego e barulho, terem passado a afetar a maior faixa da população dos países ricos – a classe média, cuja educação e cujo grau de liberdade permitiam explorar alternativas políticas para expressar sua insatisfação. A classe média nas sociedades mais ricas, após vinte anos de crescimento ininterrupto, durante os quais haviam sido supridas as suas necessidades básicas nas áreas de saúde, habitação, educação e alimentação, estava pronta a alterar suas prioridades para abraçar novas idéias e comportamentos que alterassem diretamente seu modo de vida.

Levando em consideração o conceito amplo de Meio Ambiente, estão inseridas na problemática ambiental a pobreza, a desigualdade social, as condições de trabalho e o acesso à educação, por exemplo. São todas questões sociais fortemente influenciadas pelo processo produtivo e que, direta ou indiretamente, estão inseridas nas discussões sobre a qualidade ambiental. Para Roesler (2007, p. 127) “A questão ambiental é, pois, uma problemática social e passa por um conjunto de processos sócio-ambientais.”

O estudo das consequências do processo produtivo sobre o meio natural é apenas o ponto de partida para uma reflexão maior, que leva em consideração as outras dimensões da vida em sociedade e, verdadeiramente, se consiga alcançar a real dimensão do Meio Ambiente. Assim sendo, diversos eventos internacionais de relevante significado político, social, econômico e jurídico foram realizados a partir da segunda metade do século XX, para discutirem a crise ambiental instalada. Tais eventos, segundo Thomé (2012, p. 50), podem ser considerados como as principais fontes formais internacionais do Direito Ambiental que, por sua vez, exerceram forte

influencia na construção das normas jurídicas de proteção ambiental no âmbito dos diferentes países. O papel que cada uma recebe no âmbito interno também é condicionado por esse contexto global.

O estudo acerca dos referidos eventos se torna importante na medida em que possibilita identificar e compreender os princípios e valores que lá foram construídos. Esses, por sua vez, como já dito, influenciaram os ordenamentos jurídicos nacionais, dos quais o brasileiro. Assim sendo, seu entendimento é fundamental para definirmos como o nosso ordenamento jurídico tutela o Meio Ambiente e, dessa forma, compreendermos o papel que tem ou deve ter o Licenciamento Ambiental. Granziera (2006, p. 4), destaca que:

O Direito Ambiental Internacional instrumentalizou a necessidade de preservar o meio ambiente, editando declarações e tratados internacionais multilaterais que serviram de base para a formação da legislação ambiental interna dos vários países.

Os eventos e documentos deles resultantes influenciaram diretamente os ordenamentos jurídicos nacionais, em sua maioria, com propostas de mecanismos para compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio natural, construindo assim um Meio Ambiente saudável. No Brasil, a existência de diversos mecanismos jurídicos para tutela ambiental, assim como da exigência de um procedimento de Licenciamento Ambiental para que determinadas atividades e empreendimentos possam ser realizados, está fortemente relacionada com os movimentos ambientalistas internacionais.

### 2.3 DO MEIO AMBIENTE NO PLANO INTERNACIONAL

A chamada Conferência de Estocolmo é considerada uma das primeiras, e talvez a mais importante, iniciativas para o estabelecimento de normas internacionais de proteção ao meio ambiente. Segundo Iglecias (2013, p. 97) “É considerada um marco da tematização da problemática ambiental no âmbito internacional.”

Governantes de 113 países se reuniram no ano de 1972 na cidade de Estocolmo na Suécia, com o objetivo de discutir as principais questões ambientais

até então conhecidas. O evento resultou ao seu final na elaboração da "Declaração sobre o Meio Ambiente". Sobre o documento, Thomé (2013, p. 43) assim leciona:

A Declaração destaca o ser humano como resultado e artífice do meio em que o circunda, proclama que a defesa e a melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras converteu-se num objetivo imperioso para a humanidade e deverá ser perseguido e, ainda, sugere que cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos aceitem as responsabilidades que lhes incumbem e que todos eles atuem efetivamente para a preservação ambiental.

Na visão do autor, surge aí a ideia de compatibilização entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação do Meio Ambiente, servindo de base para a formação posterior do conceito de "Desenvolvimento Sustentável", tão difundido nas décadas que se seguiram. Foi criado, como resultado da Conferência de Estocolmo, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), objetivando promover a conservação do meio ambiente com o uso racional dos recursos naturais no processo de desenvolvimento econômico.

Seguindo o exemplo da ONU, diversos países criaram internamente em seus territórios órgãos com finalidade de proteger o Meio Ambiente natural. No caso brasileiro é possível destacar a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), no ano de 1973, no âmbito do Ministério do Interior. A SEMA, em conformidade com o Decreto Executivo 73.030/1973, se dedicava ao avanço da legislação ambiental e aos assuntos ambientais em nível nacional.

Sobre a Conferência de Estocolmo vale destacar as palavras de Silva (2004, p. 69):

a Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados.

Por sua vez, Gomes e Bulzico (2010, p. 57) dizem que:

Por meio do seu texto, o meio ambiente recebeu tratamento jurídico de forma sistemática. Embora não revestido de obrigatoriedade, seus conceitos passaram a permear os ordenamentos internos dos países participantes, estimulando a formulação de instrumentos institucionais para a sua proteção.

E Lago (2006, p. 48) nos ensina que:

A maioria dos autores considera que as principais conquistas da Conferência de Estocolmo – independentemente dos êxitos ou derrotas de países específicos ou de grupos negociadores – teriam sido as seguintes: a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (UNEP, pelas iniciais em inglês); o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham; o fortalecimento das organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais. A entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral deu-se principalmente pela noção dos principais atores de que seria necessário estar plenamente preparados para enfrentar as ameaças que o tema avançaria e, eventualmente, para aproveitar as oportunidades.

Por iniciativa do PNUMA, um conjunto de eventos específicos e de menor abrangência foi realizado ao final da década de 1970 e início dos anos 1980. Dessas reuniões surgiu, segundo Thomé (2013, p. 44) o Relatório *Brundtland*, documento que trouxe uma definição do termo desenvolvimento sustentável: “É a forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Em 1992 ocorreu outro importante evento sobre questões ambientais. Foi na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como ECO 92, Estocolmo + 20, Cimeira da Terra ou Rio 92. O evento reafirmou os princípios construídos em Estocolmo e buscou mecanismos práticos para uma efetiva proteção do Meio Ambiente no plano internacional. Lago (2006, p. 62) nos ensina que:

o fator decisivo para a convocação de uma nova Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente foi, sem dúvida, o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como Relatório Brundtland. A Comissão, criada em 1983 e presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, conseguiu galvanizar novo interesse nos países desenvolvidos pelas questões de meio ambiente.

O conceito de desenvolvimento sustentável, delineado na Conferência de Estocolmo e expresso no Relatório *Brundtland*, passa a ser não apenas uma expressão, mas sim um princípio basilar e norteador das relações entre as atividades humanas e o meio natural. Nas palavras de Thomé (2013, p. 45):

Com a participação de representantes de cento e setenta e cinco países e Organizações Não-Governamentais, a Conferência do Rio estabeleceu como objetivo precípua estabelecer uma aliança mundial mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados e os setores-chaves da sociedade. O ponto central dos debates, todavia, girou em torno da ideia de incentivar o desenvolvimento econômico-social em harmonia com a preservação do meio ambiente.

Ao final da Conferência alguns documentos foram publicados: a Convenção sobre Mudanças do Clima, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Declaração sobre o uso das Florestas e a Declaração do Rio. Por sua amplitude e pela influência que exerceu em diferentes áreas nos anos posteriores, merece destaque ainda a Agenda 21 que, segundo Barbieri (2003, p. 13) foi:

uma espécie de receituário abrangente para guiar a humanidade em direção a um desenvolvimento que seja ao mesmo tempo socialmente justo e ambientalmente sustentável.

Ela foi um documento firmado entre os países, como um acordo em prol da proteção do próprio ser humano. Nas palavras de Kranz (2010, p. 5), a Agenda 21 foi:

um plano de ação estratégico, que constitui a mais ousada e abrangente tentativa já feita de promover, em escala planetária, novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Trata-se de decisão consensual extraída de documento de quarenta capítulos, para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países, envolvidos, por dois anos, em um processo preparatório que culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, em 1992, no Rio de Janeiro, conhecida por ECO-92.

Sobre a ECO 92 Lago (2006, p. 53) entende que do ponto de vista da opinião pública:

a questão do meio ambiente, vinte anos após Estocolmo, havia-se tornado suficientemente importante na agenda internacional para justificar o deslocamento de um número inédito de Chefes de Estado e de Governo para uma única reunião. Outro fato que, de imediato, marca uma sensível diferença com relação a 1972 é a realização da Conferência em um país em desenvolvimento – país que chegou a ser considerado a bête noire de Estocolmo, indicação de que o tema não era mais considerado um “luxo” de países ricos e, sim, uma questão que exigia um engajamento coletivo da comunidade internacional. Os objetivos dos países em desenvolvimento e os dos países desenvolvidos continuavam, no entanto, sensivelmente diferentes, não obstante as mudanças de percepção quanto ao tema, as transformações radicais no cenário internacional e o novo papel que se

parecia esboçar para as Nações Unidas, com a diminuição das tensões entre as superpotências.

Dez anos depois, no ano de 2002, realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo na África do Sul. O evento também recebe outras denominações como Rio + 10 e Cúpula da Terra II. No entendimento de Sirvinskas (2009, p. 75) a reunião em Johannesburg tinha o potencial de ser o marco para a virada da conscientização internacional do meio ambiente. Entretanto, em razão de muitas questões não terem sido discutidas da maneira devida, o balanço final da reunião, demonstrou que não houve avanço significativo. Mesmo assim, Thomé (2013, p. 47) destaca que o evento:

gerou dois documentos importantes: a Declaração de Joanesburgo em Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação (PI). O primeiro assume diversos desafios inter-relacionados e associados ao desenvolvimento sustentável, reafirmando os princípios e acordos adotados na Conferência de Estocolmo e na Rio 92. O segundo instrumento identifica várias metas como a erradicação da pobreza, a alteração de padrões de consumo e de produção e a proteção dos recursos naturais.

No ano de 2012, a cidade do Rio de Janeiro foi novamente sede de um evento internacional sobre o Meio Ambiente. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como “Rio + 20”, fortalece a temática ambiental e a coloca como ponto comum na agenda dos países participantes. Com relação ao evento, assim se manifesta Thomé (2013, p. 48):

Na Rio + 20 foram reafirmados todos os princípios da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (elaborada na ECO 1992), inclusive o princípio da ‘responsabilidade comum, mas diferenciada’, segundo o qual cabe aos países desenvolvidos maior responsabilidade na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente.

Segundo o autor anteriormente citado, o documento final da conferência renova o compromisso internacional na construção do desenvolvimento sustentável, envolvendo não apenas a dimensão ambiental, mas também os aspectos sociais e econômicos. Para que isso possa ocorrer faz-se necessário a formação de uma aliança envolvendo governos, sociedade civil e a iniciativa privada.

O documento final da “Rio + 20” trata de temas diversos, tais como: águas (oceânicas, doce, mares etc), mudanças climáticas, biodiversidade e saneamento básico. Todos esses elementos devem ser vistos como partes de um sistema integrado e interdependente.

Iglécias (2013, p. 110) destaca que:

Tanto a Rio+10 (Realizada em Joanesburgo em 2002) com a Rio+20 (realizada no Rio de Janeiro em 2012) resultou na reafirmação dos princípios e compromissos ambientais já assumidos (Declaração do Rio de 1992 e da Agenda 21), com foco na implementação de instrumentos já existentes e destaque para a chamada economia verde.

Numa perspectiva geral, assim entende Thomé (2013, p. 47 – 48):

Considerando as principais conferências e tratados internacionais sobre proteção ambiental, pode-se afirmar, em apertada síntese, que em Estocolmo (1972) chegou-se ao consenso sobre a necessidade urgente de reagir ao problema da deterioração ambiental e que na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro vinte anos mais tarde, conclui-se que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social e econômico são fundamentais para a implementação do desenvolvimento sustentável, adotando-se programas globais como a *Agenda 21* e a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Em Joanesburgo (2002) reforçou-se o compromisso de aceleração do cumprimento das metas socioeconômicas e ambientais elaboradas nos encontros anteriores.

Outros eventos também podem ser citados, tais como: a Convenção sobre Desertificação (1994 - Convenção para Combater a Desertificação), Protocolo de Kyoto (1997 - Acordo Internacional sobre Mudanças Climáticas), Rio + 5 (Programa para Futura Implementação da Agenda 21 – Nova York 1997), Objetivos do Milênio (2000 - Plano Global para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), COP-15 (2009 - Conferência de Copenhague sobre Mudanças Climáticas).

A principal discussão em todos os eventos internacionais gira entorno das consequências que as atividades econômicas tem tido sobre o meio natural e sobre a própria sociedade. O principal debate se refere ao modelo de desenvolvimento e crescimento econômico até agora adotado, na busca de práticas concretas que permitam a realização das atividades econômicas, sem que essas eliminem os recursos naturais. Nesse sentido, a legislação brasileira incorporou tanto no plano constitucional quanto no infraconstitucional, a essência do discurso do desenvolvimento sustentável. Sirvinskas (2013, p. 167) nos explica que:

O termo *desenvolvimento sustentável* surgiu no final da década de 1970 e tomou relevo no Relatório de Brundtland — documento da ONU — em meados de 1980. Este relatório foi publicado, mais precisamente em 1988, com o título de *Nosso futuro comum*, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, presidida por Gro Harlem Brundtland. A expressão foi definitivamente consagrada na ECO-92 e transformada em princípio. Tal princípio procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis, também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento.

No entendimento de Fiorillo (2012, p. 87):

Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por *conteúdo* a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenha oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Todos esses eventos e documentos ajudaram a construir os princípios e normas jurídicas de proteção ambiental. O surgimento do Direito Ambiental, tanto no plano internacional como no âmbito dos países, foi fortemente influenciado por esses movimentos mundiais. Pode-se afirmar que eles influenciaram e condicionaram as legislações nacionais, assim como nortearam o desenvolvimento de políticas de proteção ambiental.

### 3 DA TUTELA CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na análise da Constituição Federal de 1988 vemos uma proteção ao Meio Ambiente feita de forma ampla e sistêmica. Tal característica difere das Constituições brasileiras anteriores que, segundo Milaré (2009, p. 151) “jamais se preocuparam com a proteção do ambiente de forma específica e global.” Ao passo que a atual Constituição buscou dar um tratamento mais amplo ao tema, abordando aspectos e dimensões diversas, nas Constituições passadas nem mesmo se identifica que existisse um conceito jurídico de Meio Ambiente. Segundo Antunes (2010, p. 59):

As Leis Fundamentais anteriores não se dedicaram ao tema de forma abrangente e completa: as referências ao *recursos ambientais* eram feitas de maneira não sistemática, com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção ao meio ambiente. Os constituintes anteriores a 1988 não se preocuparam com a conservação dos recursos naturais e com a sua utilização racional.

A explanação de Sirvinskas (2013, p. 182 – 183) nos ajuda a entender a evolução constitucional do tratamento ao Meio Ambiente:

Assim, a **Constituição Política do Império, jurada em 25 de março de 1824**, não fazia qualquer menção ao meio ambiente. Naquela época, a legislação aplicável no Brasil decorria das Ordenações do Reino, porque o sistema econômico estava calcado essencialmente no setor agrícola. Contudo, a Constituição atribuiu competência às Câmaras Municipais para disciplinar sobre a formação das suas posturas (art. 169).

Já a **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 24 de fevereiro de 1891** estipulava a possibilidade de a União legislar sobre minas e terras, mas sem qualquer conotação preservacionista (art. 34, n. 29). Essa Constituição foi a primeira a estabelecer regras para o uso do solo, dando-se início à normatização de alguns elementos da natureza.

**A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 16 de julho de 1934** previu a proteção das belezas naturais, do patrimônio histórico, artístico e cultural e a competência da União em matéria de riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a exploração (art. 5º, XIX).

**A Constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 10 de novembro de 1937** trouxe a preocupação com os monumentos históricos, artísticos e naturais, atribuindo ainda à União a competência para legislar sobre minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração (art. 16, XIV).

**A Constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 18 de setembro de 1946** manteve a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico e ampliou a competência da União para legislar sobre

mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca (art. 5º, XV, I).

**A Constituição do Brasil promulgada em 24 de janeiro de 1967** manteve, de certo modo, a mesma proteção dos recursos naturais contida na Constituição anterior e estabeleceu a competência da União para organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (art. 8º, XII). No entanto, com o advento da **Emenda Constitucional n. 1/69**, foi inserida, em seu art. 172, a palavra “ecológico”..

Isso demonstrou a preocupação do legislador em se antecipar à Conferência de Estocolmo/72, estabelecendo regras com a finalidade de criar um sistema de avaliação prévia relacionada à ecologia e exigir do seu proprietário que fizesse bom uso da terra, proibindo, na própria Constituição, o recebimento de incentivos e auxílios para aqueles que viessem a degradar o solo. **A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988**, não incluiu tal texto. No entanto, foi a primeira a inserir a expressão “meio ambiente”, colocando-a em destaque em capítulo próprio e dentro da ordem social. **[GRIFOS NOSSOS]**.

Essa explicação vai ao encontro da afirmação de Antunes (2010, p. 63), para quem:

as constituições que antecederam à atual Carta deram ao tema Meio Ambiente um tratamento pouco sistemático, esparso e com um enfoque predominantemente voltado para a infraestrutura da atividade econômica, e a sua regulamentação legislativa teve por escopo priorizar a atividade produtiva, independentemente da conservação dos recursos naturais

Assim sendo, a proteção jurídica ao Meio Ambiente no Brasil tem como marco a Constituição Federal de 1988 (CF/88). A Carta Magna lhe conferiu *status* constitucional, concedeu-lhe uma proteção especial e sistematizou a matéria ambiental de uma forma inédita no ordenamento jurídico brasileiro. Para Bulos (2014, p. 1608) “o capítulo do meio ambiente da Constituição de 1988 é um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial.”

Antunes (2010, p. 64) diz que:

a constituição possui vinte e dois artigos que, de uma forma ou de outra, relacionam-se com o MA, além de parágrafos e incisos diversos. Sistematizá-los e harmonizá-los é uma tarefa que ainda está por ser feita.

Pode-se afirmar que a CF/88 inaugurou uma nova visão do Direito sobre o Meio Ambiente. Lenza (2014, p. 1327) destaca que:

foi o primeiro texto a trazer, de modo específico e global, inclusive em capítulo próprio, regras sobre o meio ambiente, além de outras garantias previstas de modo esparso na Constituição, destacando-se os seguintes artigos: 5.0, LXXIII (instrumento de tutela ambiental); 20, II a XI, e § 1º (bens

da União); 23, I, II, III, IV, VI, VII, IX e XI (competência administrativa, comum, cumulativa ou paralela, atribuída em relação aos quatro entes federativos: União, Estados, DF e Municípios); 24, VI, VII, VIII e XII (competência legislativa concorrente); 26, I, II e III (bens dos Estados); 30, VIII e IX (competência privativa enumerada); 91, § 1.º, III (atribuição do Conselho Nacional de Defesa); 129, III (junção institucional do MP para a promoção do inquérito civil e o ajuizamento da ACP); 170, VI (princípio da ordem econômica); 174, § 3.º (organização da atividade garimpeira e cooperativas); 176, § 1.º (recursos minerais e potenciais de energia hidráulica); 186, II (função social da propriedade rural); 200, VIII (meio ambiente do trabalho); 216, V (patrimônio cultural brasileiro); 220, § 3.º, II (comunicação social e proteção ambiental); 225 (proteção, de modo específico e global, do meio ambiente), 231, §§ 1.º e 3.º (índios) etc.

Essa nova estrutura constitucional de tratamento ao Meio Ambiente foi construída dentro do contexto internacional de preocupação com as questões ambientais, como anteriormente apresentado. Nessa perspectiva, Amado (2014, p. 22 – 23) explica que:

Há uma crescente tendência mundial na positivação constitucional das normas protetivas do meio ambiente, notadamente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – CNUMA (Estocolmo, 1972) pela ONU. Esse recente fenômeno político decorre do caráter cada vez mais analítico da maioria das constituições sociais, assim como da importância da elevação das regras e princípios do meio ambiente ao ápice dos ordenamentos, a fim de conferir maior segurança jurídico-ambiental. Logo, começaram a nascer as constituições “verdes” (Estado Democrático Social de Direito Ambiental), a exemplo da portuguesa (1976) e da espanhola (1978), que tiveram influência direta na elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, notadamente na redação do artigo 225, principal fonte legal do patrimônio ambiental natural.

Essa nova visão do Direito sobre o Meio Ambiente leva em consideração a amplitude do seu conceito, que abrange diferentes dimensões da vida. Machado (2013, p. 70) ensina que:

A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza - águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem - para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos. Essa ótica influenciou a maioria dos Países, e em suas Constituições passou a existir a afirmação do direito a um ambiente sadio.

O tratamento dado pela CF/88 à temática ambiental condiciona ao entendimento de que diferentes elementos e processos estão em permanente e

necessária interação nesse contexto. Dessa forma, a interpretação da maneira como a Carta Magna de 1988 tutela o Meio Ambiente só pode ser feita mediante a compreensão dessa dimensão.

### 3.2 DO DESTINATÁRIO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CF/88

Definir o papel do Licenciamento Ambiental no Direito pátrio demanda uma reflexão acerca de uma questão que comumente a doutrina levanta: A Constituição Federal tutela o Meio Ambiente pelo valor que possui em si mesmo ou pela importância que ele tem para o ser humano?

Essa questão é oriunda de distintos paradigmas filosóficos que, no âmbito jurídico ambiental, são representados pelo antropocentrismo e pelo ecocentrismo. Essas correntes de pensamentos discutem acerca de a quem serve o Direito Ambiental, assim como se as normas ambientais seriam destinadas a proteger a pessoa humana ou a vida em todas as suas formas.

Explicam Milaré e Coimbra (2004, p. 11) que:

Antropocêntrico vem a ser o pensamento ou a organização que faz do Homem o centro de um determinado universo, ou do Universo todo, em cujo redor (ou órbita) gravitam os demais seres, em papel meramente subalterno e condicionado. É a consideração do Homem como eixo principal de um determinado sistema, ou ainda, do mundo conhecido. Tanto a concepção quanto o termo provêm da Filosofia.

Para a corrente antropocêntrica, o destinatário da proteção ambiental é o ser humano. As necessidades humanas e o bem estar da coletividade social ocupam o núcleo da visão antropocêntrica. As normas ambientais são criadas para proteger os bens ambientais na medida e proporção do valor que esses possuem para o ser humano.

Em contrapartida, conforme explica Thomé (2013, p. 60):

a corrente ecocêntrica (ou biocêntrica) considera o ser humano como mais um integrante do ecossistema, do todo, onde a fauna, a flora e a biodiversidade são merecedores de especial proteção e devem ter direitos semelhantes aos dos seres humanos.

Nessa polarização, há quem entenda pela existência de uma terceira corrente, a biocêntrica, que serviria de meio termo entre o antropocentrismo e o ecocentrismo. Sirvinskas (2013, p. 112) nos explica que:

Antropocentrismo, ecocentrismo e biocentrismo são concepções genéricas atribuídas pelos cientistas em face da posição do homem no meio ambiente. Antropocentrismo coloca o homem no centro das preocupações ambientais, ou seja, no centro do universo. Ecocentrismo, ao revés, posiciona o meio ambiente no centro do universo. Biocentrismo, por sua vez, procura conciliar as duas posições extremas, colocando o meio ambiente e o homem no centro do universo.

Em que pese a CF/88 ter conferido uma ampla proteção aos bens ambientais, a análise do seu conjunto permite identificarmos que a Carta Magna coloca o ser humano como principal destinatário da proteção ambiental. Thomé (2013, p. 61) afirma que “A Carta Magna de 1988 e a grande maioria das normas ambientais nacionais e internacionais são inequivocamente direcionadas pela visão antropocêntrica do meio ambiente”.

No mesmo sentido, Fiorillo (2012, p. 68 – 69) entende que:

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios fundamentais a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III) como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou a visão (necessariamente com reflexos em toda a legislação infraconstitucional – nela incluída toda a legislação ambiental) explicitamente *antropocêntrica*, atribuindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País (arts. 1º, I, e 5º da Carta Magna) uma posição de centralidade em relação aos nosso sistema de direito positivo.

De acordo com essa visão, temos que o direito ao meio ambiente é voltado para a *satisfação das necessidades humanas*.

Por sua vez, Thomé (2013, p. 61 – 62) também entende que a CF/88 tutela o Meio Ambiente em uma perspectiva antropocêntrica. Entretanto, ele afirma que a Carta Magna considera a natureza como um bem essencial a ser protegido, em uma espécie de antropocentrismo protecionista:

A Constituição de 1988, ao dispor no *caput* do art. 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, adota a concepção antropocêntrica protecionista na medida em que o meio ambiente saudável só pode ser preservado quando o ser humano utiliza os recursos naturais de maneira racional, preservando-os, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações. A Carta Magna prevê a exploração da propriedade privada, a utilização dos recursos naturais, a obtenção de lucro, mas desde que seja respeitada a função social da propriedade, a preservação dos recursos naturais e da legislação trabalhistas.

Para Mirra (1994 *apud* MACHADO, 2013, p. 153):

O *caput* do art. 225 é antropocêntrico. “É um direito fundamental da pessoa humana, como forma de preservar a ‘vida e a dignidade das pessoas’ – núcleo essencial dos direitos fundamentais, pois ninguém contesta que o quadro da destruição ambiental no mundo compromete a possibilidade de uma existência digna para a Humanidade e põe em risco a própria vida humana.”

Machado (2013, p. 153) destaca que “Nos parágrafos do art. 225 equilibra-se o antropocentrismo com o biocentrismo (nos §§ 4º e 5º e nos incisos I, II, III e VII do § 1º), havendo a preocupação de harmonizar e integrar seres humanos e biota.”

Nos explica Fiorillo (2012, p. 70) que:

Na verdade o direito ambiental possui uma necessária visão antropocêntrica, porquanto o único animal racional é o homem, cabendo a este a preservação das espécies, incluindo a sua própria. Do contrário, qual a será o grau de valoração, senão for a humana, que determina, *v.g.*, que animais podem ser caçados, em que época se pode fazê-lo, onde etc.?

O fato de ter a CF/88 adotado a concepção antropocêntrica não diminui a proteção jurídica ao Meio Ambiente natural. A tutela constitucional à vida não humana e mesmo aos bens ambientais não vivos está assegurada no texto da Carta Magna, sendo farta também a legislação infraconstitucional. Entretanto, como aponta a doutrina, essa proteção deve ser interpretada sempre na perspectiva humana. Por sua vez, essa perspectiva humana deve ser entendida nos limites Constitucionais, pois a CF/88 define parâmetros de equilíbrio.

### 3.3 DOS DIVERSOS ASPECTOS DO *CAPUT* DO ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O art. 225 da CF/88 representa, para a maior parte dos doutrinadores, um exemplo de um novo direito, de um direito de terceira geração, resultado de um contexto global de preocupação com as questões ambientais. Ele merece especial atenção, uma vez que, a ordem jurídica nacional incorporou os valores internacionais construídos, sobretudo, a partir da Conferência de Estocolmo em 1972. Da mesma forma, a interpretação constitucional até os dias atuais para as

mais diferentes finalidades tem sido fortemente influenciada pelos paradigmas internacionais de proteção ao Meio Ambiente.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 pode ser considerado o elemento central da Carta Magna em matéria ambiental. Ele sintetiza ideias, conceitos, direitos e obrigações sobre o Meio Ambiente, assim como serve de referência para a interpretação e aplicação de todos os demais instrumentos jurídicos que versem sobre a proteção e a utilização dos bens ambientais. Milaré (2009, p. 143 – 144) leciona que:

Cabe à Constituição, como lei fundamental, traçar o conteúdo, os rumos e os limites da ordem jurídica. A inserção do meio ambiente em seu texto, como realidade natural e, ao mesmo tempo, social, deixa manifesto do constituinte o escopo de tratar o assunto com *res maximi momenti*, isto é, de suma importância para a nação brasileira. É por isso que, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente, vamos localizar na norma constitucional os fundamentos da proteção ambiental e do incremento da sua qualidade.

O art. 225, *caput*, declarou 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.

Para Derani (2008, p. 245):

O texto do art. 225 pode ser visualizado em três partes: 1) apresentação de um direito fundamental - direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; 2) descrição de um dever do Estado e da coletividade - defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações; 3) prescrição de normas impositivas de conduta, inclusive normas-objetivo – visando assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A correta interpretação do referido artigo é de grande relevância para a compreensão da forma como a Constituição Federal tutela o Meio Ambiente e de como deve ser utilizado o Licenciamento Ambiental, evitando assim abusos, distorções e negligências, permitindo a construção de um ambiente saudável.

O dispositivo constitucional em comento consagra um direito que deve integrar o rol dos direitos fundamentais, sendo classificado como de terceira geração. Nas palavras de Silva (2004, p. 178) “No qualitativo *fundamentais* acha-se

a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive.”

Segundo Bulos (2014, p. 525):

Direitos fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social.

Sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive.

Os direitos fundamentais são conhecidos sob os mais diferentes rótulos, tais como direitos humanos fundamentais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, direitos naturais, liberdades fundamentais, liberdades públicas etc.

A Construção de um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é condição *sine qua non* não apenas para a convivência social e sobrevivência do ser humano, mas também, para uma sadia qualidade de vida. Sirvinskas (2013, p. 188) explica que:

A qualidade de vida é a finalidade que o Poder Público procura alcançar com a união da felicidade do cidadão ao bem comum, superando a estreita visão quantitativa expressa pelo conceito de nível de vida. 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 a maioria das Constituições passou a protegê-la mais intensamente como garantia da coletividade. Os vinte e seis princípios contidos na Declaração de Estocolmo de 1972 foram, na sua totalidade, encampados pelo art. 225 da CF. Esses princípios têm por escopo dar efetividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida do homem. Ressalte-se que a sadia qualidade de vida não está explicitamente inserida no art. 5º da CF; no entanto, trata-se de um direito fundamental a ser alcançado pelo Poder Público e pela coletividade. **Cuida-se de direito ou interesse difuso** que deve ser protegido para que “todos” possam usufruí-lo. Assim, os recursos naturais devem ser racionalmente utilizados para a subsistência do homem, em primeiro lugar, e das demais espécies, em segundo. **[GRIFOS NOSSOS]**.

Por sua vez, Derani (2008, p. 247) ensina que:

O fato de se revelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado um patrimônio coletivo conduz à conclusão de que sua manutenção não só é imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também à realização da sociedade como comunidade, isto é, como âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas, em última análise, à consecução de um objetivo de bem-estar comum.

Segundo Thomé (2013, p. 116) “o meio ambiente saudável é classificado pela doutrina clássica como interesse difuso e de terceira geração.” Por sua vez, Fiorillo (2012, p. 56) nos ensina que “o direito difuso apresenta-se como um direito *transindividual*, tendo um objeto *indivisível*, titularidade *indeterminada* e interligada por *circunstâncias de fato*.” Na visão de Bonavides (2004, p. 569):

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente a proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Nesse sentido, também já se manifestou o Supremo Tribunal Federal (1995, web):

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995.). No mesmo sentido: RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-1995, Primeira Turma, DJ de 22-9-1995.

Fiorillo (2012, p. 57) explica que o caráter transindividual se deve ao fato de transcender o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações individuais. Já a indivisibilidade ocorre, pois, ao mesmo tempo, pertence a todos, sem que ninguém o possua de forma específica, a exemplo do ar atmosférico. No exemplo do doutrinador, seus titulares são indeterminados, pois não há como individualizar cada pessoa que possa vir a ser afetada por uma eventual poluição do ar, sendo a situação fática (não jurídica) que os interligam.

Para Bulos (2014, p. 1611):

O meio ambiente é um direito difuso, pois não se funda num vínculo jurídico determinado, específico, mas em dados genéricos, contingentes, acidentais

e modificáveis, do mesmo modo que acontece com pessoas que consomem produtos idênticos, habitam uma mesma região, participam de empreendimentos comuns a uma categoria de acordo com circunstâncias socioeconômicas. Por isso, o meio ambiente não é um direito subjetivo típico, divisível, particularizável, que pode ser usufruído individualmente. Ao contrário, é um direito exigível a quem tem o dever jurídico de prestá-lo: o Poder Público.

No tocante a ser o Meio Ambiente saudável um direito fundamental de terceira geração consagrado no texto constitucional, esclarecedores são os ensinamentos de Mendes e Branco (2014, p. 150-151), ao explicarem as características das “gerações” de direitos fundamentais:

A primeira delas abrange os direitos referidos nas Revoluções americana e francesa. São os primeiros a ser positivados, daí serem ditos de **primeira geração. Pretendia-se, sobretudo, fixar uma esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do Poder.** Daí esses direitos traduzirem-se em postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal de cada indivíduo. São considerados indispensáveis a todos os homens, ostentando, pois, pretensão universalista. Referem-se a liberdades individuais, como a de consciência, de reunião, e à inviolabilidade de domicílio. São direitos em que não desponta a preocupação com desigualdades sociais. O paradigma de titular desses direitos é o homem individualmente considerado. Por isso, a liberdade sindical e o direito de greve – considerados, então, fatores desarticuladores do livre encontro de indivíduos autônomos – não eram tolerados no Estado de Direito liberal. A preocupação em manter a propriedade servia de parâmetro e de limite para a identificação dos direitos fundamentais, notando-se pouca tolerância para as pretensões que lhe fossem colidentes.

O descaso para com os problemas sociais, que veio a caracterizar o *État Gendarme*, associado às pressões decorrentes da industrialização em marcha, o impacto do crescimento demográfico e o agravamento das disparidades no interior da sociedade, tudo isso gerou novas reivindicações, impondo ao Estado um papel ativo na realização da justiça social. O ideal absenteísta do Estado liberal não respondia, satisfatoriamente, às exigências do momento. Uma nova compreensão do relacionamento Estado/sociedade levou os Poderes Públicos a assumir o dever de operar para que a sociedade lograsse superar as suas angústias estruturais. Daí o progressivo estabelecimento pelos Estados de seguros sociais variados, importando intervenção intensa na vida econômica e a orientação das ações estatais por objetivos de justiça social. Como consequência, uma diferente pletera de direitos ganhou espaço no catálogo dos **direitos fundamentais – direitos que não mais correspondem a uma pretensão de abstenção do Estado, mas que o obrigam a prestações positivas. São os direitos de segunda geração, por meio dos quais se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos. Dizem respeito a assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer etc.**

O princípio da igualdade de fato ganha realce nessa segunda geração dos direitos fundamentais, a ser atendido por direitos a prestação e pelo reconhecimento de liberdades sociais – como a de sindicalização e o direito de greve. **Os direitos de segunda geração são chamados de direitos sociais**, não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a

reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados. Já os direitos chamados de **terceira geração** peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, **à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural.** [GRIFOS NOSSOS].

Os autores anteriormente citados destacam que essa divisão em gerações (ou dimensões) tem o propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem como resultado das reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Para eles, os direitos previstos num momento não são suplantados por aqueles surgidos em instante posterior. Ocorre uma coexistência entre direitos de cada geração, conjuntamente válidos. Essa compreensão é fundamental, pois indica que os direitos devem ser usufruídos em uma relação harmônica entre si, uma vez que cada um tutela um valor de relevante importância em uma determinada área. Para Mendes e Branco (2014, p. 152):

A visão dos direitos fundamentais em termos de gerações indica o caráter cumulativo da evolução desses direitos no tempo. Não se deve deixar de situar todos os direitos num contexto de unidade e indivisibilidade. Cada direito de cada geração interage com os das outras e, nesse processo, dá-se à compreensão.

Para Fiorillo (2012, p. 67 – 68), o art. 225 da CF/88 estabelece quatro concepções no âmbito do Direito Ambiental:

a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o *bem ambiental*; c) de que a Carta Maior determina tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações.

Fiorillo (2012, p. 64) destaca que a palavra “todos”, expressa no art. 225 da CF/88, possui um conteúdo ainda não pacífico. Ele explica que uma corrente doutrinária entende que qualquer pessoa humana, independentemente da nacionalidade ou local de residência, teria a possibilidade de estar adaptada à tutela desses valores ambientais e de exercer os direitos ambientais no território nacional. Já outra corrente, a qual o autor se filia, restringe a abrangência do termo aos

brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, em conformidade com o art. 5º da CF/88.

Sobre o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, Sirvinskas (2013, p. 187) explica que:

Essa expressão deve ser interpretada conciliando o binômio: desenvolvimento (art. 170, VI, da CF) *versus* meio ambiente (art. 225, *caput*, da CF). Assim, compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não se deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material. O equilíbrio ecológico não significa a inalterabilidade das condições naturais. Busca-se, no entanto, a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários bens que compõem a ecologia (populações, comunidades, ecossistemas e biosfera).

Machado (2013, p. 65 – 66), por sua vez, nos diz que:

O direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, de forma a permitir a existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos. Ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado equivale a afirmar que há um direito a que não se desequilibre significativamente o meio ambiente.

Machado (2013, p. 66) destaca que o conceito de “equilíbrio” não é estranho ao Direito, pois a busca do equilíbrio nas relações pessoais e sociais tem sido um fim a atingir nas diferentes legislações. O equilíbrio busca uma igualdade, absoluta ou aproximada, entre forças que se opõem. O autor leciona ainda que esse estado de equilíbrio não tem por objetivo a obtenção de uma estabilidade absoluta, na qual nada seja alterado. Para ele, existe aí um desafio científico, social e político, com caráter permanente, de aferição e decisão acerca de serem as mudanças e inovações positivas ou negativas. Definir regras para que isso ocorra é, na visão dele, uma necessidade do Direito contemporâneo.

O art. 225 da CF/88 utilizou a expressão “bem de uso comum do povo”. A esse respeito, Fiorillo (2012, p. 185) assim se manifesta:

o art. 225 da Constituição, ao estabelecer a existência jurídica de um bem que se estrutura como sendo de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, configura uma nova realidade jurídica, disciplinando bem que não é público, muito menos particular. [...]

O bem ambiental criado pela Constituição Federal de 1988 é, pois, um bem de uso comum, a saber, um bem que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais.

Além disso, para que o bem tenha a estrutura de ambiental, deve ser, além de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida.

Derani (2008, p. 245) diz que:

O caráter jurídico do "meio ambiente ecologicamente equilibrado" é de um bem de uso comum do povo. Assim, a realização individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social.

Fiorillo (2012, p. 185 – 186) nos explica que os bens ambientais são aqueles fundamentais à garantia da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a somatória dos direitos fundamentais da pessoa humana, tais como: educação, saúde, trabalho, lazer e segurança formam a estrutura constitucional do que seria o bem ambiental. A harmonia entre essas diversas categorias promoveria à sadia qualidade de vida. Assim sendo, o bem ambiental não está reduzido aos recursos naturais, em que pese serem estes os que mais ganharam projeção. Tem-se aí o Meio Ambiente compreendido em grande amplitude.

No mesmo sentido, Sirvinskas (2013, p. 163) ensina que:

*Bem ambiental* é aquele definido constitucionalmente (art. 225, *caput*) como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Qual é o bem de uso comum do povo? Bem ou recurso ambiental é aquele definido no art. 3º, V, da Lei n. 6.938/81, ou seja, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. É, em outras palavras, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para Sirvinskas (2013, p. 164) a classificação clássica de bens em públicos e privados não se aplica aos bens ambientais. Esses podem ser considerados como uma terceira categoria. O bem ambiental é um bem difuso, pertencente a cada um e a todos. Não existe um titular específico e é insuscetível de divisão. Fiorillo (2012, p. 63) diz que:

A Constituição Federal de 1988 consagrou de forma nova e importante a existência de um bem que não possui características de bem público e, muito menos, privado, voltado à realidade do século XXI, das sociedades de massa, caracterizada por um crescimento desordenado e brutal avanço tecnológico.

Diante desse quadro, a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direitos que muitas vezes

transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos.

Por sua vez, Thomé (2013, p. 124 – 125) entende que:

Ao atribuir a característica de bem de uso comum do povo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o intuito do legislador constituinte foi o de reforçar a ideia de interesse transindividual no meio ambiente saudável, tendo em vista a titularidade coletiva dos bens naturais. O Poder Público é mero gestor do meio ambiente, que pode ser classificado como patrimônio público em sentido amplo, a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

O referido enquadramento do bem ambiental como de uso comum do povo, não se refere à tradicional classificação dos bens públicos que a doutrina administrativista elaborou, nem ao disposto no artigo 99 do Código Civil de 2002. Thomé (2013, p. 125) explica que, por ser um bem indisponível e de titularidade difusa, o Meio Ambiente não é passível de desafetação, como o são os clássicos bens de uso comum do povo do Direito Civil e Administrativo. Segundo Bulos (2014, p. 1611):

o sentido atribuído à expressão "bem de uso comum do povo", pelo constituinte de 1988, não é o mesmo do Direito Privado. Trata-se de um tertium genus, de um bem que não é público nem particular: o bem ambiental. O bem ambiental é um bem jurídico próprio, diferente daquele ligado ao direito de propriedade. Um industrial, por exemplo, pode ter uma fazenda e nela instalar sua fábrica; mas não poderá queimar as árvores ali presentes, sob pena de comprometer a qualidade do ar atmosférico. Ora, o ar que o industrial respira não é só dele; é dele, de seus empregados e de todos nós, indistintamente. Assim, quando o art. 225, caput, menciona "bem de uso comum do povo" quer referir-se ao bem ambiental, que excede o sentido clássico de propriedade, no qual o proprietário usa, goza e dispõe, como quiser, da coisa que lhe pertence.

A CF/88 atribui à todos o dever de proteger o Meio Ambiente. A Carta Magna designou à coletividade a obrigação de cuidar dos bens ambientais, não apenas para a presente geração, mas, também, para as futuras. Sirvinskas (2013, p. 190) destaca que "A continuidade da vida depende da solidariedade da presente geração no que diz com o destino das futuras gerações, criando-se o princípio da responsabilidade ambiental entre gerações". Portanto, cabe ao Poder Público, à iniciativa privada e à sociedade em geral promoverem a proteção ambiental. Sobre esse aspecto já se manifestou o Supremo Tribunal Federal (2012, web):

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. **Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção.** 2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. Agravo regimental não provido. (RE 417408 AgR / RJ. Rel. Min. Dias Tóffoli – Primeira Turma – 20/03/12). **[GRIFOS NOSSOS]**.

As disposições do art. 225 da Constituição Federal exprimem os valores e postulados básicos que servem de referência para a compreensão da proteção jurídica ao Meio Ambiente no Brasil. A correta interpretação dos seus termos aproxima os aspectos teóricos jurídicos nele construídos da realidade fática observada no cotidiano da vida social e econômica, contribuindo para a concretização dos objetivos constitucionais.

## 4 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### 4.1 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENQUANTO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída no Brasil pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e regulamentada pelo Decreto 99.274 de 06 de junho de 1990. Para os objetivos do presente trabalho, alguns aspectos da PNMA serão a seguir analisados.

Em que pese ser anterior a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 6.938/81 foi por esta recepcionada e apresenta-se, até os dias atuais, como a principal norma geral sobre a proteção ambiental. Em seu texto instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e estabeleceu princípios, objetivos e instrumentos para a tutela dos bens ambientais no Brasil. Thomé (2013, p. 183) afirma que “trata-se de diploma legal inovador à época de sua elaboração, influenciado pelas normas ambientais internacionais”. Nas palavras de Sirvinskas (2013, p. 247):

Trata-se da lei ambiental mais importante depois da Constituição Federal. Nela está traçada toda a sistemática necessária para a aplicação da política ambiental (conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidade objetiva etc.). Referida lei foi recepcionada pela nova ordem constitucional e, desde então, tem sido o referencial mais importante na proteção do meio ambiente. Assim, a política nacional do meio ambiente visa dar efetividade ao princípio matriz contido no art. 225, *caput*, da CF, consubstanciado no direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por sua vez, Milaré (2009, p. 325) destaca que a PNMA foi “um passo pioneiro na vida pública nacional, no que concerne à dinâmica da realidade ambiental.”

A PNMA reúne um conjunto de instrumentos de naturezas diversas com um objetivo comum: promover um desenvolvimento sustentável, com a harmonização entre as atividades utilizadoras de recursos ambientais, em sua maioria atividades econômicas, e os bens ambientais. Para Iglecias (2013, p. 35) “Trata-se de importante mecanismo de aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável, diretriz da atividade econômica nos dias atuais.” Ela visa alcançar a qualidade ambiental propícia à vida, com um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, em

sintonia com os ditames constitucionais que passaram a ser referência a partir de 1988.

Os objetivos gerais da PNMA, assim como os princípios legais sobre os quais ela deve se desenvolver, estão expressos no art. 2º da Lei nº 6.938/81 e reforçam esse raciocínio:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

No tocante ao *caput* do art. 2º, nos explica Sirvinskas (2013, p. 248) que:

*preservar* é impedir a intervenção humana na região, procurando manter o estado natural dos recursos ambientais. *Melhorar* é permitir a intervenção humana no ambiente com o objetivo de melhorar a qualidade dos recursos ambientais, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais. *Recuperar*, por fim, é permitir a intervenção humana, buscando a reconstituição da área degradada e fazer com que ela volte a ter as mesmas características da área original.

Os princípios relacionados nos incisos I a X do art. 2º são chamados pela doutrina de princípios legais. Os mesmos devem ser interpretados em consonância com os demais princípios constitucionais e doutrinários do Direito Ambiental, com os quais não se confundem, conforme explica Milaré (2007, p. 315):

Cabe observar, ademais, que os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente não se confundem nem se identificam com os princípios do Direito do Ambiente. São formulações distintas, embora converjam para o mesmo grande alvo, a qualidade ambiental e a sobrevivência do Planeta; por

consequente, eles não poderão ser contraditórios. A ciência jurídica e um determinado texto legal expressam-se de maneiras diferentes por razões de estilo e metodologia; não obstante, deve haver coerência e complementaridade entre eles.

Assim sendo, os princípios cumprem a função principal de orientar o legislador, a Administração Pública, o Poder Judiciário e a sociedade em geral na busca da proteção ambiental.

A Lei nº 6.938/81 também aponta os objetivos específicos e as diretrizes da PNMA. Para Thomé (2013, p. 185), os objetivos possuem natureza operacional, uma vez que se referem a procedimentos ou operações que deverão ser realizadas com o intuito de se alcançar os objetivos gerais. São, portanto, diretrizes que indicam ações precisas. Assim dispõem os arts. 4º e 5º:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

**I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;**

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

**VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;**

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. **As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. [GRIFOS NOSSOS].**

O inciso I do artigo 4º reúne, segundo Thomé (2013, p. 185), os três pilares do conceito de desenvolvimento sustentável por ele formulado: desenvolvimento econômico, equidade social e a preservação do Meio Ambiente. Assim sendo, o diploma legal dispõe sobre a proteção ao Meio Ambiente sem, contudo, ignorar os

interesses econômicos e sociais em geral, dando assim efetividade ao desenvolvimento com sustentabilidade. Essa compreensão se faz bastante pertinente pois, no caso do Licenciamento Ambiental, existe uma tendência nos diferentes discursos a se privilegiar apenas um pilar, em detrimento dos demais, causando uma distorção da finalidade da PNMA, assim como dos objetivos da CF/88.

Como forma de dar efetividade aos objetivos da PNMA, a Lei nº 6.938/81 também criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Segundo Sampaio (2011, p. 28):

Para instrumentalizar os princípios e diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o ordenamento jurídico brasileiro criou uma complexa rede institucional e que integra e compõe o SISNAMA, conforme dispõe o art. 6º da Lei 6.938/1981.

Nos termos do diploma legal, assim se estrutura o SISNAMA:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

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

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

Na visão de Thomé (2013, p. 190):

A finalidade da criação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente é estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da federação, visando a assegurar mecanismos capazes de, eficientemente, implementar a política nacional do meio ambiente.

O que a lei busca é assegurar uma estrutura pública, em nível nacional, dotada de competência e das ferramentas necessárias para pôr em prática as ações que resultem em uma proteção efetiva ao Meio Ambiente. Fica claro que a eficácia desse sistema depende de uma gestão eficiente do mesmo.

O artigo 9º da LPNMA apresenta um rol com treze incisos que dispõem sobre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Eles possuem a função de dar efetividade aos objetivos contidos no artigo 4º:

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

**IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;**

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. **[GRIFOS NOSSOS]**.

Sobre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, nos explica Sampaio (2011, p. 30) que “são eles os meios para a efetiva defesa e proteção do

meio ambiente. Em última análise, são os instrumentos da PNMA que visam garantir a eficácia e aplicação das normas e objetivos ambientais.” O autor destaca que cada um cumpre uma função no âmbito da PNMA, não excluindo outros mecanismos e iniciativas que tenham como finalidade a proteção e a defesa do Meio Ambiente.

A PNMA, interpretada a partir da CF/88, tem como objeto a qualidade ambiental propícia a vida, tanto das presentes como das futuras gerações, conforme disposto no art. 225 da Carta Magna. Nesse sentido, os instrumentos da PNMA, dentre eles o Licenciamento Ambiental, devem ser utilizados tendo como referência esse objeto maior. Nas palavras de Sirvinskas (2013, p. 248):

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção do meio ambiente, de um lado, com a garantia do desenvolvimento socioeconômico, de outro, objetivando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º da Lei n. 6.938/81).

Pelos termos da Lei 6.938/81 a política ambiental não deve ser entendida como um elemento impeditivo do desenvolvimento, e sim como um de seus vetores mais importantes, pois propicia o uso racional dos recursos ambientais. Sendo o Licenciamento Ambiental um dos instrumentos da PNMA, deve ser utilizado com observância do que dispõe referida norma legal.

A incorporação pela Lei nº 6.938/81 da ideia de um desenvolvimento sustentável condiciona ao entendimento de que a proteção ao Meio Ambiente não pode ser vista como um direito absoluto, com total prejuízo das atividades econômicas.

Na maior parte dessas atividades o Meio Ambiente funciona como matéria prima, portanto, sempre haverá, mesmo que minimamente, impactos ambientais. A análise da Lei nº 6.938/81 juntamente com o conjunto da CF/88 permite a identificação de que o legislador não está alheio a esse fato. Dessa forma, o legislador admite que certo grau de degradação e impacto são necessários e toleráveis, pois isso servirá de alicerce para o desenvolvimento socioeconômico.

O Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no inciso IV, do art. 9º da Lei nº 6.938/81. Segundo leciona Thomé (2013, p. 245), os recursos ambientais constituem-se de bem de uso comum

do povo e são essenciais à sadia qualidade de vida. Dessa forma, a sua utilização depende do consentimento prévio do Poder Público. Esse consentimento estatal é dado mediante um procedimento administrativo denominado de Licenciamento Ambiental. Na visão do autor, o Licenciamento Ambiental permite que o Estado exerça o controle prévio sobre as atividades que, de alguma forma, possam impactar o Meio Ambiente.

Torna-se assim, segundo Sirvinskas (2013, p. 275) “um importante instrumento de gerenciamento dos recursos ambientais e de controle preventivo.” Nesse sentido, ele viabiliza a efetiva implementação de um desenvolvimento sustentável. Para Destefenni (2004, p. 102):

A exigência de licenciamento ambiental é uma forma de controle da intervenção do homem no meio ambiente, quando essa intervenção possa resultar em qualquer degradação ao meio ambiente. Trata-se, sem dúvida, de um instrumento de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável, pois se procura harmonizar o interesse econômico com a necessária preservação do ambiente.

O Licenciamento Ambiental é entendido pela maior parte da doutrina como um instrumento tanto de regulação como de controle da atividade econômica. Levando em consideração o conjunto normativo e os termos do art. 225 da CF/88, o intuito de tal procedimento é garantir que as riquezas sejam produzidas, sem que com isso seja comprometida a qualidade de vida das gerações atuais e futuras. Para que isso possa ocorrer, o Licenciamento cria condicionantes, materializados nas licenças ambientais, para que as atividades e empreendimentos se realizem.

Farias (2006, p. 422), afirma que:

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

A função de controlar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente está expressamente estabelecida no inciso V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, o qual reza que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

O Licenciamento Ambiental tem por finalidade, segundo Farias (2006, P. 422), dar concretude ao disposto no *caput* do art. 225 da CF/88, assegurando a efetiva

proteção ao Meio Ambiente quando da implementação de atividades e empreendimentos que, de alguma forma, possam causar impactos aos bens ambientais. Nessa perspectiva, Farias (2006, p. 429) entende que:

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

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

O papel do Licenciamento Ambiental, como instrumento da PNMA, passa necessariamente pela observância do princípio do desenvolvimento sustentável, pois a Constituição Federal, conforme relatado na doutrina, aponta nesse sentido.

O conceito de desenvolvimento sustentável pode ser considerado um dos principais surgidos pela influencia do movimento ambientalista internacional. Ele traz consigo a proposta de conciliar os interesses socioeconômicos com a preservação dos bens ambientais, tanto para as presentes como para as futuras gerações, e está presente na Constituição Federal do Brasil.

Sirvinskas (2013, p. 168) leciona que:

A expressão foi definitivamente consagrada na ECO-92 e transformada em princípio. Tal princípio procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis, também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento. Desenvolvimento sustentável, no dizer de James Lovelock, “é um alvo móvel. Representa o esforço constante em equilibrar e integrar os três pilares do bem-estar social, prosperidade econômica e proteção em benefício das gerações atual e futuras”.

A Lei nº 6.938/81 apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável ao dispor, como já citado anteriormente, em seu art. 2º que PNMA tem por objetivo a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.” No art. 4º da referida lei também encontramos referência a tal conceito: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento

econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.”

A Constituição Federal em seus artigos 170 e 225 consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável dado pela Lei 6.938/81. O primeiro artigo está inserido no capítulo que trata da Ordem Econômica e Financeira e o segundo no capítulo do Meio Ambiente, ambos fazem referência ao desenvolvimento econômico e social desde que observada a preservação e defesa do Meio Ambiente para as presentes e futuras gerações. Assim sendo, o desenvolvimento sustentável apresenta-se assentado em um tripé formado pelas vertentes econômica, social e ambiental.

De forma fundamentada em diferentes autores, Machado (2013, p. 71 – 76) faz uma importante reflexão sobre o tema. O doutrinador nos explica que desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos. De um lado o conceito de sustentabilidade, e do outro o de desenvolvimento, sendo este qualificado ou caracterizado por aquele. Segundo Machado (2013, p. 72):

A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto a incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

Não há necessariamente que se atrelar, nessa operação inicial, o conceito de equidade intergeracional. Essa noção somente viria a compor o quadro dos elementos da sustentabilidade, quando juntássemos ao termo sustentabilidade o conteúdo ambiental, passando-se a um novo conceito - o de sustentabilidade ambiental. Então, teremos três elementos a serem considerados: o tempo, a duração de efeitos e a consideração do estado do meio ambiente em relação ao presente e ao futuro.

O consenso público poderá ser formado para alcançar a sustentabilidade ambiental em que nossas decisões públicas e privadas sejam consideradas no curto e longo prazo das ações individuais. Este conceito de sustentabilidade poderá servir como uma política geral abrangente, que possa influenciar numerosas posições ambientais subsidiárias.

Como se vê na conceituação de “sustentabilidade ambiental” não entra necessariamente a consideração do desenvolvimento, em seus aspectos econômicos e sociais. O chamado “desenvolvimento sustentável” é uma visão que pode convergir ou divergir da percepção da “sustentabilidade ambiental”.

Para Milaré (2009, p. 64 – 65): É falso o dilema “ou desenvolvimento ou meio ambiente”, na medida em que, sendo este fonte de recursos para aquele, ambos devem harmonizar-se e complementar-se.

No que diz respeito ao desenvolvimento, Machado (2013, p. 71 – 72) explica que:

A “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento” é oriunda da Resolução 41/128, da ONU, de 4 de dezembro de 1986.

Encontra-se, no segundo período do Preâmbulo da Declaração, **o conceito de desenvolvimento: “é um processo global, econômico, social, cultural e político que visa a melhorar continuamente o bem-estar do conjunto da população e de todos os indivíduos, embasado em suas participações ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na partilha equitativa das vantagens que daí decorrem”**. O art. 2º da mesma Declaração, em seu parágrafo primeiro, assinala que **“o ser humano é o sujeito central do desenvolvimento** e deve, portanto, ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”. Antes do “conjunto da população”, está o próprio indivíduo como destinatário do direito ao desenvolvimento. Ainda que aos Estados caiba criar o conjunto de situações que propiciem esse direito, antes de mais nada trata-se de um direito individual, que não deve ser apoderado politicamente pelos governos. **[GRIFOS NOSSOS]**.

Machado (2013, p. 72) destaca que o termo “desenvolvimento” pode significar adiantamento, crescimento, aumento, progresso. A ideia passada é a de que o desenvolvimento envolve uma busca de mudança, de alteração, de movimento.

Nesse sentido, tem-se a tentativa de construção da concepção de desenvolvimento sustentável. Entretanto, em que pese carregar uma proposta bem aceita em diferentes áreas, a sua materialização se mostra desafiadora. Para Machado (2013, p. 73 – 74):

O desenvolvimento sustentável é um intencional oxímoro, um paradoxo. Ele contém, em si mesmo, uma desconstrução, no qual um termo interminavelmente desmancha o outro. O processo de desconstrução começa pela identificação da oposição contida no conceito em particular.

O antagonismo dos termos - desenvolvimento e sustentabilidade - aparece muitas vezes, e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos.

O desafio do desenvolvimento sustentável existe pela ausência de uma certeza de que seja possível conciliar o desenvolvimento proveniente da área da economia capitalista dominante, com a sustentabilidade oriunda essencialmente da biologia e da ecologia. São expressões que podem ser contraditórias e inconciliáveis, a depender da perspectiva daquele que se dispõem a refletir sobre o tema.

Machado (2013, p. 74) cita que a visão de um desenvolvimento sustentável envolve uma mudança de perspectiva, na qual se substitui uma norma essencialmente econômica de expansão quantitativa, caracterizada apenas pelo crescimento, por uma qualitativa alicerçada no desenvolvimento. Esse novo paradigma, o qual adiciona o conceito de sustentabilidade ao de desenvolvimento, se tornou universal e reconheceu o ser humano como uma espécie distinta dos demais seres vivos. Derani (2008, p. 84) explica que:

Crescimento ou desenvolvimento, dentro da teoria neoclássica, expressam-se no aumento nominal do resultado do cálculo do produto interno, cuja valorização se dá à medida que se apliquem crescentemente capital, trabalho, recursos naturais (energia e matéria) e tecnologia, aumentando-se produção, transporte e consumo.

Como tudo depende de um aumento monetário, o quê, como, por quê, para quê é produzido não se espelha neste cálculo. A avaliação do produto interno é um cálculo do capital para o capital. Em suma, o que ele apresenta é a *quantidade* de capital investido, e o que disto decorre é a análise de quanto a mais de capital deve ser investido, para não se afogar a produção. Desta forma, toda uma lógica da produção é desenvolvida visando ao aumento do dinheiro. O que é produzido e sua utilidade são colocados em função do lucro a ser obtido. Esta submissão da espécie ao seu símbolo é o que garante o predomínio do mercado financeiro sobre o mercado de bens, aquele responsável por um movimento muito superior ao comercializado efetivamente.

Segundo Milaré (2009, p. 65):

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espço.

O desenvolvimento sustentável passa uma ideia de equilíbrio e harmonia entre o Meio ambiente e as atividades econômicas e só pode ser atingido no âmbito de um planejamento público integrado, levando em consideração a necessidade de construção de um equilíbrio ambiental. E o conceito de desenvolvimento necessariamente ultrapassa a concepção tradicional. O Meio Ambiente equilibrado é um objeto em harmonia com os demais com os quais se relaciona. Nesse sentido, a CF/88 lança uma diretriz, um paradigma e um objetivo, que se reúnem no princípio do desenvolvimento sustentável, com a compatibilização da realização das atividades econômicas diversas e a proteção dos bens ambientais.

O texto da Carta Magna não estabelece uma proteção absoluta aos bens ambientais e nem confere a eles um caráter de imutabilidade. A Constituição indica instrumentos e ações para a promoção do desenvolvimento sustentável, que passa, necessariamente, pela proteção ao Meio Ambiente. Machado (2013, p. 75) destaca que:

a Constituição estabelece as presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente. O relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos. (...) A continuidade da vida no planeta pede que esta solidariedade não fique represada na mesma geração, mas ultrapasse a própria geração, levando em conta as gerações que virão após. Há um novo tipo de responsabilidade jurídica: a equidade intergeracional.

Do ponto de vista do Direito, o desenvolvimento sustentável aponta para a materialização do conjunto normativo e principiológico da Constituição Federal. A Carta Magna conferiu uma grande amplitude ao conceito de Meio Ambiente, indicou os responsáveis pela sua proteção e traçou os parâmetros a serem observados para que seja possível um ambiente saudável e equilibrado. Milaré (2009, p. 69) adverte que:

A manutenção do ambiente saudável é fator integrante do processo de desenvolvimento sustentável. Mas esse processo, que tem na sociedade um grande contingente de atores e de agentes ambientais, depende da própria comunidade para desencadear-se e prosseguir. Desenvolvimento sustentável e sociedade sustentável fundem-se, na prática cotidiana, como efeito e causa.

O Licenciamento Ambiental pode ser considerado exemplo de um instrumento promotor e viabilizador dessa sustentabilidade. Segundo Amado (2014, p. 60), o desenvolvimento sustentável:

Tem previsão implícita na cabeça do artigo 225, combinado com o artigo 170, VI, ambos da Constituição Federal e expressa no Princípio 04 da Declaração do Rio: "Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente", tendo sido plantada a sua semente mundial na Conferência de Estocolmo de 1972.

O desenvolvimento sustentável, indicado pela Constituição, busca conciliar o desenvolvimento econômico de um modelo capitalista com a preservação dos bens ambientais. Segundo Milaré (2009, p. 67):

Como se pode ver, o desenvolvimento aqui preconizado infere-se da necessidade de um duplo ordenamento – e, por conseguinte, de um duplo direito –, com profunda raízes no Direito Natural e no Direito Positivo: o direito do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, individual e socialmente, e o direito de assegurar aos seus pôsteres as mesmas condições favoráveis.

O Licenciamento Ambiental, numa interpretação constitucional, deve ser promovido a partir dessa perspectiva conciliatória. Segundo Derani (2008, p. 113):

desenvolvimento sustentável implica, então, o ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que deve ser ajustado numa correlação de valores em que o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.

O discurso acerca do desenvolvimento sustentável é visto por muitos como vazio, fruto de uma retórica que apenas beneficia o próprio capitalismo. De qualquer forma, sendo a tarefa difícil ou mesmo impossível dentro da lógica do capital, é vista como uma busca necessária, uma vez que, segundo Sirvinskas (2013, p. 168):

Visa-se, com essa conciliação, assegurar a manutenção de todas as formas de vida na Terra, inclusive a humana. Busca-se, por meio desse princípio, melhorar a qualidade de vida, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas. Objetiva-se, com isso, a diminuição da miséria, da exclusão social e econômica, do consumismo, do desperdício e da degradação ambiental.

Assim sendo, por tudo que a doutrina expõe, o desenvolvimento sustentável é muito mais uma necessidade do que uma opção. A CF/88 estabelece as diretrizes para a sua promoção, levando em consideração tanto os aspectos ambientais quanto os que envolvem outros direitos fundamentais, tais como o da livre iniciativa e de propriedade.

O desenvolvimento sustentável comporta diferentes análises das mais distintas áreas do conhecimento. No que tange a sua dimensão jurídica, o mesmo pode se concretizar através do equilíbrio no gozo de diferentes direitos que se relacionam. Ao que parece não existe distinção entre o bem que propicia o desenvolvimento econômico, social, cultural, político e o que se destina a sadia qualidade de vida. Partindo desse pressuposto, não se pode falar em desenvolvimento com danos ambientais desordenados. No âmbito do Licenciamento Ambiental essa relação se apresenta de maneira bastante clara, mesmo que conflituosa.

Enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o Licenciamento Ambiental deve ser compreendido e utilizado em conformidade com os objetivos gerais e específicos dispostos na Lei que, por sua vez, deve ser interpretada à luz do que dispõe a Constituição Federal.

#### 4.2 DO DIREITO DE PROPRIEDADE E DA LIVRE INICIATIVA FRENTE AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Licenciamento Ambiental cumpre uma função essencial na proteção dos bens ambientais, levando em consideração a CF/88. No entanto, sempre enfrentou um grande desafio. A proteção ao Meio Ambiente implica, necessariamente, a intervenção do Estado no âmbito do domínio privado e econômico, limitando o exercício de direitos tradicionais. Dessa forma, a tutela jurídica ambiental vai de encontro a outros direitos que a própria CF/88 consagrou, tais como o da proteção à propriedade e o da livre iniciativa. Esse fato não parece surpresa, pois, conforme Derani (2008, p. 56):

o direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduz à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda a história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõe sobre a convivência das atividades sociais.

Algumas considerações sobre os direitos à propriedade privada e a livre iniciativa são pertinentes para compreendermos a função do Licenciamento Ambiental. Derani (2008, p. 174) explica que:

A compreensão dos princípios presentes no ordenamento jurídico, sobretudo o estudo daqueles princípios que destaco como princípios essenciais (princípios-essência), é fundamental para orientar uma prática compatível da atividade econômica com a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sobre a propriedade, Figueiredo (2014, p. 99) diz que:

Erigida ao status de direito e garantia fundamental pela Carta Política de 1988 (art. 5º, XVII), traduz-se no poder de usar, gozar, dispor e perseguir um bem, em caráter exclusivo e perpétuo. Propriedade privada, portanto, é um direito real, exercido por um determinado titular em face de um determinado bem, que lhe assegura

direito de uso (utilização do bem como melhor lhe aprouver), de fruição (auferir lucro com o bem), de disposição (possibilidade de livre alienação da coisa de acordo com seu livre-arbítrio) e de seqüela (direito de persecução do bem, onde quer que ele esteja).

Este princípio assegura aos agentes econômicos direito à propriedade dos fatores de produção e circulação de bens em seus respectivos ciclos econômicos, sendo instrumento garantidor da livre iniciativa de empreendimentos privados.

Nos ensinamentos de Bulos (2014, p. 614 – 615):

O direito de propriedade é a expressão jurídica da propriedade. Revela o poder atribuído pela Constituição para o indivíduo usar, gozar e dispor da coisa.

Pelo tratamento constitucional dispensado ao direito de propriedade sentiremos a anatomia do Estado, os princípios básicos que o regem. Saberemos, por exemplo, se é socialista ou capitalista, com todos os pormenores jurídicos, econômicos, políticos e sociais daí evidenciados.

Trata-se, pois, de um direito nodular à fisiologia do Estado e, conseqüentemente, de toda a base jurídica da sociedade. Daí o seu status constitucional, porque ele não é mero direito individual, de natureza privada, e sim uma instituição jurídica que encontra amparo num complexo de normas constitucionais relativas à propriedade.

Por certo, muito já se disse sobre o direito de propriedade, sobretudo no campo civilístico. A influência do Direito Romano impregnou o assunto, prosperando a concepção de que ele não passava de um atributo da personalidade do indivíduo, um direito natural, pois, ligado à ideia de liberdade.

O direito de propriedade, segundo Bulos (2014, p. 614 – 615), tradicionalmente estruturado pelo Direito Civil, foi se distanciando das suas bases civilistas. Nos termos da atual Constituição ele não é mero direito privado, e sim uma instituição que possui uma função social. Ele não perdeu a sua característica básica de ser essencialmente usufruído pelo seu titular. Assim sendo, um empreendedor pode desenvolver uma determinada atividade no âmbito dos seus domínios, de acordo com a sua vontade. Entretanto, esse usufruto da propriedade encontra limitações que decorrem de outros direitos também fundamentais, tais como o do Meio Ambiente equilibrado e saudável.

Bulos (2014, p. 615) explica que a instituição jurídica propriedade sofreu mudanças significativas ao longo dos tempos. “A multiplicação das transferências coativas, a tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos fizeram com que o seu exercício fosse relativizado”. Segundo o autor, fatores econômicos, políticos, históricos e sociais repercutiram na sua estrutura e na sua função, concorrendo para desagregar o poder do proprietário.

O direito de propriedade é expressamente consagrado pela Constituição Federal, no Capítulo dos “Direitos e Garantias Fundamentais,” (art. 5º, XXII, CF/88) que, ao mesmo tempo dispõe “a propriedade atenderá a sua função social” (Art. 5º, XXIII, CF/88), princípio este da ordem econômica (Art. 170, III, CF/88), assim como o de defesa do meio ambiente (Art. 170, VI, CF/88). A função social da propriedade foi inserida na base estrutural, no centro do conceito de propriedade, qualificando-o e transformando a sua natureza, de maneira tal que não mais deve ser compreendida somente em uma dimensão individual, mas, também, no sentido coletivo, público e social. Bulos (2014, p. 616) ensina que:

Função social da propriedade é a destinação economicamente útil da propriedade, em nome do interesse público. Seu objetivo é otimizar o uso da propriedade, de sorte que não possa ser utilizada em detrimento do progresso e da satisfação da comunidade.

Mendes e Branco (2014, p. 327) lecionam que a CF/88 dedicou inúmeras disposições à disciplina da propriedade. Eles destacam que o conceito de propriedade e a finalidade da mesma evoluíram com o passar do tempo, sendo hoje analisadas em uma perspectiva constitucional e na sua relação com os demais direitos. Os autores ensinam que a garantia constitucional da propriedade assegura uma proteção das posições privadas já configuradas, assim como dos direitos a serem potencialmente constituídos. Dessa forma, garante-se a propriedade como instituto jurídico, obrigando o legislador a promulgar normas que assegurem não apenas a sua existência, mas também a sua funcionalidade e a utilidade privada desse direito.

Nesse sentido, a limitação do direito de propriedade não pode extingui-lo. O proprietário de uma dada área, por exemplo, não pode ter seu direito ao usufruto dessa eliminado, salvo nos casos em que a própria CF/88 autoriza.

Em que pese ser um direito fundamental dos mais antigos de que se tem notícia, e estar constitucionalmente consagrado no nosso ordenamento, o direito de propriedade deve ser compreendido na sua relação com outros direitos que, necessariamente, o limitam. Na verdade, sendo um direito fundamental individual, possui como característica a sua submissão à ponderação, uma vez que não se reconhecem direitos absolutos e cada um encontra o seu limite de exercício no outro.

A visão tradicional do Direito Civil, essencialmente privatista e individual, deu lugar a uma interpretação que leva em consideração o interesse público em um âmbito coletivo. Ramos (2000, p. 10 *apud* JELINEK, 2006, p.7) diz que:

Ao recepcionar-se, na Constituição Federal, temas que compreendiam, na dicotomia tradicional, o estatuto privado, ocorreram transformações fundamentais nos pilares do sistema de direito civil clássico: na propriedade (não mais vista como um direito individual, de característica absoluta, mas pluralizada e vinculada à sua função social).

No entendimento de Mendes e Branco (2014, p. 342 – 343):

Deve-se reconhecer que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária. As disposições legais relativas ao conteúdo têm, portanto, inconfundível caráter constitutivo. Isso não significa, porém, que o legislador possa afastar os limites constitucionalmente estabelecidos. A definição desse conteúdo pelo legislador há de preservar o direito de propriedade na qualidade de garantia institucional. Ademais, as limitações impostas ou as novas conformações emprestadas ao direito de propriedade hão de observar especialmente o princípio da proporcionalidade, que exige que as restrições legais sejam adequadas, necessárias e proporcionais.

Os autores anteriormente citados destacam que restrições a determinados direitos, tal qual o de propriedade, podem ser impostas. Entretanto, deve-se indagar não apenas a sua admissibilidade constitucional, mas também a compatibilidade dessas restrições com o princípio da proporcionalidade.

A CF/88 obriga que se dê uma interpretação mais ampla ao instituto da propriedade, tanto na sua abordagem constitucional, quanto nas disposições legais sobre o tema. Conforme Jelinek (2006, p. 28):

A moderna concepção de direito exige que os valores constitucionais, em especial os relativizadores, sejam aplicados na concretização da extensão do direito de propriedade. A titularidade ainda constitui um dos pilares informativos da legislação civil, mas não mais se mostra possível que a propriedade seja concebida meramente com caráter individualista. A estrutura da propriedade privada no Código Civil de 2002, em que pese não apresentar caráter revolucionário, apresenta algumas inovações, no sentido de incorporar os princípios informadores da matéria, não se tratando de meras reformas formais. Consagra-se a relativização do direito de propriedade, afastando a tradição patrimonialista, individualista e absolutista insculpida no Código Civil de 1916, e incorporando a concepção social e funcional da propriedade.

No plano ambiental, a função social da propriedade ganha a dimensão de função socioambiental, que consiste na limitação pelo Poder Público do uso da

propriedade pelo seu proprietário, levando em consideração os fatores ambientais. O objetivo é proteger o Meio Ambiente e garantir o seu equilíbrio para que a sociedade, titular de tal direito difuso, tenha uma sadia qualidade de vida.

O Supremo Tribunal Federal (1995, web) entende que é possível e obrigatória a intervenção na propriedade privada para garantir o respeito ao patrimônio ambiental:

Preservação do meio ambiente: "A própria Constituição da República, ao impor ao poder público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a **intervenção estatal na esfera da iniciativa privada**, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular **utilizar adequadamente os recursos naturais** disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente" (STF, MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-11-1995). **[GRIFOS NOSSOS]**.

No tocante a livre iniciativa, a mesma também está consagrada no art. 170 da Constituição Federal, que versa sobre a Ordem Econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...]  
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Ordem econômica, segundo Figueiredo (2014, p. 94) consiste nas “disposições constitucionais estabelecidas para disciplinar o processo de interferência do Estado na condução da vida econômica da Nação, mormente nas atividades geradoras de rendas e riquezas.”

Derani (2008, p. 173) destaca que:

A base do desenvolvimento das relações produtivas está na natureza. E a natureza só pode ser compreendida enquanto integrante das relações humanas - aqui inseridas, com todo o seu peso, as relações econômicas. Esta união visceral, necessariamente, tem de se fazer sentir no interior do ordenamento jurídico. São estes os elementos que suportam a tese de que a realização do art. 225 da Constituição Federal passa pela efetivação do art. 170 e vice-versa.

Essa necessária relação de harmonização decorre da própria CF/88. Segundo Bulos (2014, p. 1516):

O constituinte de 1988 optou por um ordenamento econômico composto. Por isso, a ordem econômica na Carta de 1988 está impregnada de princípios e soluções contraditórias. Ora abre brechas para a hegemonia de um capitalismo neoliberal, ora enfatiza o intervencionismo sistemático, aliado ao dirigismo planificador, ressaltando até elementos socializantes.

Nos ensinamentos de Barcellos e Barroso (2003, p. 196 - 197):

A ordem jurídica é um sistema – o que pressupõe unidade equilíbrio e harmonia. Em um sistema, suas diversas partes devem conviver sem confrontos inarredáveis. Para solucionar eventuais conflitos entre normas jurídicas infra constitucionais utilizam-se, como já visto, os critérios tradicionais da hierarquia, da norma superior e da especialização. Na colisão de normas constitucionais, especialmente de princípios – mas também, eventualmente, entre princípios e regras e entre regras e regras – emprega-se a técnica da ponderação. Por força do princípio da unidade, inexistente hierarquia entre normas da constituição, cabendo ao intérprete a busca da harmonização possível, *in concreto*, entre os comandos que tutelam valores ou interesses que se contraponham. Conceitos como os de ponderação e concordância prática são instrumentos de preservação do princípio da unidade, também conhecido como princípio da unidade hierárquico-normativa da constituição.

Figueiredo (2014, p. 97), explica que a livre iniciativa:

Significa que o Estado não deve restringir o exercício da atividade econômica, salvo nos casos em que se fizer necessário, para fins de proteção do consumidor e de toda a sociedade. Outrossim, podemos destacar que, por este princípio, a escolha do trabalho fica ao arbítrio da liberdade do indivíduo (pessoa natural ou jurídica), não podendo o Estado interferir para tanto. Todavia, consubstanciado na defesa da coletividade, o Estado pode e deve disciplinar, impondo os requisitos mínimos necessários para o exercício da atividade laborativa, com o fito de que esta seja exercida, tão somente, por profissionais capacitados e habilitados para tanto.

Levando em consideração tanto o art. 225, quanto o próprio art. 170 que coloca a proteção ambiental como um dos princípios da Ordem Econômica, a livre iniciativa pode ser limitada por fatores ambientais. Cabe ao Estado criar as normas que regulem a atividade econômica, levando em consideração a proteção ao Meio Ambiente sem impedir o exercício do direito constitucional à livre iniciativa.

Para Figueiredo (2014, p. 94 – 95):

A vigente Constituição da República prevê, como regra, a intervenção indireta do Estado na Ordem Econômica, de forma maximizada, via regulação e normatização, e, excepcionalmente, a intervenção direta, tão somente, nas hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, de forma minimalista. Ao Estado brasileiro, portanto, no que tange à seara econômica, é permitido atuar como agente normativo e regulador e, por meio dessas posições, exercer uma tríplice função: fiscalizadora,

incentivadora e planejadora, a teor do que preceitua o artigo 174 da Constituição de outubro de 1988, e como agente explorador de atividade econômica, no que se refere aos casos de monopólio constitucional (art. 177, CRFB), prestação de serviços públicos (art. 175, CRFB), bem como nas hipóteses de exploração concorrencial com o particular (art. 173, CRFB).

A função estatal se mostra ampla e necessariamente deve ocorrer de forma a respeitar os diferentes princípios e direitos consagrados na Carta Magna. Sobre o tema, esclarecedores são os ensinamentos de Figueiredo (2014, p. 106):

Cabe ressaltar, por oportuno, que, consoante a classificação da aplicação das normas constitucionais, de José Afonso da Silva, tal comando se trata de norma constitucional de eficácia contida, uma vez que, em que pese ter aplicabilidade direta e imediata, observando-se que não carece de regulamentação, pode ter seu alcance contido e limitado pelo legislador infraconstitucional.

Assim, fácil compreender que o traço característico das Constituições de cunho social, sejam estas de caráter intervencionista (social) ou neoliberal (regulador), é exatamente conter e limitar o campo de atuação e exercício dos direitos e garantias individuais que, embora se tratem, em regra, de normas de eficácia plena, a teor do disposto no artigo 5º, § 1º, podem ser mitigadas no campo infraconstitucional, pelo legislador ordinário, em prol da coletividade:

Art. 5º (...)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Destarte, da leitura do texto acima transcrito, depreende-se que a regra é a liberdade de exercício da atividade econômica, como corolário da livre-iniciativa, na qual o Estado não deve interferir na manifestação volitiva de seus cidadãos para tanto. Todavia, isso não significa que o Estado, nos casos em que se evidencie interesse da coletividade, não possa regular a atividade econômica, impondo requisitos para seu exercício racional, atuando, inclusive, com poder de polícia administrativa para fazer valer e efetivar suas medidas, devendo tal dispositivo ser interpretado de forma sistemática com os demais preceitos constitucionais de direito econômico.

O Supremo Tribunal Federal (2005, web) já se manifestou sobre a livre iniciativa diversas vezes, vejamos um exemplo:

**É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre-iniciativa.** Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. **A livre-iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho.** Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. Se de um lado **a Constituição assegura a livre-iniciativa**, de outro determina ao Estado a adoção de todas as

providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [arts. 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição]. **Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.** O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes (ADI n. 1.950. Relator: Min. Eros Grau. Julgado em 03.11.05. Plenário. DJ,02.06.06). No mesmo sentido: ADI n. 3.512. Relator: Min. Eros Grau. Julgado em 15.02.06. DJ, 23.06.06. **[GRIFOS NOSSOS]**

Exemplificando o posicionamento do STF, Mendes e Branco (2014, p. 248 – 249) destacam que:

Em casos, por exemplo, envolvendo a colisão entre o direito ao meio ambiente equilibrado e a livre iniciativa econômica, que se têm tornado frequentes na jurisprudência do Tribunal, a utilização do princípio da proporcionalidade é manifesta. Emblemático, nesse sentido, o julgamento da ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia, em que se discutia se decisões judiciais que autorizavam a importação de pneus usados – enquanto manifestação da liberdade de iniciativa e comércio – ofendiam a garantia constitucional ao meio ambiente equilibrado (CF, art. 225). Submetendo o problema ao juízo de ponderação entre valores, o Supremo Tribunal Federal assentou, nos termos do voto da Relatora, que “haveria de se ter em conta que o preço industrial a menor não poderia se converter em preço social a maior, a ser pago com a saúde das pessoas e com a contaminação do meio ambiente”

A busca pelo desenvolvimento econômico com sustentabilidade torna legítima a atuação do Estado no sentido de limitar o exercício dos direitos à propriedade privada e à livre iniciativa. É bem verdade que, conforme Machado (2013, p. 91):

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrar o desenvolvimento sustentável. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a “harmonia com a natureza” será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem. Parece paradoxal chegar-se a essa solução do impedimento do acesso humano, que, a final de contas, deve ser decidida pelo próprio homem.

Entretanto, a discussão se dá pelo fato de colidirem direitos fundamentais. Essa restrição a direitos fundamentais de primeira geração deve observar as limitações que esses mesmos direitos impõem ao Estado. Bulos (2014, p. 463 – 464) explica que os bens constitucionais não são superiores uns aos outros, pois integram o mesmo texto magno. No caso de conflito entre preceitos constitucionais, deve o intérprete fazer uso da ponderação de valores ou interesses, como recurso para avaliar qual bem constitucional deve prevalecer no caso concreto. Deve ocorrer

uma análise buscando uma interpretação que priorize o interesse mais racional para reger o caso especificamente.

Mesmo sendo o Meio Ambiente equilibrado e saudável um direito fundamental, ele não é absoluto. A proteção aos bens ambientais deve se dar em sintonia com os demais direitos fundamentais, da mesma forma que o exercício desses direitos deve observar a proteção ao Meio Ambiente. O conjunto normativo da CF/88 busca a promoção de um desenvolvimento sustentável, portanto, a observância de um equilíbrio entre todos os seus valores é indispensável para essa construção.

No âmbito do Licenciamento Ambiental, dois princípios são comumente utilizados como referências ou fundamentos, muitas vezes determinantes, para a concessão de licenças ambientais, assim como para o estabelecimento das suas condições, sua revogação e modificação. A própria existência de um procedimento de Licenciamento Ambiental tem sido justificada por tais princípios. Tratam-se dos princípios da prevenção e da precaução. Eles funcionam como argumentos principais na limitação do direito de uso da propriedade e da livre iniciativa, produzindo efeitos diretos na esfera do domínio privado e econômico.

#### 4.3 DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO

O princípio da prevenção talvez seja um dos mais importantes em matéria de proteção ao Meio Ambiente. Na prática, ele afeta diretamente as atividades e empreendimentos utilizadores dos bens ambientais, sendo, muitas vezes, a principal fundamentação para a concessão ou não das licenças ambientais pelo órgão competente, assim como sua revogação ou anulação por esse ou pelo Poder Judiciário. Como explica Amado (2014, p. 56 – 57):

Por este princípio, implicitamente consagrado no artigo 225, da CRFB, e presente em resoluções do CONAMA, já se tem base científica para prevenir os danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, devendo-se impor ao empreendedor condicionantes no licenciamento ambiental para mitigar ou elidir os prejuízos.

Ele se volta a atividades de vasto conhecimento humano (risco certo, conhecido ou concreto), em que já se definiram a extensão e a natureza dos danos ambientais, trabalhando com boa margem de segurança.

O autor esclarece que, no Direito Ambiental, a prevenção deve ser buscada sempre que possível. Ele destaca que, dada a natureza irreversível dos danos ambientais, a prevenção deve ser aplicada, pois remediar os impactos ao Meio Ambiente nem sempre é possível.

No princípio da prevenção existe uma verdade científica acerca da natureza e da extensão dos impactos que uma determinada atividade pode causar ao Meio Ambiente. Segundo Rodrigues (2005, p. 203):

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam.

Por sua vez, Antunes (2010, p. 45) diz que o princípio da prevenção pode ser aplicado “a impactos ambientais já conhecidos e dos quais possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis”. O autor explica que as autoridades públicas solicitam estudos de impacto ambiental no Licenciamento Ambiental com base no referido princípio. A própria existência em si de um processo de Licenciamento Ambiental tem como fundamento a prevenção, uma vez que ele atua no sentido de prevenir ou mitigar os eventuais danos que uma determinada atividade causaria ao Meio Ambiente.

Fiorillo (2012, p. 126) afirma de maneira enfática que:

Diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdade de condições, uma situação idêntica à anterior, adota-se o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental.

Na visão do autor supracitado, a prevenção se mostra como um preceito fundamental, pois alguns eventos não tem reparação e os danos por eles causados são imensuráveis e irreparáveis. Ele utiliza como exemplos a extinção de uma determinada espécie e o acidente nuclear na usina de Chernobyl na Ucrânia, para ilustrar situações nas quais o direito nada pode fazer.

Ainda segundo Fiorillo (2012, p. 127):

O princípio da prevenção encontra-se presente ainda na ótica do Poder Judiciário e da Administração. Com efeito, a aplicação da jurisdição coletiva, que contempla mecanismos de tutela mais adaptados aos direitos difusos, objetivando impedir a continuidade do evento danoso, bem como a possibilidade de ajuizamento de ações que apenas visem uma atuação preventiva, a fim de evitar o início de uma degradação (através de liminares, de tutela antecipada), a aplicação do real e efetivo acesso à justiça e o princípio da igualdade real, estabelecendo tratamento paritário entre litigantes, são instrumentos utilizados com vistas a salvaguardar o meio ambiente e a qualidade de vida.

Sob o prisma da Administração, encontramos a aplicabilidade do princípio da prevenção por intermédio das licenças, das sanções administrativas, da fiscalização e das autorizações, entre outros tantos atos do Poder Público, determinantes da sua função ambiental de tutela do meio ambiente.

O princípio da prevenção, portanto, se apresenta como instrumento efetivo de atuação do Poder Público na proteção ao Meio Ambiente, garantindo que o Direito não se torne inócuo, um espectador da realidade fática. Antes, venha a se tornar um dos mecanismos no processo de construção do desenvolvimento sustentável, protegendo os bens ambientais, porém, permitindo que as atividades e empreendimentos se realizem. Essa concepção se apresenta de maneira clara no processo de Licenciamento Ambiental, pois ao licenciar as atividades e empreendimentos utilizadores dos recursos ambientais, objetiva assegurar que os mesmos venham a ser sustentáveis ao impactarem o Meio Ambiente em um patamar mínimo.

De forma muito semelhante, a doutrina apresenta o princípio da precaução. Nas palavras de Thomé (2013, p. 69):

O princípio da precaução foi proposto formalmente na Conferência do Rio 92 e é considerado uma garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este princípio afirma que no caso de ausência da certeza científica formal, a existência do risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prevenir, minimizar e/ou evitar este dano.

Na essência do referido princípio, nos explica Thomé, existe uma ética do cuidado, uma militância pró meio ambiente. O fato de não existir uma absoluta certeza científica sobre os reais riscos que uma atividade ou empreendimento possam vir a causar sobre o meio ambiente, não pode justificar a postergação da adoção de medidas protetivas em favor da proteção ambiental. Entretanto, destaca o autor, não é qualquer risco que enseja a aplicação do princípio da precaução. É preciso que sejam casos de riscos graves e irreparáveis. Na dúvida, a opção deve

ser a conservação do meio ambiente e, conseqüentemente a proteção do ser humano.

Na prevenção os efeitos sobre o Meio Ambiente são conhecidos. Em contrapartida, na precaução existem indicativos de quais os riscos potenciais. Porém, ambos os princípios possuem como objetivo comum evitar ou minimizar os impactos sobre os bens ambientais.

#### 4.4 DA NATUREZA JURÍDICA

A doutrina apresenta o Licenciamento Ambiental como decorrente diretamente do poder de polícia do Estado, funcionando como limitador do exercício dos direitos a propriedade e a livre iniciativa, visando assegurar o Meio Ambiente equilibrado e saudável, que só é possível dentro de um processo de desenvolvimento com sustentabilidade. Segundo Souza e Zuben (2012, p. 14):

No Brasil, o licenciamento ambiental é fruto do poder de polícia da administração e um instrumento inserido na política nacional do meio ambiente como modo de controlar as atividades econômicas que causam, ou podem causar, degradação ao meio ambiente. Assim, a análise dos projetos permite a adequação dos princípios ambientais consagrados em nossa legislação, avaliando as conseqüências de uma eventual implantação do projeto.

Explica Antunes (2010, p. 129), que o poder de polícia “é o instrumento jurídico pelo qual o Estado define os contornos dos diferentes direitos individuais, em benefício da coletividade, haja vista que não se conhecem direitos ilimitados.” Já segundo Sirvinskas (2013, p. 1051):

é a faculdade que tem a Administração Pública de limitar e disciplinar direito, interesse e liberdade, procurando regular condutas no seio da sociedade para evitar abuso por parte do poder do Estado.

Destaca Machado (2013, p. 385) que:

A noção de poder de polícia é uniforme segundo a maioria dos doutrinadores brasileiros e estrangeiros. Além da doutrina temos no Brasil uma definição legal existente no Código Tributário Nacional: “Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, a higiene, a ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de

concessão ou autorização do Poder Público, a tranquilidade pública ou ao respeito a propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Por sua vez, Amado (2014, p. 136) entende que:

Com efeito, a princípio, crê-se que o exercício do poder de polícia não é mera faculdade do Poder Público, e sim dever de ofício, pois é preciso evitar o abuso dos direitos individuais em prol da coletividade, tendo em conta a transição do Estado Liberal ao Social, em que a inércia da Administração Pública foi substituída por uma atuação positiva, em especial na efetivação dos direitos fundamentais sociais (2.<sup>a</sup> dimensão) e coletivos (3.<sup>a</sup> dimensão), de índole prestacional e transindividual, respectivamente. Em segundo lugar, apenas falar-se-á em discricionariedade no exercício do poder de polícia na hipótese de faltar legislação específica a respeito, quando a autoridade administrativa tiver que pautar a sua atuação no artigo 78 do CTN, autorização legislativa geral, ante a inexistência de normas próprias.

Amado (2014, p. 136) defende que é vasta a legislação que rege o poder de polícia ambiental, não havendo dúvidas da sua natureza vinculada, em regra, normalmente inexistindo conveniência e oportunidade na sua exteriorização. Para ele, é dever do Poder Público promover a conservação do meio ambiente, à luz do Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental. Portanto, deve o Poder Público, de forma vinculada, promover o Licenciamento Ambiental.

Esse também é o entendimento de Milaré (2005, p. 188) sobre o art. 225 da CF/88:

cria-se para o Poder Público um dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, isto é, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente. Não mais tem o Poder Público uma mera faculdade, mas está atado por verdadeiro dever.

O Licenciamento Ambiental expressa essa obrigatoriedade do Poder Público de agir em defesa do Meio Ambiente. Entretanto, juridicamente, essa defesa parece demandar ser compreendida como promotora do desenvolvimento e não como barreira ao mesmo. Nesse raciocínio, a ação do Poder Público deve estar pautada no sentido de permitir que as atividades econômicas se desenvolvam, porém, com a observância de requisitos previamente estabelecidos que, por sua vez, estão limitados pelos demais direitos. Não basta tão somente a existência de um sistema licenciatório, sendo indispensável a eficácia do mesmo.

A Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foi, até o advento da Lei Complementar 140/2011, o principal instrumento normativo sobre o Licenciamento Ambiental. Ela procura materializar e sistematizar a lógica e os valores ambientais contidos na Lei nº 6.938/81 e na Constituição Federal, objetivando a harmonia entre atividade econômica e proteção ambiental. A resolução 237/97 assim conceitua Licenciamento Ambiental:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:  
I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

No mesmo sentido, a Lei Complementar 140/2011 estabelece que:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:  
I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

Pela definição normativa, ele possui natureza jurídica de procedimento administrativo. Procedimento administrativo é, segundo Meirelles (2002, p. 133) uma:

sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal.

Na condição de um procedimento administrativo, o Licenciamento Ambiental, segundo Antunes (2010, p. 154), “se desenrola em diversas etapas”. Ele não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos. Para Fiorillo (2012, p. 222) “É o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental.” Já para Sirvinskas (2013, p. 276) “É, em outras palavras, uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença

prévia, de instalação e de operação).” Por sua vez, Destefenni (2004, p.83) entende que é um:

procedimento administrativo que tramita perante órgãos ambientais, e que tem por objeto estabelecer as condições e os requisitos para o exercício de uma atividade ou de um empreendimento que possa provocar alguma degradação ambiental.

Partindo do pressuposto que o Licenciamento Ambiental deve promover o desenvolvimento sustentável, Fiorillo (2012, p. 225) aponta alguns princípios pelos quais o Licenciamento Ambiental será regido: princípio da moralidade ambiental, legalidade ambiental, publicidade, finalidade ambiental, princípio da supremacia do interesse difuso sobre o privado, princípio da indisponibilidade do interesse público, entre outros. Para o autor, sendo o Licenciamento Ambiental um procedimento administrativo, deverá ser elaborado de acordo com os princípios do devido processo legal. O órgão ambiental não pode criar barreiras para que o empreendedor exerça o seu direito.

Em que pese possuir um caráter de proteção ao Meio Ambiente, a doutrina indica que o Licenciamento, analisado em um contexto mais amplo, não é apenas uma política de conservação ambiental, mas sim um instrumento na concretização do desenvolvimento sustentável. Conforme Machado (2013, p. 334):

No licenciamento ambiental, o Poder Público intervém com a finalidade de que o meio ambiente seja minimamente lesado ou até mesmo não sofra nenhuma lesão. Para que o licenciamento tenha chance de ser eficiente, precisa ser não preconceituoso e imparcial.

O Licenciamento Ambiental é um instrumento de caráter preventivo, limitador dos direitos de propriedade e da livre iniciativa, e expressa o poder de polícia do Estado.

#### 4.5 DA COMPETÊNCIA

O tema da competência para promoção do Licenciamento Ambiental foi, por mais de duas décadas a partir da promulgação da CF/88, objeto de controvérsias e

incompreensões, em grande parte pela falta de uma legislação específica e de clareza do real papel do Licenciamento Ambiental.

O conflito de competência entre órgãos de entes federativos, com a potencial superveniência de exigências, embargos de obras e a falta de critérios objetivos para a concessão e revisão das licenças ambientais, sempre gerou insegurança jurídica para os empreendedores. Tal situação distorcia os objetivos constitucionais de promover um desenvolvimento com sustentabilidade, uma vez que não garantia aos empreendedores a segurança jurídica necessária para desenvolverem suas atividades e precarizava a efetiva proteção ao Meio Ambiente.

Thomé (2013, p. 254 – 259) faz uma análise da questão, desde a Lei nº 6.938/81, passando pela resolução 237/97 do CONAMA, até chegar a Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011 (LC 140/11). Vejamos a seguir a explanação do autor.

A Lei nº 6.938/81 além de instituir o Licenciamento Ambiental como um de seus instrumentos, estabeleceu um critério para a definição de competências licenciatórias entre os entes da federação. O autor destaca que, de acordo com o art. 10 da LPNMA, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio Licenciamento Ambiental do órgão estadual competente e do IBAMA em caráter supletivo.

Em conformidade com o diploma legal, a competência para o Licenciamento Ambiental pertence aos órgãos estaduais, cabendo ao IBAMA uma atuação excepcional e em casos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. Citando Farias (2009, p. 102), o autor em análise destaca que os principais problemas relacionados a esse modelo se devem ao fato dele concentrar de maneira excessiva atribuições nos órgãos estaduais. Os mesmos, em geral, não possuem as condições necessárias para atender a grande e crescente demanda. No mesmo sentido, a não inclusão dos municípios na repartição da competência é vista, também, como uma desvantagem.

No ano de 1997 foi editada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, a resolução 237, que acabou se tornando a principal referência normativa em matéria de Licenciamento Ambiental. Nela, segundo o autor em comentário, foram dispostos os procedimentos e critérios que deveriam ser observados para o Licenciamento

Ambiental. De forma inovadora, a resolução ampliou a participação dos entes federativos no âmbito do Licenciamento, prevendo competência para promovê-lo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

A resolução 237/97 buscou critérios diversos para a repartição de competência entre os entes federados, sobretudo no que diz respeito ao alcance dos impactos ambientais das atividades e empreendimentos no caso concreto, sendo esse, de fato, o seu principal critério.

Em síntese, se uma atividade ou empreendimento provocasse impacto local, nos limites de um município, caberia ao órgão ambiental municipal promover o Licenciamento Ambiental. Em contrapartida, se a atividade se desenvolvesse em mais de um município dentro do mesmo Estado, a competência seria do órgão estadual. Nos casos em que o impacto estivesse além dos limites de um Estado membro, o órgão ambiental federal deveria assumir o Licenciamento.

O entendimento era de que a titularidade dos bens ambientais afetados não era levada em consideração, e sim apenas os limites geográficos dos possíveis impactos. Algumas exceções são os casos específicos da União, envolvendo empreendimentos militares, energia nuclear e terras indígenas, por exemplo. Da mesma forma, os casos que envolvessem atividades e empreendimentos em unidades de conservação deveriam ser licenciados pelo ente que as instituiu.

O autor destaca que a resolução 237/97 do CONAMA foi um importante instrumento de distribuição de competência. Entretanto, desde a sua edição, ela vinha sendo alvo de críticas, uma vez que não estaria apta a atribuir competências administrativas aos entes da federação. Na visão do doutrinador, as críticas se davam, sobretudo, pelo fato de uma resolução não ter o poder de modificar uma lei (6.938/81) e da suposta extrapolação do órgão normativo, CONAMA, das suas atribuições legais ao regulamentar a competência licenciatória dos entes administrativos.

Com a edição da Lei Complementar 140/2011, as críticas que recaiam sobre a resolução do CONAMA não puderam pesar sobre o novo diploma. A LC 140/11 adotou critérios semelhantes aos já previstos pela resolução 237/97 e criou alguns novos. Foram esses os ensinamentos ideias de Thomé.

Agora, passemos a analisar o novo dispositivo normativo com base em outros doutrinadores.

Em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 23 da CF/88, a repartição de competências entre os entes políticos deve ser regulamentada por lei complementar. Entretanto, a referida lei só foi promulgada em dezembro de 2011.

Amado (2014, p. 155) afirma que:

a LC 140/2011 tornou-se a principal norma infraconstitucional que disciplina a competência para o licenciamento ambiental, devendo todas as outras normas jurídicas ser interpretadas de acordo com a mencionada Lei Complementar, especialmente a Resolução CONAMA 237/1997.

O autor supracitado explica que a questão da repartição de competência provocava conflitos entre os entes que compõem o SISNAMA. Era muito comum que mais de um ente se julgasse competente para licenciar uma determinada atividade ou empreendimento. Muitas vezes, destaca o autor, interesses públicos secundários estavam por trás desse conflito, provocando impactos negativos sobre a atividade econômica e sobre o empreendedor, uma vez que esse não sabia quem deveria licenciar a sua atividade. A visão do autor corrobora com o já exposto, no sentido de que tal situação gerava insegurança jurídica e riscos de perdas financeiras, com a superposição de critérios, exigências e medidas administrativas que poderiam afetar o andamento da atividade ou empreendimento. A promoção do desenvolvimento sustentável era fortemente prejudicada por essa insegurança.

Com a promulgação da LC 140/11 a competência para promover o Licenciamento Ambiental ganhou contornos mais definidos. A competência da União está definida no inciso XIV do art. 7º:

Art. 7º São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental 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;

Por sua vez, os incisos XIV e XV do art. 8º definem a competência dos Estados em matéria de Licenciamento Ambiental:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIV - promover o 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;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

No tocante aos municípios, assim dispõem o inciso XIV do art. 9º:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) 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; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

O Distrito Federal, por possuir características e competências tanto de estado como de município, exerce as funções administrativas previstas nos artigos 8º e 9º, conforme previsão do art. 10º.

Em que pese ter definido competências licenciatórias para cada ente federativo, a LC 140/11 estabeleceu um sistema de cooperação entre os mesmos, com a finalidade de atingir os objetivos estabelecidos no art. 3º, a saber:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Guerra (2012, p. 131) entende que:

A ideia está consubstanciada na noção de federalismo cooperativo. Aliás, pela primeira vez em nossa Carta Política foi contemplada a competência comum aos entes federados, visando dar efetividade ao federalismo cooperativo. Em verdade, a necessidade da cooperação entre os entes federados advém da própria necessidade à adaptação a realidade nacional.

No tocante aos instrumentos de cooperação, assim dispõem a LC 140/11 nos seus artigos 4º e 5º:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do caput podem ser firmados com prazo indeterminado.

§ 2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos.

§ 5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Guerra (2012, p. 135), destaca a importância das disposições do novo diploma legal:

Não se pode olvidar que no Brasil sempre foi um problema crônico – e que aflige o empresariado brasileiro – saber a qual órgão deve-se dirigir para a obtenção do licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora. Algumas empresas chegam a promover o licenciamento ambiental nos três níveis da federação para evitar – ou, ao menos, minimizar – os riscos e custos decorrentes de multas, embargos administrativos, além de longos litígios judiciais.

Assim, era consenso entre estudiosos e operadores do Direito Ambiental que o país precisava ter uma definição do Poder Legislativo – e não do Poder Judiciário, como vem ocorrendo, insatisfatoriamente, em grande parte por provocação do Ministério Público – sobre as competências dos entes federados em matéria ambiental (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Como assinalado, o caminho mais eficaz, então apontado para a solução dessa questão seria a regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 que outorga competência comum a todos os entes federados para adotar ações necessárias à proteção do meio ambiente.

A competência licenciatória acabou se tornando um elemento de grande relevância na temática ambiental. Saber quem deve e pode promover o procedimento de Licenciamento permite a elaboração de regras mais claras pela Administração Pública e confere maior segurança jurídica aos empreendedores. A falta de clareza impedia que as atividades e empreendimentos se realizassem ou, pelo menos, era um empecilho a sua celeridade. Nesse cenário, sendo o desenvolvimento socioeconômico impedido, a sustentabilidade nos termos constitucionais não ocorria e questionamentos judiciais tornaram-se comuns.

Ainda é cedo para fazer uma análise profunda das implicações que a LC 140/11 teve sobre o processo de Licenciamento Ambiental, sobretudo pela desigualdade técnica e material dos diferentes órgãos licenciadores. Entretanto, é certo que ela deu contornos mais definidos ao procedimento e gradativamente vem contribuindo para que o Licenciamento Ambiental cumpra o seu papel constitucional de vetor do desenvolvimento sustentável.

#### 4.6 DO PROCEDIMENTO

No tocante ao procedimento do Licenciamento Ambiental, a principal referência normativa também é a Resolução 237/97 do CONAMA. Nas palavras de Fiorillo (2012, p. 225):

o licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas e insuprimíveis: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; e c) outorga

da licença de operação. Ressalte-se que entre uma etapa e outra podem-se fazer necessários o EIA/RIMA e a audiência pública.

Conforme disposto em seu no art. 8º, o Poder Público expedirá três tipos de licenças: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A LP e a LI são, segundo Thomé (2013, p. 250), chamadas de licenças preliminares. Por sua vez, a LO só será concedida após a verificação do cumprimento das exigências previstas nas licenças preliminares. Assim dispõe o texto normativo:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Existe também a possibilidade da concessão de inúmeras outras licenças, a depender da natureza da atividade, do seu potencial de impacto, assim como das exigências específicas em cada ente federativo. Um exemplo é a Licença Simplificada (LS). Essa licença é concedida para a localização, instalação, implantação e operação de empreendimentos e atividades que, no momento do Licenciamento, possam ser classificadas na categoria de pequeno e médio potencial poluidor e degradador e de micro ou pequeno porte. Ela poderá ser expedida em duas etapas, sendo a primeira para efeito de análise da localização do empreendimento (Licença Simplificada Prévia – LSP) e a segunda objetivando a avaliação das respectivas instalação, implantação e operação (Licença Simplificada de Instalação e Operação – LSIO).

Cada fase possui uma finalidade. Thomé (2013, pag. 250 – 253), tomando como base os ensinamentos de Farias (2009, pag. 116 - 118), explica cada uma delas. Segue explanação com base nas explicações daquele doutrinador.

Na primeira fase, quando ocorre a manifestação por parte do interessado em desenvolver uma atividade ou empreendimento, o órgão competente pelo licenciamento irá verificar a sua viabilidade ambiental. Conforme se depreende do exposto no inciso I do art. 8º, dois itens são analisados: a localização e a concepção do empreendimento. Nesse instante são definidos os requisitos a serem cumpridos para as fases posteriores, assim como os estudos concernentes a viabilidade do projeto. Importante destacar que esses requisitos não podem inviabilizar o projeto, sem que exista uma fundamentação técnica e jurídica.

Uma vez concedida a LP, deve ser elaborado pelo empreendedor o Projeto Básico do empreendimento. O referido projeto tratará dos elementos que caracterizarão a atividade ou empreendimento em sua totalidade, sendo elaborado com base em estudos técnicos preliminares. O objetivo é assegurar a viabilidade técnica da obra, dimensionar o potencial impacto ambiental, assim como a definição dos métodos e prazos para a execução do projeto.

Na fase seguinte, proceder-se-á a elaboração do Projeto Executivo. Esse documento pode ser considerado uma reestruturação do projeto original, uma vez que, é enriquecido com maiores detalhes técnicos, tidos como essenciais para a continuidade do Licenciamento Ambiental. A função primordial do Projeto Executivo é estabelecer as prescrições de natureza técnica que viabilizem a compatibilização do empreendimento ou atividade com a proteção ao Meio Ambiente. Sendo aprovado o Projeto Executivo, será expedida a Licença de Instalação. Pode-se afirmar que somente após a concessão da LI é que o órgão licenciador, de fato, autoriza a implantação do empreendimento.

A concessão da LI pelo órgão ambiental licenciador atesta que o mesmo: autorizou o início das obras; concordou com as especificações constantes nos planos, programas e projetos ambientais, seus detalhamentos e respectivos cronogramas de implementação; verificou o atendimento das condicionantes determinadas na Licença Prévia; estabeleceu medidas de controle ambiental; e fixou as condicionantes da Licença de Instalação.

Durante a vigência da LI, o empreendedor deve implementar todas as condicionantes determinadas pelo órgão ambiental licenciador, no sentido de evitar

e/ou mitigar os potenciais impactos socioambientais decorrentes da atividade ou empreendimento. O cumprimento das referidas condicionantes é pré-requisito indispensável para que o empreendedor solicite e obtenha a Licença de Operação.

Na terceira fase do Licenciamento, após o empreendimento ter sido instalado ou construído, cabe ao órgão ambiental proceder à vistoria da obra com o objetivo de constatar o cumprimento das exigências de controle ambiental determinadas na LP e na LI. A Licença de Operação, uma vez concedida, atesta que ocorre a harmonização entre o empreendimento e o Meio Ambiente. Entretanto, ela também traz condicionantes não apenas para o início do empreendimento, mas, também, para a continuidade do mesmo. Esses foram os ensinamentos de Thomé (2013, p. 250 – 253).

O art. 3º da resolução 237/97 dispõe sobre os Estudos (EIA ou Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA) e Relatórios (RIMA) de impactos ambientais:

Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Sobre o tema, Machado (2013, p. 265), explica que:

A Conferencia das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento elaborou a Declaração do Rio de Janeiro, que, em seu Principio 17, afirma: “A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.”

Segundo Fiorillo (2012, p. 227), o EIA/RIMA “constitui um dos mais importantes instrumentos de proteção ao meio ambiente. A sua essência é preventiva e pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental.”

Por sua vez, Sirvinskas (2013, p. 267 – 268) afirma que:

o procedimento de licenciamento ambiental deverá ser precedido do EPIA e do seu respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA). Exigir-se-á o EPIA quando a atividade for potencialmente causadora de significativa

degradação ambiental. Entende-se por significativa degradação ambiental toda modificação ou alteração substancial e negativa do meio ambiente, causando prejuízos extensos à flora, à fauna, às águas, ao ar e à saúde humana.

O autor supracitado explica que o EPIA trata-se de um avaliação, mediante estudos realizados por uma equipe técnica multidisciplinar da área onde o postulante pretende construir o empreendimento ou desenvolver a atividade causadora de significativa degradação ambiental. Seu objetivo é ressaltar os aspectos negativos e/ou positivos dessa intervenção humana. Tal estudo analisará a viabilidade ou não da instalação da obra ou do exercício da atividade, apresentando, inclusive, alternativas tecnológicas que poderiam ser adotadas para minimizar o impacto negativo ao meio ambiente.

O RIMA, por sua vez, é a materialização desse estudo, escrito seguindo critérios técnicos, porém em linguagem acessível ao público. O resultado do EIA/RIMA deverá ser encaminhado ao órgão licenciador para análise no âmbito do procedimento licenciatório.

Fiorillo (2012, p. 232) destaca a importância do EIA/RIMA, mas critica o fato do mesmo só ser exigido para atividades e empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental. Para ele, o que deve definir a exigência do EIA/RIMA é a natureza do empreendimento e não o seus efeitos. Entretanto, a própria resolução 237/97 prevê a possibilidade de serem solicitados outros estudos que embasem a decisão do órgão licenciador.

Parece ser consenso na doutrina o fato dessa análise pelo órgão licenciador não poder ser pautada apenas em critérios subjetivos dos agentes públicos. Critérios técnicos e objetivos são indispensáveis para que o Licenciamento Ambiental atinja a sua finalidade.

No tocante aos prazos de cada licença, a resolução 237/97 estabelece que:

Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá 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.

Vale destacar que os referidos prazos poderão ser alterados, conforme disposto do art. 14 da mesma resolução:

Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. § 1º A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor. § 2º Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Pelo exposto, fica claro que o Licenciamento Ambiental, efetivamente, é formado por um conjunto de etapas, com finalidades específicas e com exigências próprias. Assim sendo, constitui, de fato, um procedimento administrativo, no qual as licenças ambientais representam os atos administrativos que materializam a vontade da Administração Pública, pautada necessariamente nos limites legais e constitucionais.

#### 4.7 DAS LICENÇAS AMBIENTAIS

Como foi anteriormente apresentado, o Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo que se desenvolve em etapas. Ao final de cada etapa

pode ser conferida a pertinente licença ambiental para que as atividades e empreendimentos submetidos ao Licenciamento se desenvolvam. Se o Licenciamento trata-se de um procedimento administrativo, as licenças ambientais, por sua vez, são classificadas pela doutrina e pelo ordenamento jurídico como atos administrativos. Essa classificação tem consequência direta sobre o papel da licença ambiental na proteção jurídica conferida ao Meio Ambiente, sobretudo, a partir do estudo da sua natureza jurídica.

As licenças ambientais são atos jurídicos praticados pela Administração, no âmbito de um procedimento administrativo, com uma finalidade pública e regida pelo direito público. Daí ser classificada como sendo um típico ato administrativo.

Nos termos da Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, temos que:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

[...]

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Segundo Silva (2004, p. 281) as licenças ambientais são:

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.

Não existe um consenso doutrinário acerca do conceito de ato administrativo. Entretanto, importantes entendimentos foram formulados no âmbito do Direito Administrativo e que nos ajudam a entender os fundamentos da classificação das licenças ambientais como sendo atos administrativos, assim como o seu papel na proteção jurídica ao Meio Ambiente. Mazza (2014, p. 202) explica que:

O ato administrativo cumpre um importante papel de controle sobre as atividades da Administração Pública.

Sob a égide do Estado de Polícia, antes da submissão dos governantes à lei, o soberano realizava concretamente sua vontade sem qualquer mecanismo de limitação ou fiscalização. Da intenção passava à ação sem estágios intermediários. No século XVIII, com o advento da Revolução Francesa, a lei, até então uma simples exteriorização da vontade do monarca, ganhou o status de expressão da vontade popular, condicionando o desempenho das atividades administrativas ao seu cumprimento. De fonte originária da norma, a Administração passou a ocupar-se da sua execução concreta, realizando na prática a vontade popular consagrada nas determinações emanadas do Parlamento. Antes de agir concretamente na aplicação da lei, o Poder Público passou a ser obrigado a expedir uma declaração de vontade anunciando a decisão adotada, como requisito legitimador da sua futura atuação. Essa declaração de vontade é o ato administrativo.

As licenças ambientais, na condição de atos administrativos, devem representar no plano concreto a vontade da lei, dentro nos limites que essa estabelece. Essa compreensão é fundamental, pois, a função do Licenciamento Ambiental pode ser identificada legalmente, o que acarreta segurança jurídica.

Diversos são os conceitos doutrinários existentes sobre ato administrativo. Na clássica definição de Meirelles (2002, p. 145), temos que ato administrativo é:

toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Mello (2013, p. 389) ensina que, ato administrativo é a:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

As licenças ambientais se encaixam nesse perfil, uma vez que, elas refletem no âmbito administrativo um mandamento legal e constitucional, no sentido de regular as atividades e empreendimentos que possam causar significativos impactos ao Meio Ambiente.

A visão de Di Pietro (2014, p. 205) se assemelha à de Mello (2013, p. 389). Para aquela, ato administrativo é “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.” As licenças ambientais

são concedidas dentro de um procedimento administrativo legalmente previsto, com observância ao devido processo legal e, enquanto atos administrativos, sujeitam-se ao controle pelo Poder Judiciário.

Carvalho Filho (2014, p. 100) considera que três pontos são fundamentais para a caracterização do ato administrativo:

Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.

Na visão de Carvalho Filho (2014, p 101) são “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.” As licenças ambientais, nessa concepção, devem ser expedidas observando o interesse público.

Com base em diferentes conceitos doutrinários, Mazza (2014, p. 204) define ato administrativo como “toda manifestação expedida no exercício da função administrativa, com caráter infralegal, consistente na emissão de comandos complementares à lei, com a finalidade de produzir efeitos jurídicos.” De forma didática e esclarecedora, Mazza (2014, p. 204) divide o conceito em quatro partes:

- a) toda manifestação expedida no exercício da função administrativa: o ato administrativo nem sempre constitui declaração “de vontade”, pois são comuns os casos de máquinas programadas para expedir ordens em nome da Administração. Os comandos de trânsito emitidos por um semáforo, por exemplo, são verdadeiros atos administrativos que não decorrem de qualquer manifestação imediata de vontade. Outro aspecto importante do conceito consiste na referência ao ato administrativo como aquele praticado no exercício da função administrativa. Destaca-se, com isso, a possibilidade de tais atos serem expedidos por qualquer pessoa encarregada de executar tarefas da Administração, ainda que não esteja ligada à estrutura do Poder Executivo. Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e particulares delegatários de função administrativa, como concessionários e permissionários, também podem praticar atos administrativos;
- b) com caráter infralegal: a característica jurídica mais notável do ato administrativo é a sua necessária subordinação aos dispositivos legais. Como a lei representa, na lógica do Estado de Direito, manifestação legítima da vontade do povo, a submissão da Administração Pública à lei reafirma a sujeição dos órgãos e agentes públicos à soberania popular. Ao ato administrativo é reservado o papel secundário de realizar a aplicação da lei no caso concreto;
- c) consistente na emissão de comandos complementares à lei: de acordo com a célebre fórmula de Michel Stassinopoulos, além de a Administração não poder atuar contra legem (contrariando a lei) ou praeter legem (fora da

lei), deve agir *secundum legem* (conforme a lei). Isso significa que o ato administrativo só pode tratar de matéria previamente disciplinada em lei, estabelecendo desdobramentos capazes de prover sua fiel execução. Não pode haver decreto disciplinando matéria nova, tampouco inovando em temas já legislados;

d) com finalidade de produzir efeitos jurídicos: como qualquer ato jurídico, o ato administrativo é praticado para adquirir, resguardar, modificar, extinguir e declarar direitos. A diferença é que tais efeitos estão latentes na lei, cabendo ao ato administrativo o papel de desbloquear a eficácia legal em relação a determinada pessoa, ao contrário de outras categorias de atos jurídicos, que não desencadeiam, mas criam, por força própria, as consequências jurídicas decorrentes de sua prática.

Visando melhor entender o que é um ato administrativo, a doutrina faz referência aos elementos ou requisitos do mesmo. Não existe um rol taxativo legal ou consenso entre os doutrinadores. Em regra, são identificados como requisitos do ato administrativo: o sujeito, a forma, o objeto, o motivo, a finalidade e a vontade. Sinteticamente, Mello (2013, p. 395) diz que:

Sujeito é o autor do ato; quem detém os poderes jurídico-administrativos necessários para produzi-lo; forma é o revestimento externo do ato: sua exteriorização; objeto é a disposição jurídica expressada pelo ato: o que ele estabelece. A expressão, com este sentido, é infeliz. Seria melhor denominá-la conteúdo. Motivo é a situação objetiva que autoriza ou exige a prática do ato; finalidade é o bem jurídico a que o ato deve atender. Vontade é a disposição anímica de produzir o ato, ou, além disto, de atribuir-lhe um dado conteúdo.

Em um exercício interpretativo, nas licenças ambientais o autor poderia ser identificado como o agente público integrante do órgão ambiental licenciador; a forma é o documento escrito que representa uma das modalidades de licenças ambientais previstas normativamente; o objeto, por sua vez, diz respeito ao conteúdo da licença; o motivo decorre da exigência legal do licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos que possam causar degradação ambiental; a finalidade consiste na proteção ao meio ambiente; e a vontade aproxima-se da análise ou valoração feita pelo agente para que possa atribuir conteúdo ao documento.

A doutrina também faz referência aos atributos do ato administrativos, porém, também não existe um consenso de quantos e quais sejam. Em regra, cinco atributos são comumente apresentados: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade, autoexecutoriedade e tipicidade. Di Pietro (2014, p. 207) leciona que:

A presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública.

Em regra, todos os atos emanados pelo Estado gozam dessa presunção, mesmo que seja em caráter não absoluto. Para Carvalho Filho (2014, p. 122) “Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.” Os atos administrativos em geral, assim como as licenças ambientais especificamente são revestidos do referido atributo. Enquanto não for decretada a invalidade do ato, seja pela Administração ou pelo Poder Judiciário, o ato praticado produzirá seus efeitos e devem ser cumpridos.

Já a imperatividade, segundo Di Pietro (2014, p. 209) “é o atributo pelo qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância. Decorre da prerrogativa que tem o Poder Público de, por meio de atos unilaterais, impor obrigações a terceiros.” A doutrinadora nos explica que esse atributo não existe em todos os atos administrativos, mas apenas naqueles que impõem obrigações. Quando se trata de ato que confere direitos solicitados pelo administrado, como nas licenças e autorizações, ou de ato apenas enunciativo (certidão, atestado, parecer), esse atributo inexistente.

O atributo da exigibilidade, segundo Mazza (2014, p. 214):

Consiste no atributo que permite à Administração aplicar punições aos particulares por violação da ordem jurídica, sem necessidade de ordem judicial. A exigibilidade, portanto, resume-se ao poder de aplicar sanções administrativas, como multas, advertências e interdição de estabelecimentos comerciais.

Assim como a imperatividade, a exigibilidade é atributo presente na maioria dos atos administrativos, mas ausente nos atos enunciativos.

Carvalho Filho (2014, p. 122) entende que:

decorre da imperatividade o poder que tem a Administração de exigir o cumprimento do ato. Não pode, portanto, o administrado recusar-se a cumprir ordem contida em ato administrativo quando emanada em conformidade com a lei. A exigibilidade, assim, deflui da própria peculiaridade de ser o ato imperativo.

Importante destacar que em alguns atos, essa natureza coercitiva não se faz presente. Como exemplo tem-se os chamados atos de consentimento, tais como as

autorizações e permissões. As licenças ambientais, *a priori*, também não possuem esse atributo. Entretanto, levando em consideração que elas sempre estabelecem limites e condições, pode-se afirmar que, nesse aspecto, tanto a imperatividade quanto a exigibilidade estão presentes.

Outro atributo dos atos administrativos é a autoexecutoriedade. Nas palavras de Mazza (2014, p. 214) ela “permite que a Administração Pública realize a execução material dos atos administrativos ou de dispositivos legais, usando a força física se preciso for para desconstituir situação violadora da ordem jurídica.” O autor explica que o referido atributo recebe esse nome porque é realizado dispensando autorização judicial. Segundo ele, a autoexecutoriedade difere da exigibilidade à medida que esta aplica uma punição ao particular (exemplo: multa de trânsito), mas não desconstitui materialmente a irregularidade (o carro continua parado no local proibido), representando uma coerção indireta. Enquanto a autoexecutoriedade, além de punir, desfaz concretamente a situação ilegal, constituindo mecanismo de coerção direta.

Di Pietro (2014, p. 210) esclarece que:

Embora se diga que a decisão executória dispensa a Administração de ir preliminarmente a juízo, essa circunstância não afasta o controle judicial a posteriori, que pode ser provocado pela pessoa que se sentir lesada pelo ato administrativo, hipótese em que poderá incidir a regra da responsabilidade objetiva do Estado por ato de seus agentes (art. 37, § 6º, da Constituição). Também é possível ao interessado pleitear, pela via administrativa ou judicial, a suspensão do ato ainda não executado.

Por último, a doutrina apresenta o atributo da tipicidade. Segundo Di Pietro (2014, p. 210 – 211):

Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei.

Trata-se de decorrência do princípio da legalidade, que afasta a possibilidade de a Administração praticar atos inominados; estes são possíveis para os particulares, como decorrência do princípio da autonomia da vontade.

Esse atributo representa uma garantia para o administrado, pois impede que a Administração pratique atos dotados de imperatividade e executoriedade, vinculando unilateralmente o particular, sem que haja previsão legal; também fica afastada a possibilidade de ser praticado ato totalmente discricionário, pois a lei, ao prever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.

No caso das licenças ambientais, elas decorrem diretamente da Lei nº 6.938/81 que prevê o Licenciamento Ambiental como um dos seus instrumentos, assim como da Lei Complementar 140/2011 que trata da competência para promovê-lo. As licenças são os atos administrativos que resultam de um procedimento legalmente previsto.

As licenças ambientais, enquanto atos administrativos se materializam em um documento, com prazo de validade definido. O mesmo contem as condições, restrições e medidas de controle ambiental, estabelecidas pelo órgão licenciador, que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, para que este possa explorar diretamente um bem ambiental ou desenvolver uma atividade que venha a impactar de alguma forma o Meio Ambiente. No momento em que recebe a licença ambiental, o empreendedor está assumindo compromissos para a manutenção da qualidade ambiental no local em que irá se instalar.

#### *4.7.1 DA NATUREZA JURÍDICA*

Em que pese não haver dúvidas de que as licenças ambientais são atos administrativos, existe uma discussão doutrinária, com repercussão prática, acerca da sua natureza jurídica. A reflexão sobre o tema é bastante pertinente no que diz respeito ao papel que o Licenciamento Ambiental possui no ordenamento jurídico brasileiro.

No Direito, a definição da Natureza Jurídica de um determinado instituto é fundamental para sua inteira compreensão e correta aplicação. Vai muito além do formalismo e não se limita a uma questão de nomenclatura, pois busca captar a sua essência e as relações que estabelece com diversos outros elementos e processos da categoria na qual esteja inserido, conforme aponta parte da doutrina.

Como tratado anteriormente, as licenças ambientais são atos administrativos pelos quais o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e também as medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, seja pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais e que sejam considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

A expressão “licença ambiental” gerou e ainda gera reflexões e debates doutrinários acerca da natureza jurídica do referido instituto. A divergência, em que

pese ser atualmente menor, ainda subsiste, pois as consequências práticas de cada entendimento são diferentes e impactam em maior ou menor grau as atividades e empreendimentos que se submetem ao processo de licenciamento ambiental, conseqüentemente, influenciando no papel que esse desempenha.

O debate doutrinário gira entorno de definir se as licenças ambientais seriam licenças administrativas propriamente ditas, ou autorizações administrativas. Enquanto atos administrativos, as licenças ambientais são atos vinculados ou discricionários? Conforme leciona Milaré (2009, p. 423):

No tocante às licenças ambientais, entretanto, dúvidas podem surgir, já que é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais. Sim, porque, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na legislação urbanística, as normas ambientais são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, em regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada *discricionariedade técnica*, deferida à autoridade.

A licença administrativa pode ser definida, segundo Carvalho Filho (2014, p. 142) como “o ato vinculado por meio do qual a Administração confere ao interessado consentimento para o desempenho de certa atividade.” Esclarece o autor que nem todas as atividades necessitam de licença, porém, aquelas previstas em lei só podem ser legitimamente desenvolvidas se obtiverem a licença pertinente.

Corroborando com tal entendimento Di Pietro (2014, p. 239), afirmando que “licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”. O posicionamento de Mello (2013, p. 444) é o de que a licença “é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos”.

Sendo a licença administrativa um ato vinculado, a mesma deverá ser concedida quando o licenciado preencher todos os requisitos estabelecidos em lei. Dessa forma, trata-se de um direito subjetivo, não sujeito a discricionariedade do Poder Público. Essas características têm consequências práticas, pois, conforme leciona Meirelles (2002, p.188), a invalidação da licença só poderá ocorrer por “ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da

atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização”.

Carvalho Filho (2014, p. 143) destaca três aspectos da licença administrativa que merecem ser examinados. O primeiro é que, como já dito, trata-se de um ato vinculado, portanto, o agente público não possui qualquer liberdade quanto à avaliação de sua conduta. Ocorrendo o preenchimento por parte do interessado dos requisitos legais previamente estabelecidos, tem ele o direito de obtê-la, cabendo inclusive mandado de segurança em caso de denegação. Em segundo lugar, temos o fator da iniciativa. O Poder Público não age *ex officio* para outorgar licenças, sendo sempre imprescindível a solicitação do interessado. Por último, temos a diferenciação entre o direito subjetivo do indivíduo à atividade e o desempenho em si da mesma. O direito preexiste à licença, entretanto, somente com o consentimento do Poder Público através da licença é que o desempenho da atividade se torna legítimo.

Outra característica comum às licenças administrativas, uma vez entendidas como atos vinculados, é a definitividade. Em regra, os atos administrativos vinculados são definitivos, porém comportam exceções. Nas palavras de Carvalho Filho (2014, p.143):

uma vez consignado em lei o direito à atividade desejada pelo administrado, a licença, reconhecendo-lhe a possibilidade de exercício desse direito, não mais pode ser desfeita por ato posterior da Administração, salvo quando a própria lei estabelece prazo para a eficácia da licença. Se a lei não o faz, a licença será definitiva.

Todavia, no que tange à licença para construir, doutrina e jurisprudência a têm considerado como mera faculdade de agir e, por conseguinte, suscetível de revogação enquanto não iniciada a obra licenciada, ressalvando-se ao prejudicado o direito à indenização pelos prejuízos causados. O STF já confirmou, por mais de uma vez, esse entendimento. Numa das vezes, deixou assentado que, "antes de iniciada a obra, a licença para construir pode ser revogada por conveniência da administração pública, sem que valha o argumento do direito adquirido". Recentemente, rediscutido o tema, a Corte reiterou essa orientação, averbando que "não fere direito adquirido decisão que, no curso de processamento de pedido de licença de construção em projeto de loteamento, estabelece novas regras de ocupação do solo”.

A mitigação da regra geral da definitividade dos atos vinculados se dá, sobretudo, para o atendimento das demandas concretas em matéria de direito ambiental. A proteção jurídica ao Meio Ambiente, sobretudo no plano constitucional,

tem se imposto diante dos tradicionais conceitos e posicionamentos. Os princípios da prevenção e da precaução são comumente utilizados como instrumentos para essa flexibilização, tanto no âmbito da Administração Pública como na esfera jurisdicional.

A autorização administrativa é uma outra espécie de ato administrativo, porém com características diferentes em relação a licença administrativa. Para Mello (2013, p. 444) “é o ato unilateral pelo qual a Administração discricionariamente, faculta o exercício de atividade material, tendo como regra, caráter precário”.

Em sentido mais amplo Di Pietro (2014, p. 238) define a autorização administrativa como:

o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia).

Por se tratar de ato precário e discricionário, a autorização administrativa está sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração. Não existe direito subjetivo do administrado à obtenção da autorização ou mesmo à continuidade da atividade. Pode o Poder Público negar a pretensão do administrado ou mesmo cassar a autorização concedida, sem que isso enseje direito à indenização.

A autorização se faz necessária quando a atividade solicitada pelo particular não pode ser legitimamente exercida sem que o Estado dê o seu consentimento. Esse consentimento é dado quando não se verifica prejuízo ao interesse público. Alguns exemplos são comuns na doutrina: autorização para estacionamento de veículos particulares em terreno público; autorização para fechamento de rua por um período para a realização de um determinado evento; a autorização para operar distribuição de sinais de televisão a cabo; entre outros.

Analisando as duas espécies, licença e autorização, é possível identificarmos características peculiares de cada uma delas, no tocante a forma como cada instituto se concretiza. A discussão acerca da natureza jurídica das licenças ambientais reside exatamente nessas diferenças.

O primeiro ponto a ser compreendido é a diferenciação entre ato vinculado e ato discricionário. Nos ensinamentos de Mello (2013, p. 434):

Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.

Atos “discricionários”, pelo contrário, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita a lei reguladora da expedição deles.

Os poderes exercidos pelo o administrador público são regrados pelo sistema jurídico vigente. A autoridade não pode ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade. Sobre o tema, Di Pietro (2014, p. 221) assim leciona:

Esse regramento pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial.

Em outras hipóteses, o regramento não atinge todos os aspectos da atuação administrativa; a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Nesses casos, o poder da Administração é discricionário, porque a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador. Mesmo aí, entretanto, o poder de ação administrativa, embora discricionário, não é totalmente livre, porque, sob alguns aspectos, em especial a competência, a forma e a finalidade, a lei impõe limitações. Daí por que se diz que a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassa esses limites, a sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei.

Em Síntese, quando a lei estabelece uma única solução aplicável a determinada situação fática, a atuação da Administração Pública no exercício da função administrativa será vinculada, não sendo possível apreciação subjetiva. Por outro lado, diante do caso concreto, quando pode a Administração optar por uma entre duas ou mais possibilidades, diz-se que o ato será discricionário, sujeito ao juízo de conveniência e oportunidade.

No caso das licenças ambientais, diante do já exposto, elas aparentam não poderem ser classificadas como sendo licenças administrativas propriamente ditas, nem tampouco meras autorizações administrativas. Pelas manifestações doutrinárias, elas possuem características de ambas. Por suas peculiaridades, pode-se dizer que seriam uma espécie de outorga concedida pela Administração Pública, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, com prazo de validade, expedidas sempre com regras, restrições e medidas que objetivam garantir o uso sustentável dos bens ambientais. As licenças ambientais sempre trazem condicionantes e exigem do empreendedor o compromisso de manutenção da qualidade ambiental do local em que pretende desenvolver sua atividade.

Os estudos ambientais mantém uma relação estreita com a licença ambiental, pois são trabalhos técnicos realizados com a finalidade de aferir a viabilidade ambiental da atividade analisada, sendo um dos principais instrumentos de referência e fundamentação para a concessão da licença. Conforme entendimento de Fiorillo (2003, p. 67), se a conclusão desses estudos for favorável ao exercício da atividade econômica, o Poder Público fica condicionado à outorga da licença ambiental. Nesse sentido, teria o empreendedor um direito subjetivo e estaríamos diante de um ato vinculado, com a licença ambiental tendo a mesma natureza da licença administrativa. No caso contrário, no qual os estudos são desfavoráveis, mesmo que parcialmente, surge para a Administração a possibilidade de analisar o caso em concreto de acordo com critérios de oportunidade e conveniência, podendo conceder ou não a licença pretendida, assemelhando-se a autorização administrativa.

Nesse ponto, as licenças ambientais devem estar pautadas não apenas nos princípios da prevenção e da precaução. Deve o administrador público entendê-las como instrumentos que viabilizam o desenvolvimento sustentável. A análise do órgão administrativo deve ser pautada no objetivo maior da Constituição Federal de promover o desenvolvimento com sustentabilidade, respeitando os princípios da legalidade e do interesse público, assim como observando os direitos e garantias fundamentais da CF/88. Da mesma forma deve se dar a atuação dos magistrados.

Grande parte da doutrina entende que a licença ambiental é um ato vinculado. Oliveira (2005, p.308) leciona que:

em se constituindo direito de todos tanto a propriedade quanto o exercício das atividades econômicas, desde que obedecidas as determinações legais, resta claro que o licenciamento ambiental constitui licença e não

autorização porque pode gerar direitos subjetivos ao seu titular, frente à Administração Pública.

O autor destaca que, em que pese poder ser modificada, a licença ambiental não poderia ser considerada uma autorização ambiental. A Administração não possui a liberdade de analisá-la sob critérios de conveniência e oportunidade. Se as exigências legais forem atendidas, a licença deve ser concedida.

Já Mukai (2005, p. 90) diz que:

Portanto, quando a Lei nº 6.938/81 prevê que o licenciamento ambiental e a revisão do licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, após a Constituição de 1988, por força do seu art. 225, caput, não resta dúvida nenhuma de que tais expressões devem ser entendidas como sinônimos de autorizações, atos administrativos precários e discricionários.

Aqueles que compartilham o entendimento de serem as licenças ambientais atos discricionários defendem que a possibilidade legal de revogação e cancelamento da licença ambiental a transforma em uma autorização. Em contrapartida, os posicionamentos a favor de que se trata de uma licença administrativa afirmam que essa revogação ou cancelamento só ocorrem se as diretrizes estabelecidas pelo órgão ambiental competente não forem observadas. No caso de serem cumpridas as exigências e diretrizes não há em que se falar em revogação ou cancelamento da licença ambiental, nem em discricionariedade da Administração.

Conforme ensinamentos de Antunes (2010, p. 153), a licença ambiental deve ser enquadrada como um ato administrativo próprio. Na visão dele, não se pode reduzir a licença ambiental a condição de mera autorização pois, na prática, existem vultuosos investimentos financeiros na atividades ou empreendimentos objetos do licenciamento. Essa classificação geraria insegurança jurídica com impactos econômicos significativos. Por outro lado, também não seria razoável afirmar que a licença ambiental é um ato vinculado, uma vez que colocaria em risco um valor constitucional fundamental que é o do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na visão de Milaré (2009, p. 426):

Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, de *jure*; não poderá, pois, ser suspensa ou revogada por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do

administrador público. Sua *renovabilidade* não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental.

Atualmente, a tendência é a busca de um entendimento menos polarizado, com análise do caso concreto e com reflexão sobre o resultado prático do ato administrativo, tanto sobre o meio ambiente quanto sobre os fatores socioeconômicos. Essa perspectiva se aproxima mais do desenvolvimento sustentável, objetivo maior da Constituição Federal.

Independentemente do debate acerca da sua natureza jurídica, o fato é que as licenças ambientais são sempre concedidas com elementos condicionantes e com um prazo de validade, conforme disposição normativa. Na qualidade de atos administrativos, se extinguirão ao fim do prazo previamente estabelecido. Entretanto, a resolução 237/97 do CONAMA traz três hipóteses nas quais o órgão ambiental licenciador poderá modificar os condicionantes e as exigências, e até mesmo suspender ou cancelar as licenças. Assim dispõe o instrumento normativo:

Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:  
I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;  
II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;  
III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Thomé (2013, p. 276) explica que a necessidade de modificação de uma licença ambiental pode ocorrer mediante o surgimento de uma determinada situação que, no momento da emissão da licença, não poderia ser prevista. A partir do instante no qual o fato passa a ser conhecido, tornando-se inadequado, abre-se para a Administração a possibilidade de modificar os termos da licença. Na visão do autor, no mesmo sentido, poderá ocorrer a suspensão das licenças para que o empreendedor se adeque às novas condicionantes ambientais, nos casos previstos nos incisos II e III do artigo citado. O cancelamento, por sua vez, funciona como uma espécie de punição ao empreendedor pelo descumprimento das condições impostas na licença ambiental. Nesse caso, segundo o doutrinador, estaríamos diante de uma cassação, de um desfazimento do ato, conforme a melhor doutrina administrativa.

## CONCLUSÃO

A discussão realizada ao longo do presente trabalho buscou responder ao questionamento inicial: qual o papel do Licenciamento Ambiental no Direito Brasileiro?

Constatou-se que a resposta a essa pergunta só pode ser alcançada mediante uma reflexão sobre a forma, os limites e os objetivos da tutela conferida ao Meio Ambiente no ordenamento jurídico brasileiro. A função do Licenciamento Ambiental está diretamente ligada a tais elementos. Nesse sentido, o próprio conceito de Meio Ambiente precisou ser definido, pois, observou-se que o mesmo mostra-se complexo e multifacetado, demandando a necessidade de se delinear os contornos e atribuir conteúdo jurídico a esse objeto, de forma que abranja os diferentes elementos e processos que o compõem.

Existem inúmeros conceitos e definições acerca do Meio Ambiente, construídos no contexto de diferentes áreas do conhecimento. Entretanto, em uma perspectiva jurídica, o Meio Ambiente deve ser compreendido como o espaço dinâmico no qual os elementos e processos do meio físico e natural estão em constante interação com os fatores socioeconômicos, em uma relação de condicionamento recíproco e indissociável, conforme o conjunto doutrinário apresentado, com o qual se concorda. Dessa forma, verificou-se não ser possível falar em proteção ambiental no Brasil sem que se leve em consideração que o Meio Ambiente vai além dos aspectos naturais.

O Direito pátrio concebe o Meio Ambiente em sua amplitude máxima, albergando aspectos e dimensões do mundo natural, artificial, cultural e do trabalho. Essa larga perspectiva que o Direito lança sobre o Meio Ambiente está alicerçada e representada em diferentes princípios e normas da Constituição Federal de 1988.

A discussão, sem dúvidas, tem como ponto de partida a degradação da natureza, uma vez que foram os eventos de impactos sobre essa que incitaram o debate a nível global. Entretanto, o Direito brasileiro adotou um sentido amplo, quase universal de Meio Ambiente, abrangendo o conjunto das condições que permitem a existência e a reprodução da vida no planeta. Nessa perspectiva, a tutela jurídica do todo ambiental só se materializa com a efetiva proteção das suas partes, sempre compreendidas na relação que mantém entre si.

Ficou claro que a Constituição Federal tutela o Meio Ambiente na sua totalidade, levando em consideração as suas múltiplas dimensões como um todo unitário. A proteção da fauna, da flora e dos recursos hídricos, por exemplo, deve ser realizada de uma forma tal que permita o seu uso pelos agentes sociais e econômicos sem que aja, a priori, uma hierarquia valorativa entre cada segmento.

Foi abordado que a partir da Revolução Industrial no século XVIII, e mais intensamente na segunda metade do século XX, o mundo passou a conviver com profundos problemas ambientais. Poluição das águas e do ar, destruição da camada de ozônio, desmatamento, elevação da temperatura global e inúmeros desastres com derramamento de poluentes com sérias consequências sobre a natureza e populações, são alguns dos exemplos que mostram as consequências danosas das atividades antrópicas sobre o meio físico, com repercussões inevitáveis sobre a sociedade.

O mundo passou a discutir as causas desses problemas, assim como as possíveis e necessárias soluções, resultando nas conferências internacionais sobre o Meio Ambiente, das quais saíram importantes idéias, conceitos e compromissos, destacando-se o Desenvolvimento Sustentável. Esse ideal de desenvolvimento, incorporado no texto da CF/88, deve fundamentar o processo licenciatório.

Identificou-se que a razão da existência de um instrumento como o Licenciamento Ambiental possui suas origens na problemática entorno do Meio Ambiente natural. Essa característica condiciona interpretações no sentido de que o Licenciamento Ambiental deve funcionar como um mecanismo que impede ou dificulta a exploração econômica dos bens naturais. Em que pese a degradação ambiental ocorrer em ritmo acelerado, juridicamente não existe fundamento para isso. O que deve ocorrer é um aprimoramento por parte dos órgãos licenciadores do processo de Licenciamento, lhe conferindo mais celeridade e qualidade, de modo que possa atingir um nível de verdadeiro instrumento promotor do desenvolvimento, em sintonia com o que dispõe a CF/88.

O Licenciamento Ambiental, levando em consideração o conjunto normativo e principiológico da Constituição Federal, deve ser utilizado como instrumento promotor de um desenvolvimento com sustentabilidade. A Carta Magna estabelece objetivos e diretrizes que versam tanto sobre a proteção aos bens ambientais, como sobre o desenvolvimento socioeconômico. Da mesma forma, estabelece e assegura direitos fundamentais como o da propriedade privada e o da livre iniciativa. Assim

sendo, levando em consideração que não existe hierarquia dentro do texto constitucional, só pode existir proteção ao Meio Ambiente se houver concomitantemente a garantia de exercício dos demais direitos.

Nessa linha de raciocínio, não há como separar as normas de proteção ao Meio Ambiente das que regulam a atividade econômica e a propriedade privada. Cabe ao Estado o desenvolvimento de políticas e estratégias integradas que, verdadeiramente, promovam o desenvolvimento sustentável. O conteúdo concreto dessa expressão depende da eficiência e da eficácia da ação do Poder Público na realização dos mandamentos constitucionais, pois, caso contrário, é apenas um discurso vazio. A Constituição Federal diz de forma clara o que ela quer, cabendo ao Poder Público, e também à coletividade, não permitir que se torne um texto simbólico.

Cabe aos gestores públicos a criação e gestão de políticas integradas que promovam o desenvolvimento econômico, sempre tendo a proteção ambiental como um dos seus principais pilares. Tanto a CF/88 quanto a Lei nº 6.938/81 são claras no tocante a compatibilização e harmonização entre bens jurídicos que, *a priori*, se conflitam.

A Constituição Federal em seu art. 225 estabeleceu que todos tem o direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Esse, por sua vez, é condição fundamental para a sadia qualidade de vida. Concorde-se com os posicionamentos que entendem esse equilíbrio como sendo uma harmonia não apenas entre os elementos do meio natural, mas sim desses com os fatores socioeconômicos e, até mesmo, apenas entre os elementos construídos pelo trabalho humano, uma vez que o Meio Ambiente é tudo que cerca o ser humano.

Outro aspecto importante verificado no trabalho foi o advento da Lei Complementar 140/2011 que estabeleceu competências licenciatórias entre os entes da federação. Esse instrumento normativo pode ser considerado uma resposta do Estado aos constantes questionamentos críticos sobre a insegurança jurídica que imperava até então. As regras se tornaram mais claras e certamente foi uma contribuição legislativa em sintonia com os objetivos constitucionais de promover um desenvolvimento sustentável. Os empreendedores passaram a gozar de maior segurança jurídica para realizarem suas atividades.

Na condição de procedimento administrativo, o Licenciamento Ambiental não pode ser barreira impeditiva do desenvolvimento econômico, nem ser utilizado de

forma que impeça o exercício de outros direitos constitucionais, tais como o direito de propriedade e o da livre iniciativa. Assim sendo, as licenças ambientais concedidas no decorrer do licenciamento devem observar, além dos princípios inerentes a todos os atos administrativos, essa diretriz constitucional de harmonização de interesses juridicamente legítimos.

Concorda-se com os posicionamentos que concebem as licenças ambientais como atos vinculados, pois as exigências administrativas, desde que pautadas no que dispõem a legislação e a própria Constituição, uma vez respeitadas pelo empreendedor garantem, efetivamente, a proteção ambiental. Não há, portanto, razão para que seja negada ou cancelada licença ambiental de empreendimento ou atividade que tenham atendido aos condicionantes, salvo nos casos já normativamente previstos. Entretanto, também considera-se correto o entendimento de que as licenças ambientais carregam características tanto de licenças administrativas quanto de autorizações. Não existe aí contradição, uma vez que a condição de direito difuso permite uma proteção especial ao Meio Ambiente.

Por todo o exposto, verificou-se que o Licenciamento Ambiental no Brasil serve de instrumento jurídico administrativo a disposição do Poder Público para viabilizar o Desenvolvimento Sustentável. Por sua vez, o desenvolvimento e a sustentabilidade só ganham conteúdo com a garantia de uma sadia qualidade de vida nos termos da Constituição Federal, pois, do contrário, se tornam termos vazios e contraditórios.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquemático**. 5ª ed. São Paulo: Método, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Sustentável**. 6ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 2, 2003. p. 167-210.

BIEHL, Luciano Volcanoglo. **A Ciência ontem, hoje e sempre**. Canoas: Ed. ULBRA, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 20 de Nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em 1 de Mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 10 de Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 1 de Mar. de 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgado**. ADI nº 1.950. Relator: Min. Eros Grau. Julgado em 03.11.05. Plenário. DJ, 02.06.06. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201940>>. Acesso em: 30 de Mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgado**. MS nº 22.164. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 30.10.95. Plenário. DJ, 17.11.95. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%202004>>. Acesso em: 10 de Mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgado**. RE 417408 Agr/RJ. Relator: Min. Dias Tóffoli. Julgado em 20.03.12. Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21535956/agreg-no-recurso-extraordinario-re-417408-rj-stf>>. Acesso em: 25 de Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgado**. MS 22.164. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 17.11.95. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 25 de Abr. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Parecer Jurídico: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito, Coisa Julgada, Matéria Ambiental**. Disponível em: <http://www.diariodasleis.com.br/noticia/arquivo/6.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar; MILARÉ, Edis. **Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/antropocentrismo-x-ecocentrismo-na-ci%C3%Aancia-jur%C3%ADdica>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

COUTINHO, Ana Luísa Celino; FARIAS, Talden. **Natureza Jurídica das Licenças Ambientais**. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/article/download/4508/3393>. Acesso em: 24 de novembro de 2014.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio Ambiente Sadio**: direito fundamental em crise. 1ª. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

FARIAS, Talden. Aspectos gerais do Licenciamento Ambiental. **Tempo e Liberdade**, revista da Esmarn, Mossoró, vol. 2, n. 1, 2006. p. 421-448. Disponível em: <[http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/viewFile/261/297](http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/261/297)>. Acesso em: 25/01/2015.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOLADORI, G. O capitalismo e a crise ambiental. **Outubro**, Revista do Instituto de Estudos Socialistas, São Paulo, n. 5, 2001. p. 117-126. Disponível em: <[http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5\\_08.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_08.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

FURLAN, Anderson; FRACALLOSSI, William. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GOMES, Eduardo B.; BULZICO, Bettina [Orgs.]. **Sustentabilidade, Desenvolvimento e Democracia**. Ijuí: Unijuí, 2010.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; ADAME, Alcione; GALLO, Gabriel Neves. DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL. CONSERVAÇÃO DOS ESPAÇOS E DA BIODIVERSIDADE. CONVENÇÃO RAMSAR. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 15, 2006. Manaus. **Anais**... Manaus: CONPEDI, 2006. Disponível em: <

[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_ambiental\\_maria\\_luiza\\_m\\_granziera\\_e\\_outros.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_maria_luiza_m_granziera_e_outros.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

GUERRA, Sidney. **COMPETÊNCIA AMBIENTAL À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011**. **Nomus**, Revista do PPGD da UFC, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/sidney.pdf>>. Acesso em: 01/03/2015.

HOBBSAWM, Eric. **A Era das Revoluções – 1789-1848**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

IGLECIAS, Patrícia. **Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JELINEK, Rochelle. **O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA REPERCUSSÃO SOBRE O SISTEMA DO CÓDIGO CIVIL**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 10 de Mar. 2015.

KRANZ, Patrícia. **Pequeno Guia da Agenda 21 Local**. Disponível em <[www.agenda21local.com.br](http://www.agenda21local.com.br)>. Acesso em: 01/03/2015.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006.

LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. **O que é ecologia**. Editora Brasiliense: Coleção Primeiros Passos. São Paulo, 2004.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Ana Karmen Fontenele Guimaraes. **CONSUMO E SUSTENTABILIDADE: EM BUSCA DE NOVOS PARADIGMAS NUMA SOCIEDADE PÓS-INDUSTRIAL**. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19, 2010. Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: CONPEDI, 2010. p. 1686-1698. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3597.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

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

REIGOTA, Marcos. **O que é educação ambiental**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: Parte Geral**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RODRÍGUEZ, José Manuel Mateo. **Educação ambiental e desenvolvimento sustentável: problemática, tendências e desafios**. Fortaleza: UFC, 2009.

ROESLER, Marli Renate Von Borstel. **Gestão ambiental e sustentabilidade: a dinâmica da hidrelétrica binacional de Itaipu nos municípios lindeiros**. Cascavel: Edunioeste, 2007.

SAMPAIO, Rômulo. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 1º semestre de 2011. Disponível em: <[http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/0/00/Direito\\_Ambiental.pdf](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/0/00/Direito_Ambiental.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2015.

SARRETA, Cátia Rejane Liczbi. **Meio ambiente e consumo sustentável: direitos e deveres do consumidor**. Passo Fundo: UPF, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUZA, José Fernando Vidal; ZUBEN, Erika Von. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar 140. **Cadernos de Direito**, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, v. 12, n. 23, 2012, p. 11-44.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2013.