

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

FABIANO CÉSAR PETROVICH BEZERRA

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE UM

DESENVOLVIMENTO VERDADEIRAMENTE SUSTENTÁVEL

NATAL

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FABIANO CÉSAR PETROVICH BEZERRA

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE UM
DESENVOLVIMENTO VERDADEIRAMENTE SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano André de Souza Mendonça.

NATAL

2008

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA
Divisão de Serviços Técnicos

Bezerra, Fabiano César Petrovich.

O licenciamento ambiental como instrumento de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável/ Fabiano César Petrovich Bezerra. - Natal, 2008. 172f.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano André de Souza Mendonça.

Dissertação (Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Direito - Dissertação. 2. Meio Ambiente - Dissertação. 3. Licenciamento ambiental - Dissertação. 4. Desenvolvimento sustentável - Dissertação. I. Mendonça, Fabiano de Souza. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA
349.6(81)(043.3)

CDU

FABIANO CÉSAR PETROVICH BEZERRA

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE UM
DESENVOLVIMENTO VERDADEIRAMENTE SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabiano André de Souza Mendonça
Prof. Orientador

Prof. Dr. Leonardo Martins
Membro-Externo – UFMS

Prof. Dr. Jahyr-Philippe Bichara
Membro Interno - UFRN

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por mais essa existência.

Como não podia deixar de ser, agradeço aos meus pais, Júlio César e Lírian, pelas lições de vida que sempre me deram; aos meus irmãos, Juliano e Adriano, pelos momentos de descontração necessários durante a realização deste trabalho... enfim, a todos os meus familiares e amigos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a concretização deste objetivo; em especial, a Cristina, pelo apoio e ajuda na revisão final deste texto.

Gostaria de agradecer, ainda, ao Prof. Dr. Fabiano André de Souza Mendonça, pelos momentos de orientação tão importantes para que os objetivos traçados inicialmente pudessem ter sido alcançados. Também faço menção aos Profs. Drs. Yanko Marcus de Alencar Xavier, Jahyr-Philippe Bichara e Leonardo Martins, por terem contribuído com este estudo, seja dando sugestões de pesquisa, participando da banca de qualificação ou ainda, da banca examinadora.

Por fim, agradeço à Mãe-Terra que, apesar de todos os maus-tratos e desrespeitos de nós, seres humanos, continua a abrigar e reger a vida em todas as suas formas.

“Gaia, a Terra viva, está velha e não está mais tão forte como há 2 bilhões de anos. Ela luta contra o aumento inevitável do calor solar a fim de manter a Terra fresca o bastante para sua profusão de formas de vida. Mas, para agravar suas dificuldades, uma dessas formas de vida – os seres humanos, animais tribais aguerridos com sonhos de conquistar até outros planetas – tentou governar a Terra em seu próprio benefício somente”. (James Lovelock – A vingança de Gaia, p. 139)

“Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio da uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum”. (Carta da Terra – Preâmbulo)

RESUMO

A partir da segunda metade do século XX, começou a aumentar a preocupação do ser humano com a qualidade de vida e preservação ambiental. No Brasil, pode-se apontar como marco dessa conscientização a edição da Lei n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, contribuindo significativamente para o tratamento singular dado ao meio ambiente pela Constituição Federal de 1988. A Lei n.º 6.938/81, seguindo a linha observada nas legislações de alguns Estados brasileiros, previu, em seu art. 9º, os instrumentos da PNMA, dentre os quais se destaca o licenciamento ambiental. Este instrumento apresenta-se indispensável para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, tidas como indústrias efetiva e potencialmente poluidoras, ou ainda daquelas que possam causar degradação ambiental. Paralelamente e como consequência dessa conscientização, o conceito do desenvolvimento passa a ganhar novos contornos. O desenvolvimento de um país ou região passa a levar em conta, além de fatores econômicos, aspectos sociais, culturais, políticos e ambientais. Surge, então, o ecodesenvolvimento, ou desenvolvimento sustentável. Assim, através da pesquisa na legislação e na doutrina atinente ao tema, o presente trabalho tem por intuito analisar o licenciamento ambiental como instrumento da PNMA responsável por aliar o desenvolvimento econômico com o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, isto é, pela consecução de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Palavras-chaves: Meio ambiente, Licenciamento ambiental, Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

Since the second half of the 20th century, mankind concerns about life quality and environment preservation began to grow. In Brazil, the edition of the Law nº 6.938/81, that instituted the National Policy of the Environment (*Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA*), contributing significantly to the singular treatment towards the environment by the Federal Constitution of 1988 (*Constituição Federal de 1988*), can be appointed as a landmark of this awareness. The Law nº 6.938/81, following the line observed on the legislation of some Brazilian States, predicted on its 9th article the instruments of *PNMA*, among which the environmental licensing can be highlighted. This instrument presents itself as indispensable to the construction, installation, extension and operation of enterprises and activities that utilize environmental resources, seen as effective and potentially polluter industries, or even to those that can cause environment degradation. On a parallel way and as a consequence of this awareness, the concept of development begins to acquire a new shape. The development of a country or a region begins to consider not only economical factors, but also environmental, political, cultural and social aspects. Ecodevelopment, or sustainable development, then, arises. In this way, through research on legislation and on theme related doctrine, this work has the intention of analyzing environmental licensing as a *PNMA* instrument responsible for uniting economical development and the right to an ecologically balanced environment, that is, by the consecution of a truly sustainable development.

Keywords: Environment, Environmental licensing, Sustainable development.

SUMÁRIO

ANEXO	162
1. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: UMA RELAÇÃO CADA VEZ MAIS NECESSÁRIA	12
2. A NOÇÃO JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	19
2.1 DESENVOLVIMENTO: UM CONCEITO EM TRANSFORMAÇÃO	19
2.2 O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	24
2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ORIGEM E CONTEÚDO	33
2.4 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	41
3. A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE	47
3.1 MEIO AMBIENTE: CONCEITUAÇÃO DO BEM JURÍDICO EM QUESTÃO	47
3.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	49
3.2.1 Os princípios constitucionais ambientais	55
3.2.1.1 Poluidor-pagador	59
3.2.1.2 Participação e Educação Ambiental	61
3.2.1.3 Precaução e Prevenção	63
3.2.1.4 Celeridade	67
3.2.2 Competência constitucional em matéria ambiental	67

3.2.2.1 Competência da União	71
3.2.2.2 Competência dos Estados e do Distrito Federal	73
3.2.2.3 Competências dos Municípios	74
3.3 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – PNMA: INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	75
3.3.1 A compensação ambiental como instrumento da PNMA	79
3.4 O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – SISNAMA	86
4. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O INSTRUMENTO E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	91
4.1 ASPECTOS GERAIS: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E ESPÉCIES DE LICENÇAS	91
4.1.1 Estudo de Impacto Ambiental	97
4.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	101
4.3 COMPETÊNCIA PARA CONCEDER A LICENÇA AMBIENTAL	103
4.4 PROCEDIMENTO LICENCIATÓRIO	108
4.5 RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	111
4.5.1 Empreendedor agindo sem ou extrapolando a licença ambiental	112
4.5.2 Empreendedor agindo de acordo com os parâmetros estabelecidos na licença ambiental	113
4.5.2.1 Estudo ambiental visivelmente falho	114
4.5.2.2 Estudo ambiental não-visivelmente falho	116

4.6 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	119
5. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL APLICADO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS	122
5.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A ATIVIDADE PETROLÍFERA	125
5.1.1 Principais danos ambientais causados no setor de <i>upstream</i>	129
5.1.2 Licenças ambientais específicas da atividade petrolífera	133
5.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OS RECURSOS HÍDRICOS	137
5.2.1 O uso dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica	139
5.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTRUÇÃO CIVIL	143
5.3.1 O Plano Diretor do Município de Natal	145
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
7. REFERÊNCIAS	153

1. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: UMA RELAÇÃO CADA VEZ MAIS NECESSÁRIA

O amparo dispensado pelo Direito ao meio ambiente é algo relativamente recente. Teve seu início a partir da segunda metade do século XX, quando o ser humano começou a se preocupar com a escassez dos recursos naturais e com extensão dos danos que provocavam na natureza. Isto é, a partir da deterioração da qualidade ambiental e da limitação ao uso dos recursos naturais, ou seja, com a crise ambiental ocasionada pelo crescimento econômico desenfreado.¹

A conscientização da humanidade de que os recursos naturais são escassos e que a sua extração de maneira desregrada pode ocasionar danos irreversíveis à vida no planeta começa, então, a ganhar força nos países desenvolvidos, exemplo que posteriormente foi seguido por alguns países em desenvolvimento. Marco dessa mudança de mentalidade foi a Convenção de Estocolmo, realizada em 1972, da qual resultou a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, composta por vinte e seis princípios que nortearam, à época, a construção legislativa de diversas nações no tocante ao meio ambiente. Mais recentemente, foi realizada a Conferência Eco/92, no Rio de Janeiro², sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da qual resultou a Carta da Terra³, também chamada de Declaração da Eco/92.

Servindo de base para a idéia desenvolvida em Estocolmo, o Clube de Roma, no final da década de sessenta, chama a atenção do mundo para a problemática dos limites do crescimento, ou seja, como continuar com o desenvolvimento tecnológico à vista da não

¹ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, p. 69.

² A título de curiosidade, Fábio Feldmann aponta que “O Brasil, em função da divulgação, naquele período, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), dos dados de desmatamento da Floresta Amazônica, e com a morte de Chico Mendes, tornou-se protagonista obrigatório nesta discussão, o que veio a influenciar sua escolha como sede da Rio-92” (FELDMAN, Fábio. *A parte que nos cabe: Consumo Sustentável? In: TRIGUEIRO, André (coord.). Meio ambiente no século 21*, p. 144).

³ A Carta da Terra é um “documento que se propõe a servir como um código de ética planetário capaz de orientar pessoas e nações rumo à sustentabilidade. (...) Trata-se de uma síntese de valores princípios e aspirações compartilhados pela sociedade global...” (MOUSINHO, Patrícia. *Glossário. In: TRIGUEIRO, André (coord.). Meio ambiente no século 21*, p. 341).

renovabilidade dos recursos utilizados e como equilibrar esses dois fatores com a preservação ambiental.

Acerca desta temática, Juan Ramón Capella defende:

O problema ecológico-cultural se pode anunciar como segue: a civilização industrial moderna se baseia no crescimento. Em uma expansão da produção em princípio indeterminada e ilimitada. Mas vivemos em um planeta finito, em um meio de recursos limitados. Por conseguinte, esta civilização não pode manter-se indefinidamente tal como é.

(...)

Esse insólito problema “teórico” geral que é a impossibilidade de sobrevivência da civilização tal como a conhecemos ganha corpo e se materializa em uma multidão de problemas práticos que os ecologistas põem igualmente de manifesto. Trata-se de um conjunto de problemas inter-relacionados de demografia, escassez de bens básicos como a água, esgotamento de bens-fundo da humanidade (carvão, petróleo, certos materiais e sobretudo certas espécies viventes), escassez de energia e deterioração do meio. Estes problemas se manifestam em princípio pontualmente, como fenômenos locais, e crescem exponencialmente.⁴

Assim, dentro desse contexto é que se começa a encarar que o desenvolvimento de um país ou região, para desta forma ser caracterizado, deve levar em conta não só aspectos econômicos, mas também sociais e ambientais. Surge, então, a idéia de ecodesenvolvimento, que, mais tarde, recebe o nome de desenvolvimento sustentável. Segundo o Relatório Brundtland, elaborado, em 1987, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, desenvolvimento sustentável é aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”⁵

Continuando, importa afirmar que o problema da crise ambiental se mostra mais acentuado nos países de Terceiro Mundo, tendo em vista que, em virtude do reduzido poder financeiro, muitas vezes, estes optam por investir visando somente o crescimento econômico em detrimento da proteção ambiental. Ou seja, na ânsia de suprir suas necessidades econômicas, tais países exploram os recursos naturais de forma excessivamente predatória,

⁴ CAPELLA, Juan Ramón. Fruto Proibido: Uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado, p. 233.

⁵ BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável, p. 33.

sem utilizar tecnologias menos agressivas ao meio ambiente, não tendo condições de arcar com os custos dessa exploração no que se refere a reparar o ambiente danificado.

Além desse fator, os países em desenvolvimento, mesmo antes de elevar seu nível de produção, ou seja, a sua capacidade de produção com respeito ao meio ambiente, buscam fazer com que grande parte de sua população, que muitas vezes se encontram vivendo abaixo da linha da pobreza, possam atuar no mercado de consumo, o que por si só gera uma maior necessidade de exploração dos recursos ambientais.⁶

Qual seria, então, a solução para que tais países não se vejam obrigados a parar com a sua produção industrial no intuito de não prejudicar o meio ambiente, sob pena de ver sua população cada vez mais pobre e excluída do mercado de consumo global?

Como observa Ricardo Carneiro, dois são os caminhos para que, através da implementação de políticas públicas, a utilização dos recursos naturais se dê de forma racional, o que preservaria o meio ambiente e permitiria que as futuras gerações também pudessem prover suas necessidades. O primeiro deles diz respeito à regulação direta estatal. Assim, o Estado, investido do seu papel normativo e regulador, disciplina o comportamento e atuação dos agentes econômicos, determinando padrões de qualidade e a necessidade de licenças ambientais, proibindo a realização de algumas atividades e, principalmente, punindo aqueles empreendimentos que extrapolarem os limites fixados de proteção e conservação do meio ambiente. O segundo caminho, comumente preferido pelos economistas, sugere a criação de incentivos e instrumentos econômicos e fiscais que possam, mediante a fixação de custos pela utilização dos recursos ambientais (via sistema de preços), fazer com que o empreendedor passe a controlar a quantidade e o teor de emissão de seus poluentes, bem como a diminuir a utilização dos recursos naturais em sua atividade.⁷

⁶ FINK, Daniel Roberto; ALONSO Júnior, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental, p. 70.

⁷ CARNEIRO, Ricardo. Direito Ambiental: uma abordagem econômica, p. 04.

É justamente dentro da primeira opção referida acima, que se enquadra o licenciamento ambiental, instrumento previsto, em âmbito federal, pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – LPNMA, o qual será objeto de análise no presente trabalho. Desde já convém destacar que o licenciamento ambiental, segundo o art. 1º, I, da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, é o “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”. Conceito este que será retomado e detalhado no capítulo quatro do presente estudo.

Desta forma, pode-se afirmar que esta pesquisa tem por escopo analisar a proteção jurídica do meio ambiente no contexto do desenvolvimento, dando ênfase ao papel do licenciamento ambiental como instrumento responsável por conformar a preservação ambiental e o crescimento econômico, ou seja, para a consecução de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável. Visa também, em um segundo plano, fixar conceitos jurídicos necessários à compreensão do tema, dentre os quais se destacam o de desenvolvimento sustentável, o de meio ambiente e o de licenciamento ambiental; abordar a evolução do conceito de desenvolvimento, antes, encarado como sinônimo de crescimento econômico e, atualmente, visto como algo que deve respeitar as dimensões da sustentabilidade, quais sejam: a social, a ambiental, a territorial, a econômica, a cultural e a política;⁸ estudar a proteção dispensada pelo direito brasileiro ao meio ambiente, em especial, as disposições presentes na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo o licenciamento ambiental como um dos instrumentos para a

⁸ SACHS, Ignacy. Rumo à ecossocioeconomia – teoria e prática do desenvolvimento, p. 181 e ss; SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado, p. 15 e 16.

concretização desta; e, por fim, analisar o licenciamento ambiental aplicado ao desenvolvimento sustentável da atividade petrolífera, da geração de energia elétrica através do uso de recursos hídricos e da construção civil.

Para tanto, esta pesquisa encontra-se dividida em seis capítulos. O primeiro destina-se a fazer uma contextualização da matéria e estabelecer os alicerces do trabalho. Em seguida, será tratado o desenvolvimento, mostrando a evolução do conceito e distinção existente entre ele e o crescimento econômico. Também será abordado aqui o tema desenvolvimento sustentável, destacando-se os seus aspectos históricos, o seu conteúdo e a sua previsão no direito brasileiro. Em seguida, abordar-se-ão alguns aspectos do meio ambiente, como, por exemplo, a definição, os princípios constitucionais ambientais e a repartição de competências em matéria ambiental.

No capítulo quatro, detalhar-se-á o licenciamento ambiental enquanto instrumento responsável por aliar o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. Para tanto, serão analisados pontos como o conceito e as espécies de licença ambiental, o licenciamento na CF de 1988, a competência para licenciar, o procedimento licenciatório, a responsabilidade decorrente da concessão da licença ambiental e a relação desse instrumento com a concretização do desenvolvimento sustentável.

No capítulo cinco, no intuito de aplicar, à realidade fática, os ensinamentos discutidos e construídos no decorrer da pesquisa, será estudado o licenciamento ambiental aplicado ao desenvolvimento sustentável de três atividades econômicas, quais sejam, a exploração e produção de petróleo e gás natural, a geração de energia hidrelétrica e a construção civil. Por fim, serão feitos alguns breves comentários no intuito de melhor fixar o conteúdo.

Interessante ressaltar também que, na confecção da presente dissertação, foi utilizado basicamente a análise da legislação e da doutrina atinente ao tema, bem como quando

possível, de informações obtidas na *internet* e da jurisprudência emanada dos tribunais pátrios. Na redação deste trabalho, fez-se uso do *negrito* para destacar títulos e primeiros subtítulos de cada capítulo, bem como os conceitos formulados no decorrer do texto. No tocante ao modo *itálico*, este foi utilizado para dar destaque a expressões, palavras estrangeiras e subtítulos secundários presentes nos capítulos.

Finalmente, cabe destacar que a escolha do tema se baseia no fato de que, conforme já dito, a proteção dispensada pelo Direito ao meio ambiente é algo relativamente recente, tendo seu início a partir da segunda metade do século XX, quando o ser humano começou a se preocupar com a escassez dos recursos naturais e com extensão dos danos provocados ao meio ambiente. Como reflexo dessa conscientização humana sobre a necessidade de preservação dos recursos ambientais, a Carta Magna de 1988 dispensou um capítulo inteiro para tratar o tema. Além disso, em seu art. 170, o mesmo Texto Constitucional atribui à defesa do meio ambiente o papel de princípio da ordem econômica brasileira, prevendo que, para ser efetivado, podem ser fixados tratamentos diferenciados para produtos e serviços, conforme o impacto ambiental que estes causem, também durante os seus processos de elaboração e prestação.

Em contrapartida, freqüentemente, observa-se, através dos veículos de comunicação, que a quantidade e/ou a extensão dos danos ambientais decorrentes das diversas atividades industriais têm aumentado cada vez mais, o que atinge diretamente a qualidade de vida dos seres humanos. Principalmente, nos dias atuais, em que assuntos como aquecimento global e seqüestro de carbono são discutidos diariamente por especialistas em todo o planeta.

Outro ponto que merece destaque no presente momento é o fato de, atualmente, o licenciamento ambiental ser considerado um dos maiores entraves ao crescimento econômico. Justificam tal ponto de vista, argumentando que o tempo dispensado durante o processo de licenciamento ambiental é excessivo, gerando inúmeros prejuízos. Não se deve defender a

lentidão do procedimento licenciatório, até porque isso não é sinônimo de proteção do meio ambiente. Todavia, há que se indagar o que é mais importante: um crescimento econômico desenfreado ou um desenvolvimento verdadeiramente sustentável?

Assim, resta justificada esta pesquisa, na medida em que se tem extremamente evidente a importância do licenciamento ambiental como instrumento que previsto na Política Nacional do Meio Ambiente, responsável por permitir o desenvolvimento econômico aliado a, cada vez mais imprescindível, preservação dos recursos ambientais.

2. A NOÇÃO JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.1 DESENVOLVIMENTO: UM CONCEITO EM TRANSFORMAÇÃO

Neste momento, convém fazer algumas considerações sobre o tema desenvolvimento, em especial, sobre a sua previsão na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação na seara ambiental, sob a nomenclatura de desenvolvimento sustentável.

Desde já, destaca-se que esse não é um conceito jurídico, tendo sido originado no campo da ciência econômica. Assim, os mais diversos são os entendimentos acerca da conceituação de desenvolvimento.

Durante o século XVI, com o surgimento dos Estados nacionais, os economistas da época relacionavam o termo com o poder do Estado. Dessa forma, a política expansionista, o mercantilismo e um forte poder militar eram considerados pilares fundamentais para a concretização do desenvolvimento, quando não o próprio desenvolvimento em si.⁹

Foi, então, Adam Smith, na obra a Riqueza das Nações, quem sintetizou, ou melhor, organizou as idéias acerca de desenvolvimento. Este autor passou a analisar o poder do Estado não mais do ponto de vista militar, mas sim do econômico. Como consequência direta, agora, o Estado rico era considerado desenvolvido. Aliado a isso, refletindo as idéias liberais dominantes à época, tinha-se a concepção de que para que um Estado conseguisse se desenvolver deveria permitir a existência de um livre mercado, considerado o melhor caminho para a aferição de riquezas.¹⁰

A identificação do desenvolvimento com a economia por muito perdurou, no entanto, com modificações em algumas nuances. Karl Marx, por exemplo, também ligando o

⁹ BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo em análise. In: BARRAL, Welber (org.). Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 34.

¹⁰ BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo em análise. In: BARRAL, Welber (org.). Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 34.

desenvolvimento ao funcionamento do mercado, observou a questão por um outro ângulo, até então não analisado, qual seja, o das falhas de mercado.¹¹

Outro importante teórico do desenvolvimento foi Joseph Schumpeter. Segundo a teoria *schumpeteriana*, o desenvolvimento, ainda analisado sob a ótica econômica, é visto como um processo de mudanças endógenas da economia, que modifica o estado de equilíbrio previamente observado.¹²

Posteriormente, Keynes manteve essa relação. Contudo, destacou que, para que efetivamente pudesse haver desenvolvimento, seria indispensável que o poder econômico não fosse completamente monopolizado pelo Estado, devendo estar, também, sob o controle do consumidor, o qual seria responsável pela circulação de riquezas.¹³

Celso Furtado, sem descartar a ainda vigente identificação entre desenvolvimento e economia, incluiu na sua análise fatores externos à esfera econômica. Foi também responsável pela percepção de que o desenvolvimento não consiste em algo a que estão todas as nações predestinadas. De outra forma, este economista demonstrou o que hoje se afigura como

¹¹ Welber Barral discutindo critérios para a promoção do desenvolvimento, aponta que “o conceito de falhas de mercado é correlato à da falha intervenção do Estado. A falha da intervenção do Estado ocorre pela irresponsabilidade, pela corrupção, pela falta de consciência, pela restrição ao próprio funcionamento do mercado.

Como pressuposto, há que se aceitar que existem falhas inerentes ao próprio funcionamento do mercado. Ao contrário do que muitos economistas neoclássicos imaginam, o mercado não é uma instituição perfeita e seu poder de auto-regulamentação é bastante frágil em momentos de crises econômicas. São fatores que determinam essas falhas de mercado: em primeiro lugar, a falta de confiança no mercado, ou seja, na medida em que o mercado não é confiável, na medida em que, por exemplo, existe um incentivo à inadimplência, há uma falha de mercado.(...)

Outro impacto ético se refere à compreensão, por parte das empresas, de sua relevância numa dada comunidade. A depender da dimensão da empresa, ela pode ter um impacto extremamente negativo ou positivo no nível de emprego, na questão ambiental, na renda da região, na promoção, por exemplo, do aprendizado da coletividade. A falta de compreensão, ou de incentivo, ao maior comprometimento com os interesses da comunidade (em outras palavras, a ausência de capital social) pode também ser indicada como outra falha de mercado.

A terceira falha de mercado é o problema dos grupos de pressão, ou seja, quando alguns setores da sociedade conseguem arranjar poder político, por exemplo, conseguem açambarcar uma parte da renda da sociedade que não é proporcional à produção que eles geram. Esta falha deve ser combatida por meio de normas claras de transparência nos negócios e por mecanismos restritivos – como normas de antitruste ou regras contra *insider trading*”. (BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (org). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 46 e 47)

¹² BERCOVICI. Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988, p. 45.

¹³ BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (org). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 35.

evidente, mas que, até então, não fora cogitado: não há garantia de que todos os países conseguirão se desenvolver com o passar do tempo. Passa-se a não enxergar mais o desenvolvimento como uma etapa garantida na evolução histórica de uma nação. Igualmente, não mais se considera o subdesenvolvimento como uma fase necessária e intermediária, antecessora ao estágio de desenvolvimento¹⁴. Coube a Celso Furtado a noção de que, ainda que se conceba o desenvolvimento apenas sob o aspecto econômico, ainda existirão situações que impedirão a sua efetivação.

Mais recentemente, entretanto, começou-se a analisar o desenvolvimento não mais somente pela ótica econômica. Como exemplo de tal evolução, aponta-se o pensamento de Amartya Sen, o qual, ressaltando a existência de fatores extra-econômicos intrínsecos a noção de desenvolvimento, encara-o como liberdade. Defende que o desenvolvimento consiste na combinação de um conjunto de elementos, quais sejam o econômico, o político, o jurídico, o social, cada um apresentando-se como uma forma de liberdade.

Amartya Sen, entendendo ser o desenvolvimento um processo “amigável”, enxerga-o como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”.¹⁵ Considera, ainda, essa expansão das liberdades humanas como o fim primordial e o meio do desenvolvimento. Surge, então, a divisão proposta por ele em liberdades reais ou substantivas e liberdades instrumentais.

As liberdades reais, apontadas como o fim do desenvolvimento, abarcam capacidades e necessidades elementares, como por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a desnutrição, a morte prematura, bem como as liberdades relacionadas a saber ler, ter participação política e liberdade de expressão. As liberdades instrumentais, por sua

¹⁴ BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (org). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 34-36.

¹⁵ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade, p. 52.

vez, tidas como o meio do desenvolvimento, referem-se às condições dadas para que as liberdades substanciais possam se concretizar.¹⁶

Como exemplo de tal construção, pode-se dizer que a capacidade de saber é o fim do desenvolvimento. Todavia, esta liberdade real não pode ser concretizada se não forem oferecidos os meios para a sua implementação, como escolas e professores preparados. Esta seria uma liberdade instrumental no caso apresentado, ou seja, sem ela a liberdade real não possui efetividade.

Exatamente por essa relação não se pode conceber o desenvolvimento como apenas um de seus elementos, o que implica dizer que este não será alcançado apenas com o crescimento econômico em detrimento dos outros elementos, isto é, as liberdades políticas, sociais e jurídicas, estas últimas instrumentais por excelência.¹⁷

Nesse ponto encontra-se uma das maiores contribuições de Sen: os fatores extra-econômicos não são mais enxergados somente como instrumentos necessários para a concretização do crescimento econômico, antes considerado sinônimo de desenvolvimento. Aqueles, assim como o crescimento econômico, são fatores que instituem o desenvolvimento, ou seja, não apenas são necessários para a sua efetivação como também constituem o desenvolvimento.¹⁸

Dito isso, cumpre então distinguir melhor desenvolvimento de mero crescimento econômico, ou simplesmente, modernização. Gilberto Bercovici afirma que, em não se observando nenhuma mudança, seja social ou no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas apenas de modernização. Com isso, preserva-se o subdesenvolvimento, agravando-se a concentração de renda.¹⁹

¹⁶ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade, p. 52.

¹⁷ Convém acrescentar aqui, o respeito e proteção do meio ambiente como um elemento constituinte do conceito de desenvolvimento.

¹⁸ Neste sentido, ver o Capítulo 2, da obra “Desenvolvimento como liberdade”, de Amartya Sen.

¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988, p. 53.

Segundo o referido autor, o crescimento sem desenvolvimento é aquele que ocorre com a modernização, ou seja, sem qualquer mudança nas esferas econômicas e sociais. Assim sendo, destaca que o conceito de desenvolvimento compreende o de crescimento, superando-o.²⁰

Fábio Nusdeo, por sua vez, lembra que o crescimento econômico, da mesma forma que o desenvolvimento, representa uma maior disponibilidade de bens e serviços, sem, contudo, refletir em uma mudança estrutural e qualitativa da economia e da sociedade. O crescimento é, no dizer do autor, um ciclo e não processo estável e perene.²¹

Ainda sobre o tema, Ignacy Sachs, ao tratar do desenvolvimento includente e do excludente, destaca que o desenvolvimento é um conceito multidimensional e que os seus objetivos devem ser sempre sociais e éticos. Afirma, ainda, que o desenvolvimento apresenta uma condicionante ambiental explícita, qual seja, a solidariedade com as futuras gerações (refletindo o desenvolvimento caracterizado de sustentável, conforme será visto adiante), enquanto que o crescimento econômico, mesmo necessário, tem um valor apenas instrumental.^{22/23}

Desta forma, tem-se que o desenvolvimento depende do crescimento para ocorrer. Contudo, o crescimento não é sinônimo de desenvolvimento. Isto porque, o crescimento pode estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o aumento do Produto Interno Bruto – PIB de uma nação vem acompanhado do crescimento das desigualdades sociais, desemprego, pobreza e concentração de renda.^{24/25}

²⁰BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988, p. 53.

²¹ NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). Regulação e Desenvolvimento, p. 16 e ss.

²² SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado, p. 71.

²³ Em outro ponto, Ignacy Sachs afirma que “o desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos”. (SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado, p. 13)

²⁴ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado, p. 71.

Em outra oportunidade, Ignacy Sachs, distinguindo desenvolvimento bom e desenvolvimento mau, ressalta que ambos podem ser embasados pela mesma taxa de crescimento, mas, por outro lado, diferenciam-se claramente em termos da composição do produto final, das taxas de exploração da natureza ou de degradação do meio ambiente e das formas, da intensidade e da distribuição dos custos e benefícios recepcionados pela sociedade.²⁶

Dito isso, convém, neste momento, tratar da aplicação do conceito de desenvolvimento ao campo do Direito, ou seja, da relação existente entre o desenvolvimento e Direito, principalmente no âmbito da Constituição Federal de 1988, abordando, de forma sucinta, o direito ao desenvolvimento.²⁷

2.2 O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Seguindo toda a evolução do conceito de desenvolvimento trazida anteriormente, aponta-se, desde já, que a análise do desenvolvimento no âmbito do Direito e, em especial, sob a ótica do Texto Constitucional de 1988, será feita com base no enfoque dado por Amartya Sen que, como já se viu, enxerga o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades humanas.

A relação desenvolvimento e Direito, resultando no surgimento do direito ao desenvolvimento iniciou-se, da mesma forma que a conscientização humana da necessidade

²⁵ Segundo Ignacy Sachs, o crescimento excludente caracteriza-se pela exclusão de parcela significativa da população do mercado de consumo, pela concentração de renda e de riquezas nas mãos de poucos, bem como pela existência de mercados de trabalhos fortemente segmentados, mantendo grande parte da população confinada a atividades informais ou dependentes da agricultura familiar para sobreviver, e pela fraca ou nenhuma participação na vida política de consideráveis setores da população. Por outro lado, “o desenvolvimento includente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos”. (SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado, p. 81).

²⁶ SACHS, Ignacy. Rumo à Ecosocioeconomia – Teoria e prática do desenvolvimento, p. 125.

²⁷ A abordagem dada ao tema direito ao desenvolvimento será feita de forma sucinta, tendo em vista não ser este o objeto principal do presente estudo. Contudo, entende-se necessária a dedicação de algumas palavras sobre o tema, pois servirá de base para os pontos seguintes da pesquisa.

de se proteger e preservar o meio ambiente, na segunda metade do século XX. Paulo Bonavides destaca que foi Etienne-R. Mbaye quem formulou as primeiras linhas do chamado direito ao desenvolvimento. Segundo este professor, o direito ao desenvolvimento aplica-se tanto aos Estados como aos indivíduos. Traduzindo-se, em relação aos últimos como uma pretensão ao trabalho, à saúde e alimentação adequada.²⁸ Pertencendo, assim, ao lado do direito ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida, à terceira geração dos direitos fundamentais.²⁹

No âmbito da Constituição Federal de 1988, aponta-se, então, o desenvolvimento como um dos objetivos da República Federativa do Brasil e como um direito fundamental, ainda que não expresso no rol do artigo 5º.³⁰

Contudo, antes de tratar do desenvolvimento no Texto Constitucional de 1988, convém aplicar a concepção de desenvolvimento trazida por Amartya Sen ao campo jurídico.

Desta forma, enxergando o desenvolvimento como o processo de expansão das liberdades reais (fim do desenvolvimento) através da concretização das liberdades instrumentais (meio do desenvolvimento), pode-se dizer que **desenvolvimento é o direito de acesso às políticas públicas e, dependendo do caso prático, de obter resultados concretos através delas.**

²⁸ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, p. 523.

²⁹ “Os *direitos fundamentais de terceira dimensão*, conhecidos por expressar em valores atinentes à solidariedade e à fraternidade, são construídos em torno da titularidade coletiva ou difusa de um certo elenco de direitos, fruto de reivindicações e destinados à proteção de grupos humanos, povos, nações, coletividades regionais ou étnicas. Enfim, destinam-se ao gênero humano, em sentido amplo. Originalmente formatados no âmbito internacional, seriam aqueles direitos decorrentes da percepção da divisão do mundo entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, nascendo na segunda metade do século XX, a partir de reflexões sobre temas como desenvolvimento, meio ambiente e paz, entre outros. Entretanto, solidificou-se o entendimento segundo o qual tratam-se de direitos dessa dimensão os relativos (i) ao desenvolvimento, (ii) à autodeterminação dos povos, (iii) à paz, (iv) ao meio ambiente e à qualidade de vida, (v) à conservação e utilização do patrimônio comum da humanidade – histórico e cultural, e (vi) à comunicação”. (OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. Direito ao Desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. *In*: Revista de Direito Público da Economia – RDPE, nº 11, Ano 03, p. 157)

³⁰ Neste mesmo sentido: OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. Direito ao Desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. *In*: Revista de Direito Público da Economia – RDPE, nº 11, Ano 03; LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. *In*: BARRAL, Welber (org). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento.

As liberdades instrumentais seriam, então, as políticas públicas³¹ elaboradas pelo Estado e as liberdades reais, por sua vez, seriam os resultados concretos decorrentes daquelas. Resultados esses que, dependendo do caso concreto, podem ser exigidos ou não.³²

Feita tal adequação, tratar-se-á, a seguir, do desenvolvimento na Constituição Federal de 1988, enfatizando-se, como já dito, o seu aspecto de objetivo da República Federativa do Brasil e de direito fundamental.

O artigo 3º³³ do Diploma Constitucional de 1988 prevê a garantia do desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Esse é o

³¹ Corroborando a idéia de que o acesso às políticas públicas pode ser visto como as liberdades instrumentais, Guilherme Amorim destaca que “a política ou ‘polícia’ pública, como se usava na antiga linguagem jurídica portuguesa, é um programa de ação governamental. Ela não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, numa série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado.

Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, em uma meta a ser alcançada e em um conjunto ordenado de meios ou instrumentos – pessoais, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado. São leis, decretos regulamentares ou normativos, decretos ou portarias de execução. São também atos ou contratos administrativos das mais variadas espécies”. (SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Direito ao Desenvolvimento, p. 103).

³² Sobre a possibilidade de cobrança dos resultados provenientes das políticas públicas, importa destacar a lição de Fabiano Mendonça para quem “são três momentos que devem ser bem percebidos. Denominaremos aqui de eficácia, efetividade e eficiência, respectivamente. Ou, ainda, de eficiência em sentido fraco, moderado e forte; sem que essas palavras conduzam em si juízo de valor.

Em casos concretos, uma política de combate à violência pode ser editada só com fins eleitoreiros (politicamente eficaz). Mas pode ser que logre ser observada e se obtenham mais policiais nas ruas, repasse de verbas etc. Será então efetiva. Porém, será eficiente na medida em que, em razão dela, os índices de violência forem reduzidos”. Mais adiante continua, indagando se é exigível que se alcance a eficiência no grau máximo. Embasando a idéia de que a exigência do resultado da política pública depende das circunstâncias do caso concreto, aquele autor afirma que a resposta “está no estado da técnica conjugado com possibilidade de realização que autorize a formação da relação de responsabilidade em sentido amplo. Para ser exato, esses fatores podem ser entendidos como os elementos delimitadores da obrigação estatal, a qual, uma vez inobservada, pode ensejar a relação de responsabilidade.

É assim que se pode exigir a adoção de medidas eficientes para que se tape um buraco no calçamento, já que há meios adequados em regra à disposição para que isso seja bem feito. Por outro lado, a resposta se mostra parcialmente diferente quando o tema é alfabetização.

É possível exigir da Administração, de modo sancionável, a real eliminação do analfabetismo durante um governo, por exemplo? A resposta não se mostra positiva. Por outro lado, pode ser exigido que as políticas adotadas sejam observadas.

E o que dizer da fome num país de desigualdades como o nosso? A eficácia (palavra tomada em seu sentido genérico) positiva das normas constitucionais vai exigir em casos como tais a eficiência, ao menos, no seu sentido fraco: a edição de políticas sociais. Indo mais além e conjugado com a moralidade, tais políticas devem ser observadas. Todavia, a se manter o atual estado de pobreza de significativa parcela da população, não se pode cobrar a efetiva eliminação de tal mal senão parcialmente, ou a nós mesmos que oremos.

Portanto, apenas com a cuidadosa análise desses aspectos se torna possível determinar a que está obrigado o Estado e, conseqüentemente, o dever que serve de limite à sua responsabilidade e, eventualmente, à atuação do magistrado, já que este não pode ir ao ponto de substituir a atuação do administrador”. (MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Ensaio sobre a determinação da responsabilidade administrativa pelo princípio da eficiência: graus de eficiência, omissão e concorrência culposa do lesado, p. 04 e 05)

³³ “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

primeiro texto constitucional a elencar expressamente os objetivos que regem o Brasil e norteiam a normatividade constitucional, citando em seu preâmbulo e no rol de objetivos, dentre outros dispositivos, o desenvolvimento.³⁴ Diz-se mais, ao elencar esses objetivos, o Poder Constituinte, com a legitimidade que lhe foi conferida pelo Povo, determinou quais são os fins a serem conquistados, ou seja, conferiu identidade ao Estado brasileiro.

Prevendo o desenvolvimento como um dos objetivos do país, o legislador constituinte coloca-o, no dizer de Gilberto Bercovici, como um dos princípios constitucionais fundamentais.³⁵ Estes possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos. Constitui o artigo 3º um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo as atividades do Estado brasileiro – inclusive a elaboração de políticas públicas, a edição de medidas legislativas e a execução de decisões judiciais – conformarem-se, formal e materialmente, ao programa inscrito no texto constitucional. Apresentam-se, os princípios constitucionais fundamentais, como os marcos do desenvolvimento do ordenamento, indicando objetivos e impedindo o retrocesso, funcionando como parâmetro basilar para a interpretação e concretização constitucional.^{36/37}

Caso contrário, se se entendesse o artigo 3º apenas como um dispositivo que possuísse vinculação meramente negativa, isto é, que simplesmente impedisse o retrocesso,

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

³⁴ LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (org). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 98.

³⁵ Segundo o citado autor, “a nomenclatura elaborada pela doutrina para este tipo de norma é vasta: normas-objetivo, normas-fim, normas-tarefa, diretrizes, princípios estruturais, *principios rectores*, *norme di scopo*, etc”. (BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988, p. 104).

³⁶ BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988, p. 105.

³⁷ No mesmo sentido, Liliana Locatelli afirma que “os objetivos descritos no artigo 3º da CF/88 devem nortear a interpretação e aplicação das demais normas constitucionais, bem como da legislação infraconstitucional. (...) Ademais, tais objetivos devem nortear as ações públicas, considerando que os constituídos pela CF/88 devem ser regidos pelos fins determinados na própria Constituição, bem como têm o valor de efetivá-los”. (LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (org.). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 98)

retratando a realidade, sem o condão de modificá-la, estar-se-ia diante de uma Constituição estatutária³⁸, o que não é o caso da brasileira. Por ser um artigo definidor dos fins de um Estado de direitos fundamentais³⁹, possui também vinculação positiva, o que obriga o ente estatal a agir no sentido de concretizar o seu conteúdo, não sendo possível se pensar em uma construção diversa, visto que isso resultaria em uma mudança da identidade estatal e, conseqüentemente, na ilegitimidade da existência do próprio Estado.

Além de objetivo da República Federativa do Brasil, o desenvolvimento, nos termos da CF de 1988, também pode ser considerado um direito fundamental, ainda que não esteja previsto expressamente no artigo 5º daquele diploma.

Como justificativa de tal posicionamento, interessante apontar o entendimento de Ingo Sarlet para direitos fundamentais. Segundo o referido autor, os direitos fundamentais são todas aquelas determinações jurídicas concernentes às pessoas que, tendo por base o direito

³⁸ Eros Roberto Grau, ao classificar as Constituições quanto a sua natureza, pode-se assim dizer, divide-as em Constituições estatutárias ou orgânicas e Constituições diretivas ou programáticas. As primeiras “se bastam em definir um estatuto do poder, concebendo-se como mero ‘instrumento de governo’ enunciadoras de competências e reguladoras de processos. Estas não deixam de dispor normas que se possa indicar como integradas na chamada Constituição Econômica, ainda que o façam de modo tão-somente a ‘receber’ a ordem econômica praticada no mundo real, ou seja, simplesmente afirmando normas que a retratem”. As Constituições programáticas ou diretivas, por sua vez, “são as que não se bastam em conceber-se como mero “instrumento de governo”, mas além disso, enunciam diretrizes, programas e fins a serem pelo Estado e pela sociedade realizados. Elas, pois, as que se transformam em um ‘plano normativo-material global, que determina tarefas, estabelece programas e define fins’; não compreendem tão-somente um ‘estatuto jurídico do político’, mas sim um ‘plano global normativo’ do estado e da sociedade”. (GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988, p. 77 e 78)

³⁹ Paulo Bonavides foi quem assim classificou o Estado atual. Segundo lição desse autor, o mundo passou por quatro grandes revoluções: a da liberdade, a da igualdade, a da fraternidade e a da concretização constitucional da liberdade e da igualdade, cada uma delas gerando um determinado tipo de Estado com base no valor que cada um resguardava mais fortemente. Cronologicamente, tem-se o Estado Liberal, o Estado Socialista, o Estado Social das Constituições programáticas e, finalmente, o Estado Social dos direitos fundamentais. Primeiramente, o Estado Liberal, fundado no valor da liberdade, tinha por fim assegurar a existência de condições que permitissem aos indivíduos o exercício de sua liberdade. Não se admitia nenhuma espécie de atuação positiva por parte do Estado. Em seguida, o Estado Socialista, em caminho oposto ao Liberal, tinha por fim promover a igualdade entre os membros daquela sociedade. Era um Estado que agia, que interferia na liberdade do indivíduo em prol da igualdade coletiva. Conforme destaca Bonavides, em diversos momentos, em face aos abusos de poder, essa interferência tornou-se tão intensa que a noção de liberdade foi completamente desprezada. O Estado Social não se opõe ao capitalismo, sendo, na verdade, necessário para a manutenção deste sistema. O Estado Social objetiva coadunar a igualdade com sacrifícios mínimos dos interesses capitalistas. No Estado Social de Constituições programáticas, tem-se uma extensa declaração de direitos referentes à liberdade, igualdade e fraternidade, contudo sem uma concretude fática. Finalmente, surge, então, o Estado social dos direitos fundamentais. Neste tipo de Estado social não há incompatibilidade entre liberdade e igualdade. O ente estatal atua na vida social. Tem-se o dirigismo ou a intervenção estatal. Aqui, o Estado e a sociedade possuem interesses convergentes. Ambos têm como finalidade precípua a concretização dos direitos, princípios e valores previstos constitucionalmente. Os direitos fundamentais exigem concretude, sob pena de ilegitimidade de todo o ordenamento jurídico. (BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social, *passim*).

constitucional positivo, foram, em virtude do seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição (fundamentalidade em sentido formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, somando-se à Constituição material, tendo ou não assento na Constituição formal. Tem-se, assim, a abertura material do catálogo constitucional.⁴⁰

Analisando o conceito acima expresso, é correto concluir que, em virtude da sua fundamentalidade em sentido material, podem ser aceitos e incluídos outros direitos fundamentais diversos daqueles previstos constitucionalmente. São os chamados direitos fundamentais implícitos e os decorrentes. Para tanto, é evidente, tais direitos devem equivaler em conteúdo e importância (substância e relevância) àqueles expressos constitucionalmente.⁴¹

Adotando-se este entendimento, é impensável não se incluir o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental. Isto porque, além de corresponder em conteúdo e importância com os demais direitos fundamentais, o desenvolvimento apresenta-se também como um instrumento, ou meio, no dizer de Amartya Sen, para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, preceito que dá sustentação aos demais direitos fundamentais.

Paralelamente à idéia de se entender o desenvolvimento como um direito fundamental em virtude do sentido material atribuído a este, cita-se também o disposto no § 2º do artigo 5º, o qual dispõe que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outro decorrente do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Pelo disposto neste dispositivo, tem-se, então, que a partir do momento que o Brasil seja signatário de um tratado

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, p. 82.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, p. 95 e 96.

que reconheça o desenvolvimento como direito fundamental, este passa a integrar o rol constitucional dos direitos fundamentais.⁴²

Ratificando a afirmação de que o direito ao desenvolvimento surgiu e ganhou força na segunda metade do século XX, tem-se a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento da Organização das Nações Unidas – ONU. Este documento, reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que objetiva o constante aumento do bem-estar de toda a população e que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, aponta a pessoa humana como o sujeito central daquele processo, devendo o ser humano ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.⁴³

⁴² Antes se discutia acerca da hierarquia das normas dos tratados internacionais sobre direitos humanos nos quais o Brasil fosse parte. Contudo, com a Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, que acrescentou o § 3º ao artigo 5º da CF de 1988 tal divergência foi solucionada. Segundo tal dispositivo, “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

⁴³ “Artigo 1.

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Artigo 2.

1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.

3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Artigo 3.

1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.

(...)

Artigo 6.

1. Todos os Estados devem cooperar com vistas a promover, encorajar e fortalecer o respeito universal pela observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Assim, seja em virtude do conceito material de direitos fundamentais elaborado pela doutrina, seja por estar previsto em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, é certo que o desenvolvimento, além de objetivo da República federativa do Brasil, deve ser considerado um direito fundamental nos termos da Constituição Federal de 1988.

Como conseqüência da adoção de tal entendimento, há um reforço da obrigatoriedade da efetivação dos direitos sociais, culturais, econômicos, políticos e, também, ambientais, constitucionalmente previstos, o que incrementa consideravelmente a responsabilidade do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à promoção desses direitos.⁴⁴

Continuando com a análise do desenvolvimento no Texto Constitucional de 1988, pode-se afirmar que, destarte ser objetivo da República Federativa do Brasil e direito fundamental implícito ou decorrente, diversos outros dispositivos constitucionais fazem referência ao desenvolvimento. Então, da mesma maneira que foi feita no estudo do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, serão elencadas as referidas ocorrências.

2. Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

3. Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

(...)

Artigo 8.

1. Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.

(...)

Artigo 10.

Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, a níveis nacional e internacional". (ONU. Declaração do Direito ao Desenvolvimento de 1986. *In*: <http://www.sbda.org.br/revista/1795a.htm>, acessado em 07/04/2008).

⁴⁴ OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. Direito ao Desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. *In*: Revista de Direito Público da Economia – RDPE, nº 11, Ano 03, p. 162.

Já no Preâmbulo Constitucional, o legislador constituinte aponta o desenvolvimento, ao lado dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, da igualdade e da justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos a ser assegurada em um Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil.

Em seguida, os artigos 21, IX e XX e 23, parágrafo único⁴⁵, os quais tratam de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e de normas de cooperação entre os entes da administração direta para um desenvolvimento nacional equilibrado, sendo este também, em última análise, o objetivo do art. 43⁴⁶, que trata das regiões.

Mais adiante, no artigo 159, I, c, o constituinte dispõe que a União deverá aplicar parte do que foi arrecadado com tributos para o financiamento de programas de desenvolvimento de determinadas regiões⁴⁷. No art. 174, § 1º, a disposição é no sentido de que o Estado, enquanto ente normativo e regulador da atividade econômica, estabelecerá, através da lei, “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. O artigo 192, por sua vez, prevê que o sistema financeiro nacional será estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do Brasil e a servir aos

⁴⁵“Art. 21: Compete à União:

(...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

“Art. 23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

⁴⁶Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

⁴⁷Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

(...)

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer”.

interesses da coletividade⁴⁸. Por fim, o art. 219 determina que o mercado interno deverá ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico nacional.⁴⁹

Tendo por base os dispositivos mencionados acima, bem como, e principalmente, do artigo 3º, pode-se concluir que a Constituição Federal de 1988, influenciada pelas idéias difundidas nas últimas décadas do século XX, prevê a obrigatoriedade de concretização através de ações estatais não apenas do crescimento econômico, mas do desenvolvimento como um todo, incluindo o seu aspecto social, político, cultural e ambiental, faceta do desenvolvimento que será estudada no ponto seguinte.

2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ORIGEM E CONTEÚDO

Conforme visto anteriormente, apesar de ter surgido no âmbito da economia, a idéia do desenvolvimento, atualmente, é enquadrada nas mais diversas áreas da ciência e do conhecimento humano, recebendo, por conseguinte, as mais variadas adjetivações. Surge, então, o desenvolvimento social, o desenvolvimento político, o desenvolvimento tecnológico, o desenvolvimento cultural, o desenvolvimento humano e assim por diante.

Transportando o conceito de desenvolvimento para o âmbito do meio ambiente, atinge-se a idéia do ecodesenvolvimento, mais difundido, nos dias atuais, como desenvolvimento sustentável, concepção que aqui vai interessar.^{50/51} O desenvolvimento

⁴⁸“Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”.

⁴⁹“Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”.

⁵⁰ Conforme ressalta Gustavo Assed Ferreira, “não é possível entender o desenvolvimento sustentável sem considerá-lo como um subsistema do desenvolvimento propriamente dito. Em verdade, o desenvolvimento sustentável é um modo peculiar de se atingir o desenvolvimento, que inclui o respeito à sustentabilidade do planeta”. (FERREIRA, Gustavo Assed. *Desenvolvimento Sustentável*. In: BARRAL, Welber (org.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*, p. 83)

sustentável é considerado um princípio do direito ambiental, possuindo *status* constitucional, entre nós, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Possuindo sua origem no debate internacional, o desenvolvimento sustentável foi referido pela primeira vez por Maurice Strong, secretário geral da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, ainda sob a faceta de ecodesenvolvimento, para caracterizar uma concepção alternativa de política do desenvolvimento.⁵²

Contudo, ainda no final da década de sessenta, diversos pesquisadores se reuniram formando o Clube de Roma. Como resultado de tais estudos, foi publicado, em 1972, o Relatório Limites do Crescimento. Após analisar cinco elementos que representam limites para o crescimento, quais sejam, o crescimento demográfico, a produção de alimentos, o ritmo do crescimento industrial, os níveis de poluição gerados pela atividade econômica e o consumo de recursos naturais não-renováveis⁵³, o grupo de pesquisadores liderados por Dennis Meadows apresentou, dentre outras, as seguintes conclusões:

1. Se as atuais tendências de crescimento da população mundial – industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição dos recursos naturais – continuarem imutáveis, os limites do crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial.
2. É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas, e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual.
3. Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar, maiores serão suas possibilidades de êxito.⁵⁴

⁵¹ “A noção de desenvolvimento sustentável tem sua origem mais remota no debate internacional sobre o conceito de desenvolvimento. Trata-se, na verdade, da história de reavaliação da noção do desenvolvimento predominantemente ligado à idéia de crescimento, até o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável”. (BELLEN, Hans Michael van. Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa, p. 21).

⁵² BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável, p. 31; MOTA, José Aroudo. O valor da natureza, p. 31.

⁵³ MOTA, José Aroudo. O valor da natureza, p. 28.

⁵⁴ BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável, p. 30.

O referido relatório, mesmo alarmando a opinião pública, em virtude do seu conteúdo chocante, teve o seu teor minimizado pelos defensores do crescimento econômico a todo custo, que acusaram Dennis Meadows e os demais pesquisadores de alarmistas e catastróficos. Causando bastante polêmica, o Relatório Meadows lançou as bases para as discussões na Conferência de Estocolmo.⁵⁵

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em junho de 1972 é considerada um marco do movimento ambientalista internacional, conforme dito no capítulo introdutório. Incentivando o surgimento de outros e fortalecendo os grupos ambientais já existentes, a Conferência de Estocolmo promoveu a elaboração de políticas ambientais e a criação de agências e ministérios em diversos países,⁵⁶ como ocorreu com o Brasil que, em 1973, teve a instituição da Secretaria Especial do Meio Ambiente, antecessora do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A Conferência de Estocolmo, porém, não estabeleceu metas e objetivos a serem alcançados, mas somente recomendações e intenções que servissem de modelo e orientação para a formulação e efetivação de políticas públicas nos países. Mesmo assim, na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, composta por vinte e seis princípios, estavam presentes, ainda que de maneira incipiente, as preocupações com o desenvolvimento econômico e o uso sustentável dos recursos ambientais.⁵⁷

Como exemplo disso, aponta-se o disposto no princípio 5º da citada declaração, o qual dispunha que “os recursos não renováveis da Terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização”.

⁵⁵ MOTA, José Aroudo. O valor da natureza, p. 29.

⁵⁶ MOTA, José Aroudo. O valor da natureza, p. 30.

⁵⁷ MOTA, José Aroudo. O valor da natureza, p. 31.

Continuando, tem-se, em 1987, o Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Segundo este documento, também chamado de Relatório O Nosso Futuro Comum, “desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”.⁵⁸ Conceito este ainda difundido e ratificado nos dias de hoje.⁵⁹

O relatório, ressaltando a necessidade de uma nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade entre as gerações e os membros da sociedade contemporânea, apresenta algumas medidas a serem observadas pelos países em âmbito nacional, dentre as quais se destacam: a necessidade de limitação do crescimento populacional; a garantia da alimentação a longo prazo; a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; a redução do consumo de energia e o investimento em tecnologias que admitam a utilização de fontes energéticas renováveis; e o aumento da produção industrial nos países não-industrializados baseado em tecnologias que respeitem o meio ambiente.⁶⁰

Da mesma forma, o Relatório Brundtland, tendo como agentes as várias instituições internacionais, também define metas a serem atingidas em nível internacional, quais sejam: as organizações do desenvolvimento devem implementar a concepção do desenvolvimento sustentável; a comunidade internacional deve preservar os ecossistemas supranacionais, como a Antártica, os oceanos, o espaço; as guerras devem ser não evitadas, mas banidas; e a ONU deve adotar um programa de desenvolvimento sustentável.⁶¹

⁵⁸ BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável.*, p. 33.

⁵⁹ Acerca do conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo Relatório Brundtland, Cristiane Derani afirma que nele “está ínsita a seguinte norma de conduta: modificar a natureza pela sua apropriação ou por meio de emissões, somente quando for para a manutenção da vida humana ou para a proteção de outro valor básico, ou quando for justificada a capacidade de se apropriar dos meios sem danificar a sua reprodução”. (DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, p. 111)

⁶⁰ BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*, p. 33.

⁶¹ BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*, p. 33.

Vinte anos depois da Conferência de Estocolmo, foi realizada, em junho de 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Reafirmando a Declaração de Estocolmo, a Conferência do Rio de Janeiro, também conhecida por Eco-92, constituiu-se em um marco importante para a causa da sustentabilidade ambiental, visto que foram discutidas questões relevantes como a interação homem-ambiente, deveres perante as gerações futuras e as demais espécies, clima e biodiversidade.⁶²

Como resultados da Eco-92, foram elaborados dois documentos, quais sejam, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21.

Em relação ao primeiro documento, destaca-se que o preceito do desenvolvimento sustentável ganhou força, sendo amparado nos princípios 3º e 4º daquela Declaração, a seguir transcritos, respectivamente: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma tal que responda eqüitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras” e “A fim de alcançar o desenvolvimento sustentado, a proteção ao meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada de forma isolada”.

A Agenda 21, por sua vez, é um verdadeiro plano de ação, definindo metas e objetivos a serem atingidos. Representa um compromisso político dos países agirem, com cooperação e harmonia, em prol da efetivação do desenvolvimento sustentável. Este documento reconhece que os problemas causados pelo crescimento demográfico e pela pobreza são de amplitude internacional. Afirma que para a sua solução devem ser implementados programas específicos locais e regionais, os quais, contudo, devem estar associados a programas de proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento pensados e integrados nacional e internacionalmente.⁶³

⁶² MOTA, José Aroudo. O valor da natureza, p. 33.

⁶³ CORDANI, Umberto G.; e TAOLI, Fabio. A Terra, a humanidade e o desenvolvimento sustentável. In: TEIXEIRA, Wilson e *et. al.* (org.). Decifrando a Terra, p. 522.

Finalmente, no ano de 2002, a ONU promoveu em Johannesburg, na África do Sul, a Conferência da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10. Buscando chamar a atenção da opinião pública internacional para a necessidade da concretização de metas e objetivos traçados na Agenda 21, esta conferência resultou em um enorme fracasso, já que nenhuma das principais intenções do encontro foi posta em prática.⁶⁴

Segundo parte da doutrina, da mesma forma que ocorre com o termo *meio ambiente*, também subsiste um pleonasma na expressão *desenvolvimento sustentável*. Isto porque, desenvolver significa crescer sem prejuízo, ou seja, sem qualquer tipo de degradação ao ambiente. Portanto, o termo *desenvolvimento* já traz implicitamente o caráter de sustentabilidade, tornando desnecessária a presença do vocábulo *sustentável*.⁶⁵

Crê-se, entretanto, que tal equívoco gramatical é irrelevante frente ao papel primoroso desempenhado por este princípio. Neste contexto, a idéia passada pelo termo *desenvolvimento* encontra-se, como foi desde o seu surgimento e continua sendo na visão de alguns, relacionada a crescimento econômico e tecnológico, enquanto que *sustentável* é encarado sob a ótica da conservação, manutenção ou proteção ambiental. Assim, retomando o conceito trazido pelo Relatório Brundtland, tem-se que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades das gerações presentes sem comprometer os meios de as gerações futuras também atenderem as suas próprias necessidades.

Discorrendo acerca da idéia da sustentabilidade, Clóvis Cavalcanti lembra que “sustentabilidade significa a possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema”.⁶⁶

⁶⁴ FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento Sustentável. In: BARRAL, Welber (org). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento, p. 87.

⁶⁵ CAMPOS, Ana Cândida. O Desenvolvimento Sustentável como Diretriz da Atividade Econômica. In: Revista de Direito Ambiental n. 26- Ano 07, p. 81.

⁶⁶ CAVACANTI, Clóvis. Sustentabilidade da Economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável, p. 165.

Ignacy Sachs, por sua vez, destaca que o conceito de desenvolvimento sustentável, ou ecodesenvolvimento, acrescenta mais uma dimensão à idéia de planejamento do desenvolvimento, qual seja, a sustentabilidade ambiental. Aponta, então, como as dimensões da sustentabilidade: *a sustentabilidade social* (entendida como a efetivação de um processo de desenvolvimento que seja embasado por uma lógica de crescimento voltada a construção de uma sociedade que usufrua de uma melhor distribuição de renda e de bens); *a sustentabilidade econômica* (que deve ser implantada através da destinação e do gerenciamento mais eficiente dos recursos financeiros e de constantes investimentos públicos e privados, tudo com o intuito de atingir uma maior eficiência econômica, a ser avaliada também em termos de benefícios sociais gerados); *a sustentabilidade ecológica ou ambiental* (entendida a partir da idéia de que os ecossistemas são provedores de recursos e depósitos para a disposição de resíduos, deverá ser alcançada, dentre outros fatores, com a redução do volume de resíduos e de poluição, por meio da reciclagem e da conservação de energia e de recursos, e com a definição de normas de proteção ambiental mais adequadas, pondo a máquina institucional para funcionar e selecionando os instrumentos econômicos, legais e administrativos indicados para a efetiva tutela ambiental); *a sustentabilidade espacial ou territorial* (que será alcançada a partir de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e de uma melhor distribuição territorial dos aglomerados humanos e econômicos, buscando, dentre outros resultados, diminuir a concentração populacional nas áreas metropolitanas, impedir a destruição de ecossistemas frágeis e criar uma rede de reservas naturais para a proteção da biodiversidade); *a sustentabilidade cultural* (refere-se à soluções criativas para o conceito de ecodesenvolvimento, através da adoção de soluções específicas relacionadas a realidade social, econômica, cultural e do ecossistema de cada região); e *a sustentabilidade política* (o

desenvolvimento deve basear-se na democracia e no respeito aos direitos humanos, destacando-se a liberdade como fator essencial desse processo).⁶⁷

Comentando acerca das dimensões da sustentabilidade trazidas por Ignacy Sachs, Hans Michael van Bellen destaca que estes aspectos do conceito mostram a complexidade do termo desenvolvimento sustentável. Ressalta, contudo, que esta diversidade não deve atuar como obstáculo na procura do seu melhor entendimento, mas sim, como ponto de motivação para a fixação de novos e eficientes instrumentos na constante busca pela sustentabilidade.⁶⁸

No tocante ao objetivo do desenvolvimento sustentável, importante observação merece ser feita aqui. Não é correto afirmar que este princípio possibilita a atuação de atividades potencialmente degradantes do meio ambiente, na medida em que se estaria apresentando o desenvolvimento como causa inevitável de degradação ambiental. A falha é justamente essa, entender que o sacrifício do meio ambiente é consequência primeira do desenvolvimento. Muito pelo contrário, a utilização do termo *sustentável* tem por intuito difundir o pensamento de que somente é possível a implementação de atividades poluentes ou degradantes, se, antes, forem pesquisadas e adotadas medidas mitigadoras e compensatórias, senão impeditivas, do dano ambiental.

Neste sentido, o desenvolvimento sustentável não pode mais ser visto como uma alternativa para o crescimento econômico da humanidade, mas sim, como a única alternativa ou caminho a ser seguido.⁶⁹ Entretanto, da mesma forma que não é possível se falar em

⁶⁷ SACHS, Ignacy. Rumo à ecossocioeconomia – teoria e prática do desenvolvimento, p. 181 e ss; SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado, p. 15 e 16.

⁶⁸ BELLEN, Hans Michael van. Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa, p. 39.

⁶⁹ James Lovelock, negando até mesmo a possibilidade de se aplicar as idéias do desenvolvimento sustentável como solução para conciliação entre crescimento econômico e proteção do meio ambiente, destaca que o principal erro daqueles que o defendem “é a crença de que mais desenvolvimento é possível e a Terra continuará mais ou menos como agora pelo menos durante a primeira metade deste século. Duzentos anos atrás, quando a mudança era lenta ou nem sequer existia, talvez tivéssemos tempo para estabelecer o desenvolvimento sustentável, ou mesmo continuar por algum tempo deixando as coisas como estão, mas agora é tarde: o dano foi cometido. Esperar que o desenvolvimento sustentável ou a confiança em deixar as coisas como estão sejam políticas viáveis é como esperar que uma vítima de câncer no pulmão seja curada parando de fumar. Ambas as medidas negam a existência da doença da Terra, a febre acarretada por uma praga humana”. (LOVELOCK, James. A vingança de Gaia, p. 17)

desenvolvimento com a supressão das liberdades individuais, também não se pode pensar em desenvolvimento desprezando-se a sua dimensão econômica, até porque, a viabilidade econômica ainda é encarada como condição *sine qua non* para que as coisas aconteçam.⁷⁰

Não se defende, aqui, que o crescimento econômico deva ser abandonado. Mas tão somente, se é possível assim dizer, que o desenvolvimento sustentável é, tendo em vista a importância do meio ambiente para a vida na Terra, a única forma aceitável de qualificar e conciliar o desenvolvimento econômico com a necessidade de se proteger e preservar os recursos ambientais.⁷¹ O desenvolvimento sustentável representa, então, um ideal de desenvolvimento harmônico entre a economia e a ecologia, no qual o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico⁷². E é, justamente neste contexto que o licenciamento ambiental se apresenta como o instrumento capaz de aliar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente, de concretizar o conteúdo do desenvolvimento sustentável, conforme será analisado no capítulo quatro.

2.4 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No âmbito jurídico nacional, destaca-se, inicialmente, a presença do desenvolvimento sustentável na Constituição Federal de 1988. Esta, em dois momentos bastante significativos, resguarda o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Primeiramente, no artigo 170, VI, a CF de 1988 prevê que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a

⁷⁰ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado, p. 15.

⁷¹ BINSWANGER, Hans Christoph. Fazendo a sustentabilidade funcionar. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas, p. 41.

⁷² DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico, p. 113.

todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, devendo-se, para tanto, observar alguns princípios, dentre os quais se aponta a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Comentando acerca da ordem econômica constitucional, Cristiane Derani afirma que a essência daquela, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos uma existência digna, a qual somente será alcançada com respeito à idéia do desenvolvimento sustentável. Isto porque, ambos os princípios, o da livre concorrência e o do meio ambiente ecologicamente equilibrado, são igualmente necessários para a concretização de uma finalidade essencial do texto constitucional, qual seja, a realização de uma existência digna.⁷³

No mesmo sentido, Eros Grau sustenta que o princípio da defesa do meio ambiente, além de objetivo em si, é instrumento necessário e indispensável à realização do fim maior da ordem econômica constitucional, qual seja, assegurar a todos uma existência digna.⁷⁴

Da mesma forma, o artigo 225⁷⁵, *caput*, da Carta Magna de 1988, também resguarda o referido princípio na medida em impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações.

Neste contexto, qual seja, o de aliar o crescimento econômico, a livre iniciativa, e a proteção ambiental, importante evidenciar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no artigo 225, se faz presente como princípio a ser respeitado pela atividade econômica no artigo 170. A positivação deste preceito, destaca Cristiane Derani, ilumina o desenvolver da ordem econômica, conferindo a sua sustentabilidade.⁷⁶

⁷³ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, p. 221.

⁷⁴ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 251.

⁷⁵ Este dispositivo constitucional será melhor estudado no próximo capítulo, quando for analisada a proteção jurídica do meio ambiente.

⁷⁶ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, p. 227.

No tocante à legislação infraconstitucional, o preceito do desenvolvimento sustentável pode ser encontrado em diversos textos legislativos. Contudo, em virtude do grande número de leis ambientais existentes no país, serão abordadas somente as Leis nº 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, 9.433/97 – Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos, 9.478/97 – Lei do Petróleo, 9.985/00 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e 10.257/01 – Estatuto das Cidades, por serem diplomas legais tratados em outros pontos deste trabalho, em especial, nos capítulos três e cinco.

A Lei nº 6.938/81, em seus artigos 2º e 4º, I, ⁷⁷ aponta, respectivamente, o desenvolvimento sustentável como objetivo geral e específico da Política Nacional do Meio Ambiente. Pelo primeiro dispositivo citado, a referida política tem como objetivo geral “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico...”. Já o artigo 4º, I, afirma que é um dos objetivos específicos da PNMA a compatibilização do desenvolvimento sócio-econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, ou seja, a aplicação da sustentabilidade ambiental à concepção de desenvolvimento econômico e social, refletindo, assim, a idéia do desenvolvimento sustentável.

Paulo de Bessa Antunes, lembrando que a finalidade da Lei nº 6.938/81 é fixar uma política pública de compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, defende que o artigo 4º, I, é a chave para a compreensão da Política Nacional do Meio Ambiente. Isto porque, um dos principais pilares do Direito Ambiental é o princípio do direito ao desenvolvimento que, hodiernamente, é entendido como direito ao desenvolvimento sustentado.⁷⁸

⁷⁷ Desde já, destaca-se que estes dispositivos serão melhor analisados no terceiro capítulo, no tópico denominado “A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA: instrumentos de proteção ambiental”.

⁷⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, p. 73.

A Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, prevê, em seu artigo 2º, I e II, que são objetivos desta política “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” e “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável”. Neste diploma, a expressão desenvolvimento sustentável é referida textualmente, ao contrário do previsto na lei anterior.

Comentando os dispositivos citados, Paulo Affonso Leme Machado defende que a Lei nº 9.433/97 pauta a sustentabilidade dos recursos hídricos em três bases: a disponibilidade da água, a sua utilização racional e, também, integrada.⁷⁹ O primeiro aspecto indica que todos devem ter acesso a esse bem, cabendo aos institutos jurídicos evitar o monopólio das águas tanto pelo Poder Público como pelos particulares. Já as utilizações da água de forma racional e integrada serão concretizadas, respectivamente, nos atos de outorga dos direitos de uso e nos Planos de Recursos Hídricos e na implantação do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Todos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos previstos no artigo 5º daquela Lei.

Dentre as leis apontadas acima, a Lei nº 9.478/97, que instituiu a Política Energética Nacional, também chamada de Lei do Petróleo, é a que trata do desenvolvimento sustentável de forma mais discreta. Todavia, em seu artigo 1º, II e IV, respectivamente, a Lei em comento dispõe que são objetivos da política nacional para o aproveitamento racional das fontes de energia a promoção do desenvolvimento e a proteção do meio ambiente. Analisando-se estes dois incisos conjuntamente é certo concluir que a Política Energética Nacional tem como um de seus objetivos a consecução do desenvolvimento sustentável. Até porque, se assim não fosse, esta política estaria em confronto com o disposto na Ordem Econômica Constitucional.

⁷⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 434.

Outro diploma legal que merece destaque no tocante à previsão legislativa do desenvolvimento sustentável é a Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Já em seu artigo 2º, que traz algumas definições legais, a expressão *uso sustentável* é conceituada como a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. Em seguida, o artigo 4º, IV, dispõe que o SNUC tem como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais.

De acordo com o artigo 7º desta mesma Lei, as unidades de conservação podem ser divididas em dois grupos, quais sejam: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. A principal diferença entre ambos reside no fato do uso mais ou menos rígido dos recursos naturais presentes nas áreas protegidas. Isto porque, as Unidades de Proteção Integral têm como objetivo primordial a preservação da natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; já as Unidades de Uso Sustentável destinam-se a compatibilizar a conservação da natureza como o uso sustentável de parte dos recursos naturais nela existentes.⁸⁰ Interessa, aqui, destacar que as Unidades de Uso Sustentável têm como uma de suas categorias a Reserva de Desenvolvimento Sustentável. A RDS é uma área natural que abriga populações tradicionais, as quais baseiam sua existência em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos durante gerações e adaptados às condições ecológicas locais (Lei nº 9.985/00, art. 20).

Por fim, a Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto das Cidades, prevê em seu artigo 2º, I e VIII, que a política urbana no intuito de atingir seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, deverá observar as seguintes diretrizes: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à

⁸⁰ BEZERRA, Juliano César Petrovich. O meio ambiente e sua tutela jurídica: o caso especial das unidades de conservação. In: Revista Jurídica *In Verbis*, p. 141.

terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” e “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”. Além destas diretrizes consagradoras do desenvolvimento sustentável, a Lei nº 10.257/01 apresentou como instrumentos da política urbana a elaboração de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como o planejamento municipal pautado na adoção de planos de desenvolvimento econômico e social do Município. Pode-se dizer, assim, que somados aos instrumentos de caráter eminentemente ambiental, o desenvolvimento sustentável se faz presente, como não podia deixar de ser, em mecanismos destinados a organização das cidades e implementação da política urbana.

3. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

3.1 MEIO AMBIENTE: CONCEITUAÇÃO DO BEM JURÍDICO EM QUESTÃO

Dando continuidade a presente pesquisa, convém tratar, neste momento, da escolha do termo *meio ambiente* por parte do legislador, bem como de seu conceito.

Na opinião de parte da doutrina brasileira, tal denominação seria inapropriada, tendo em vista que as palavras *meio* e *ambiente* teriam o mesmo significado. Desta forma, entendem “que os termos *meio* e *ambiente* são equivalentes, e a expressão *meio ambiente* é, de fato, um pleonasma. Leme Machado assevera que estas palavras são sinônimas, considerando que uma envolve a outra”.⁸¹

Todavia, com devida vênua, entende-se que tal expressão não constitui um pleonasma. O termo *meio ambiente* apresenta-se muito mais rico e completo, tendo sido utilizado para reforçar a idéia trazida por cada uma das palavras separadamente.

Pactuando desta mesma concepção, José Afonso da Silva afirma que o *ambiente* integra-se, verdadeiramente, de uma soma de elementos naturais e culturais, cuja interação compõe e condiciona o *meio* em que se vive. Desta forma, a construção *meio ambiente* se apresenta mais rica de sentido, como expressão de valores, do que o simples vocábulo *ambiente*. Enquanto esta exprime o conjunto de elementos, aquela transmite o resultado da interação desses elementos. O conceito de *meio ambiente* deve ser, então, globalizante, compreendendo além de toda a natureza original e artificial, os bens culturais correlatos, ou seja, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais e o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.⁸²

⁸¹ LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial, p. 69.

⁸² SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, p. 20.

Acerca do tema, Marcelo Abelha Rodrigues defende que, mesmo as palavras *meio* e *ambiente* possuindo o mesmo significado, qual seja, entorno, aquilo que envolve, espaço... a verdade é que quando os dois termos se unem formando a expressão *meio ambiente* não há neste caso uma redundância, já que é formada uma entidade nova, que sendo autônoma, possui conceito diverso daquele dos vocábulos que a formam, quando individualmente considerados. Essa expressão possui um alcance mais amplo e extenso do que apenas *meio* ou *ambiente*.⁸³

Feitas essas considerações preliminares acerca do meio ambiente, observe-se como este deve ser entendido no ordenamento jurídico brasileiro.

Eu sei o que é, mas não consigo explicar. Quantas vezes você já disse ou ouviu essa expressão antes? No caso do conceito de meio ambiente, esse é uma expressão que pode ser aplicada perfeitamente. Igualmente aplicável ao caso são as divagações de Santo Agostinho sobre o *tempo*.

Que é pois o tempo? Quem poderia explicá-lo de maneira breve e fácil? Quem pode concebê-lo, mesmo no pensamento, com bastante clareza para exprimir a idéia com palavras? E no entanto, haverá noção mais familiar e mais conhecida usada em nossas conversações? Quando falamos dele, certamente compreendemos o que dizemos; o mesmo acontece quando ouvimos alguém falar do tempo. Que é, pois, o tempo? Se ninguém me pergunta, eu sei; mas se quiser explicar a quem indaga, já não sei. Contudo, afirmo com certeza e sei que, se nada passasse, não haveria tempo passado; que se não houvesse os acontecimentos, não haveria o tempo futuro; e que se nada existisse agora, não haveria tempo presente.⁸⁴

Apesar de toda a dificuldade em definir meio ambiente, conforme já se pôde perceber, o legislador brasileiro assumiu tal tarefa, conceituando-o no inciso I, do art. 3º da Lei n.º 6.938/81. Assim, de acordo com tal dispositivo, deve-se entender meio ambiente como sendo “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”.

⁸³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental – Vol. I, p. 51.

⁸⁴ AGOSTINHO, Santo. Confissões, p. 267.

O legislador norterriograndense, seguindo essa mesma linha, também optou por afirmar que meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, bem como os fatores sócio-econômicos e culturais, incluindo o ambiente construído, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.⁸⁵

Por fim, é interessante ressaltar que a linguagem utilizada no art. 3º, I, da Lei n.º 6.938/81 pode proporcionar algumas dúvidas por parte do leitor que desconhece os termos técnicos usados. Então, no intuito de delimitar a abrangência do termo em questão, pode-se afirmar que “proteger o meio ambiente significa proteger o espaço, o lugar, o recinto que abriga, que permite e que conserva todas as formas de vida”⁸⁶. Ou ainda, que meio ambiente é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.⁸⁷

3.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como consequência do aumento do grau de conscientização em se preservar o meio ambiente, atingido na segunda metade do século XX, abordado anteriormente, os fundamentos jurídicos da proteção ambiental também passaram a ter *status* constitucional.

Neste sentido, tendo como parâmetro a experiência constitucional brasileira, interessa ressaltar que as Constituições anteriores à de 1988 não abordavam especificamente a matéria

⁸⁵ Art. 5º, I, da Lei Complementar do RN n.º 272, de 03 de março de 2004, a qual “regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição Estadual, revoga as Leis Complementares Estaduais n.º 140, de 26 de janeiro de 1996, e n.º 148, de 26 de dezembro de 1996, dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e dá outras providências”.

⁸⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental – Vol. I, p. 52.

⁸⁷ SILVA, José Afonso da Silva. Direito Ambiental Constitucional, p. 20.

ambiental⁸⁸. Aquelas, quando se referiam aos recursos naturais, o faziam de forma não sistemática, encarando-os basicamente como recursos econômicos.

A Carta Magna de 1988⁸⁹, por sua vez, modificou esse costume. Tratando em vários artigos de temas ligados à preservação ambiental, tendo inclusive um capítulo próprio que aborda o assunto, é tida por alguns como a “Constituição Ecológica”⁹⁰. Atendendo aos anseios que a época exigia, tratou de maneira singular a proteção do meio ambiente.

Neste sentido, Antônio Herman Benjamin aponta que se abandonou um estágio de *miserabilidade ecológica constitucional*, característico das Constituições liberais anteriores, para chegar-se a um outro que, de maneira justa, pode ser apelidado de *opulência ecológica constitucional*. Isto porque o capítulo do meio ambiente apresenta-se como o ápice ou a face mais visível de um regime constitucional que, em vários dispositivos, destina-se, direta ou indiretamente, à gestão dos recursos ambientais⁹¹.

Ilustrando tal afirmativa, observe-se algumas normas de natureza ambiental presentes na Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, já no art. 5º, que aborda os direitos fundamentais, tem-se o inciso LXXIII, o qual determina que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente”. Em seguida, apresenta-se o art. 20, que estabelece entre os bens da União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental. O art. 23, por sua vez, que será melhor analisado posteriormente, atribui competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a

⁸⁸ No sentido de aprofundar o assunto, ver a evolução histórica trazida por Paulo de Bessa Antunes, Parte I-Capítulo II, da sua obra “Direito Ambiental”.

⁸⁹ Importa destacar que, no Brasil, a proteção jurídica atribuída ao meio ambiente não se iniciou com a Carta Magna de 1988. Apesar da existência anterior de algumas leis esparsas, podemos apontar como marco dessa proteção a edição, em 31 de agosto de 1981, da já citada Lei nº 6.938. Diploma legal este que foi recepcionado pela atual Constituição Federal com status de Lei Complementar, estabelecendo os alicerces da proteção ambiental em território brasileiro.

⁹⁰ ROTHENBURG, Walter Claudius. A Constituição Ecológica. In: KISHI, Sandra A. S. ...et al. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI, p. 813.

⁹¹ BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra A. S. ...et al. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI, p. 368.

poluição em qualquer de suas formas” (VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (VII). Já o art. 24 afirma competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (VI) e “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (VIII). Mais adiante, no art. 129, III, temos que são funções institucionais do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Continuando, há, talvez, a mais importante evolução da Carta Magna de 1988 em se tratando de matéria ambiental. Cabe, aqui, lembrar que a ordem econômica constitucional brasileira tem por princípio a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (Art. 170, VI).

Ivan Lira de Carvalho, acerca desse princípio, informa que o constituinte, ao prever a proteção ambiental como princípio da ordem econômica, buscou atribuir uma responsabilidade mais efetiva aos agentes envolvidos com a atividade econômica, estimulando, além de diretrizes de produção, ações voltadas, especificamente, à tutela da natureza e da boa qualidade ambiental. Como exemplo de tal intenção do constituinte, tem-se o surgimento de fundações ligadas a grupos empresariais, destinadas ao fomento de pesquisas e à criação, instalação e preservação de áreas destinadas à conservação ambiental.⁹²

Posteriormente, no art. 186, II, o constituinte determina que a função social da propriedade rural será atingida quando esta atender, entre outros requisitos, à “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”. Assim sendo, analisando-se esse dispositivo com o disposto no artigo 170, VI, é certo afirmar que a

⁹² CARVALHO, Ivan Lira. A empresa e o meio ambiente. *In*: Revista de Direito Ambiental n. 13- Ano 04, p. 35.

exploração de atividades econômicas balizada na propriedade privada deixa de cumprir sua função social, quando passam a afrontar o meio ambiente.

Neste sentido, Antônio Herman Benjamin destaca que a ecologização da Constituição tem por intuito, além de instituir um sistema de exploração sustentável da propriedade, agregar à função social da propriedade, seja urbana ou rural, um indispensável e explícito componente ambiental. Desta forma, o regime da propriedade passa do direito pleno de explorar, respeitado apenas o direito dos vizinhos, para o direito limitado de explorar, ou seja, exercido somente quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicas essenciais.⁹³

Apesar de tratar em diversos dispositivos da matéria ambiental, conforme já dito, é o Capítulo VI – Do Meio Ambiente – composto pelo artigo 225⁹⁴, presente no Título VIII da Carta Magna de 1988, que dispõe sobre a “Ordem Social” que mais interessa nesse momento.

⁹³ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do meio ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, p. 72.

⁹⁴ “Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - 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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

O referido dispositivo constitucional, em seu *caput*, considerou o meio ambiente ecologicamente equilibrado “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, atribuindo ao Poder Público, bem como a cada membro da sociedade, “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Discorrendo sobre este capítulo, José Afonso da Silva⁹⁵ nos informa que o art. 225 da CF comporta três conjuntos de normas. O primeiro, presente no *caput*, diz respeito à *norma-princípio* ou *norma-matriz*. O segundo encontra-se diluído nos incisos do § 1º do dispositivo, e se refere aos *instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no caput*. E, por último, temos o conjunto de *determinações particulares* em relação a objetos e setores, constantes nos §§ 2º a 6º do artigo.

Além desse, cabem ainda quatro comentários acerca das disposições trazidas, especialmente, pelo *caput* do artigo 225 da Carta Magna.

O primeiro ponto a ser destacado é que o constituinte foi responsável pela criação de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado pela doutrina como pertencente à terceira geração dos direitos fundamentais.^{96/97} Desta feita, a proteção ambiental abandona, definitivamente, um patamar inferior, para, pela via da norma constitucional, alcançar o ponto máximo do ordenamento.⁹⁸

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, p. 52.

⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, p. 523.

⁹⁷ Os direitos fundamentais de terceira geração são frutos “do resultado de novas reivindicações do fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.

A nota distintiva destes direitos de terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção”. (SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, p. 53).

⁹⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do meio ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, p. 73.

Em seguida, o constituinte, criando um dever fundamental,⁹⁹ impôs tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.¹⁰⁰ “Não cabe, pois, à Administração deixar de proteger e preservar o meio ambiente a pretexto de que tal matéria não se encontra entre suas prioridades públicas. (...) a matéria não mais se encontra no campo de discricionariedade administrativa”.¹⁰¹ No que diz respeito à coletividade, o cidadão passa a configurar, também, no pólo ativo da proteção ambiental. Ele sai da posição de simples titular de um direito, para ser um dos responsáveis pela defesa e preservação do meio ambiente.

Comentando acerca da redução da discricionariedade da Administração Pública, Antônio Herman Benjamin afirma que as disposições constitucionais impõem ao administrador o dever constante de levar em conta o meio ambiente nas suas ações, bem como de protegê-lo, direta e positivamente, e de exigir seu respeito por parte de todos os membros da comunidade.¹⁰²

Em terceiro lugar, vê-se que o meio ambiente foi considerado “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. No atinente a primeira parte, conclui-se que o meio ambiente, ao ser considerado “bem de uso comum do povo”,¹⁰³ não pertence a um ou outro indivíduo, mas à coletividade como um todo. É um bem indivisível, que possui sujeito

⁹⁹ No sentido de aprofundar a idéia de meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito e dever fundamental, consultar: TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental.

¹⁰⁰ Neste contexto, Solange Teles da Silva destaca que “se por um lado a Constituição Federal de 1988 proclamou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por outro lado, ela também instituiu deveres fundamentais, o dever de não-degradar e o dever de proteger e preservar o meio ambiente, traduzido por uma responsabilidade do Poder Público e da coletividade, quer dizer, de todos os indivíduos em face das gerações presentes e futuras”. (SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. *In*: Revista de Direito Ambiental nº 48 – Ano 12, p. 228).

¹⁰¹ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente, p. 151.

¹⁰² BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do meio ambiente e ecologização da constituição brasileira. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, p. 75.

¹⁰³ Em relação ao fato de ter o constituinte encerrado a dicotomia existente no Direito: bem público *x* bem privado, criando uma nova categoria, ver as lições de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, em “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, e Clarissa Ferreira M. D’Isep, em “Direito Ambiental Econômico e a Isso 14000”. Todavia, os administrativistas entendem, em sua maioria, ser o *bem de uso comum do povo* uma espécie do gênero *bem público*. Neste sentido, ver ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, em “Direito Administrativo Brasileiro”.

indeterminado. No que diz respeito “à sadia qualidade de vida”, tem-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é indispensável para que possamos falar em qualidade de vida, isto é, em condições propícias para o desenvolvimento da vida em todas as suas formas.¹⁰⁴

Finalizando, como quarto destaque, há a adoção expressa de um sujeito futuro, o que indica a aceitação do princípio do desenvolvimento sustentável, conforme se apreende da definição deste, já tratada no capítulo anterior. Isto porque, “ninguém constrói o meio ambiente, trata-se de uma herança que se recebe gratuitamente e que se deve transmitir intacta aos pósteros”.¹⁰⁵

3.2.1 Os princípios constitucionais ambientais

Tema bastante importante quando se trata do meio ambiente na Constituição Federal de 1988 é aquele relativo aos princípios constitucionais ambientais. Assim sendo, serão tecidos alguns breves comentários acerca do significado do termo *princípios* quando se trata da ciência do Direito.

Segundo o dicionário da língua portuguesa, princípio significa “momento ou local ou trecho em que algo tem origem; causa primária; origem; preceito; regra”.¹⁰⁶ Porém, quando se coloca a palavra no plural, tem-se o significado que, aqui nos interessa, qual seja, “proposição diretora de uma ciência”.

Desta forma, transportando-se tal significado para o âmbito do Direito, pode-se dizer, de início, que os princípios jurídicos são as proposições diretoras da ciência jurídica, ou seja,

¹⁰⁴ Discorrendo acerca da expressão “sadia qualidade de vida”, Antonio Herman Benjamin aponta que “o termo é empregado pela Constituição não no seu sentido estritamente antropocêntrico (a qualidade da vida humana), mas com um alcance mais ambicioso, ao se propor – pela ausência da qualificação humana expressa – a preservar a existência e o pleno funcionamento de todas as condições e relações que geram e asseguram a vida, em suas múltiplas dimensões”. (BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do meio ambiente e ecologização da constituição brasileira*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, p. 108)

¹⁰⁵ NALINI, Renato. *Meio Ambiente e Poder Judiciário- Justiça: Aliada Eficaz da Natureza*. In: Trigueiro, André (Coord.). *Meio Ambiente No Século 21*, p. 289.

¹⁰⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, p. 409.

as diretrizes que dão sustentação teórica ao Direito. Todavia, essa nos parece uma conceituação insuficiente, o que torna necessário maiores aprofundamentos acerca do tema.

Assim, conforme esclarece Humberto Ávila¹⁰⁷, duas são as correntes doutrinárias que se prestam à definição dos princípios e, conseqüentemente, à distinção entre estes e as regras.

A primeira corrente é a teoria clássica do Direito Público, surgida inicialmente no âmbito do Direito Administrativo e depois transplantada para a seara constitucional. Segundo seus defensores (Esser, Larenz e Canaris), os princípios são normas de elevado grau de abstração (destinam-se a um indeterminado número de situações) e de generalidade (voltam-se a um indeterminado número de pessoas), exigindo, desta feita, uma aplicação influenciada por um elevado grau de subjetividade do seu intérprete e aplicador. Em sentido contrário, as regras possuem pouco ou nenhum grau de abstração e generalidade, demandando uma aplicação com pouco ou nenhuma subjetividade do intérprete e aplicador. Trata-se, como acentua o citado professor, de uma distinção fraca, já que os princípios e as regras possuem as mesmas propriedades, mesmo que em graus diferentes. De acordo com essa teoria foi que surgiu o entendimento de que os princípios são os alicerces ou os valores do ordenamento jurídico, sobre o qual seus efeitos são espraiados.¹⁰⁸

A segunda corrente doutrinária é a teoria moderna do Direito Público, surgida a partir dos estudos de Filosofia e Teoria Geral do Direito, somente depois foi levada para a esfera do Direito Constitucional. Tendo como seus principais expoentes Dworkin e Alexy, essa corrente entende que os princípios são normas que se caracterizam por serem aplicadas através da ponderação com outras normas e por poderem ser concretizadas em vários graus. As regras, por sua vez, em sentido oposto aos princípios, estabelecem em sua hipótese apenas aquilo que é obrigatório, permitido ou proibido, exigindo, desta maneira, uma aplicação mediante subsunção.

¹⁰⁷ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, p. 84 e ss.

¹⁰⁸ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, p. 84 e 85.

De acordo com essa doutrina, além da diferença relativa ao modo de aplicação, pelo qual os princípios são aplicados por ponderação e as regras por subsunção, “onde a distinção entre regras e princípios desponta com mais nitidez, no dizer de Alexy, é ao redor da colisão de princípios e do conflito de regras”¹⁰⁹. Isto porque, o conflito de regras é resolvido na dimensão da validade, tendo uma de prevalecer e sendo a outra declarada nula, não mais regrando o convívio social. No tocante à colisão de princípios, ocorre algo de muito particular. Nunca um princípio nulifica outro. Quando colidem, um princípio cede espaço a outro no caso concreto, sem, entretanto, alterar a sua validade. Isso torna os princípios algo de fluido, onde a densidade de cada um será determinada pelo caso concreto em que se apresentem conflitantes.

As diferenças acima expostas levam a um estado de coisas no qual os princípios assumem papel fundamental na ordem jurídica, em especial no Direito Constitucional. “Em verdade, os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua normatividade”.¹¹⁰

Continuando, Humberto Ávila destaca que as referidas correntes devem ser observadas com um olhar crítico, não no sentido de negar sua importância ou de diminuir os seus méritos, mas sim de confirmá-los da maneira mais adequada para demonstrar consideração e relevância científicas, qual seja, a crítica fundamentada.¹¹¹

Feitos esses esclarecimentos acerca dessas duas correntes tradicionais, importante fixar como devem ser entendidos os princípios jurídicos no presente trabalho. Primeiramente, há que se destacar o caráter de normas imediatamente finalísticas dos princípios, isto é, que eles têm a função de determinar um fim a ser alcançado. Fim este que, de maneira geral, representa um estado ideal de coisas a ser concretizado. Daí é que surgem as idéias que a

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, p. 279.

¹¹⁰ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, p. 288.

¹¹¹ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, p. 40.

fixação de um fim é o ponto de partida para a procura por meios, bem como que os meios são as condições que proporcionam a realização gradual do conteúdo do fim, evidenciando a ligação existente entre ambos os conceitos.¹¹²

Reforçando essa idéia e destacando que os princípios implicam comportamentos, é correto, então, afirmar que os princípios instituem o dever de adotar os comportamentos necessários à efetivação de um estado de coisas ou, sob a perspectiva inversa, instituem o dever de concretizar um estado ideal de coisas mediante a adoção de comportamentos a ele relacionados.¹¹³

Transportando esses conceitos para o âmbito das normas ambientais presentes no sistema constitucional brasileiro, deve-se ter em mente que, os princípios constitucionais ambientais devem ser compreendidos como **as normas finalísticas, presentes expressa ou implicitamente no texto constitucional, que exigem a delimitação de um estado ideal de coisas, qual seja, a proteção e preservação do meio ambiente, a ser atingido através dos comportamentos, ou meios, necessários para tanto.**

Cabe ressaltar, ainda, que quando se fala em tais princípios é preciso ter a exata noção daquilo que está sendo tratado. Isto porque, conquanto sejam identificáveis alguns princípios constitucionais ambientais no art. 225 da Constituição Federal de 1988, é imprescindível compreender que tudo que está relacionado ao meio ambiente está igualmente ligado ao direito à vida, motivo pelo qual deve haver uma sobreposição natural, ainda que não topológica, mas ao menos teleológica, do objeto de tutela do meio ambiente em relação aos demais ramos da ciência jurídica.¹¹⁴

Finalmente, importa destacar que a definição de quais são os princípios constitucionais ambientais é algo eminentemente doutrinário, uma vez que o constituinte pátrio não os definiu *lege data*. Desta forma, serão analisados, no presente estudo, os

¹¹² ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, p. 79.

¹¹³ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, p. 80.

¹¹⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental – Vol. I. p. 133.

princípios que se entendem indispensáveis quando se busca estudar o tema dos princípios constitucionais ambientais dentro de um contexto maior, qual seja, do licenciamento ambiental enquanto instrumento conformador do crescimento econômico e da proteção ambiental. Então, são estes os princípios: o do poluidor-pagador, o da participação, o da educação ambiental, o da precaução, o da prevenção e, por fim, o da celeridade.¹¹⁵

3.2.1.1 Poluidor-Pagador

Conforme relatado no trecho citado preliminarmente da Carta da Terra, nos últimos tempos, a degradação do meio ambiente vem mostrando-se cada vez mais preocupante, chegando a colocar em risco a existência humana na Terra, caso não sejam tomadas providências enérgicas contra aqueles que poluem e destroem o planeta. No intuito de tentar conter essa realidade devastadora, responsabilizando os efetivos causadores do dano ambiental, foi pensado, dentre outras medidas, o princípio do poluidor-pagador.

Este princípio surgiu oficialmente, no âmbito da política ambiental, por intermédio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a qual, em 1972, assim discorreu sobre ele:

O princípio a ser usado para alocar custos das medidas de prevenção e controle da poluição, para encorajar (estimular) o uso racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções do comércio internacional e investimentos é o denominado princípio do poluidor – pagador. Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos de implementação das medidas acima mencionadas, decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente possa ficar num nível aceitável. Em outros termos, o custo dessas medidas deveriam refletir-se no preço dos bens e serviços, cuja produção e consumo são causadores de poluição. Tais medidas não deveriam ser subsídios, porque criariam distorções significativas ao comércio e investimentos internacionais.¹¹⁶

¹¹⁵ Destaca-se, desde já, que o princípio do desenvolvimento sustentável, que também se entende como princípio constitucional ambiental, não será abordado neste momento, uma vez que, no capítulo seguinte, analisar-se-á detalhadamente o assunto.

¹¹⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental – Vol. I, p. 181.

Continuando, o princípio do poluidor-pagador também ganhou destaque ao ser expresso na Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual em seu princípio 16 previu que:

Princípio 16. As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

No âmbito nacional, o poluidor-pagador foi previsto, primeiramente, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Tal diploma, em seu art. 4º, VII, ao tratar dos objetivos da PNMA, afirmou que esta visará “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”. Mais adiante, em seu art. 14, § 1º, a mesma lei expressa que “sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (...)”.

Igualmente, a Constituição Federal de 1988, no já referido capítulo “Do Meio Ambiente”, art. 225, § 3º, dispôs que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

De forma simples, tem-se que, por este princípio, *quem polui paga, e não quem paga polui*. É essencial que esta lógica não seja invertida.

O que ocorre, na prática, pelo princípio do poluidor-pagador é que aquele que causa o dano ambiental tem o dever de arcar não apenas com o ônus da reparação pelo prejuízo, mas, também, e principalmente, com os custos necessários para impedir e reprimir novos danos.

O princípio em tela busca, dentre outras coisas, responder a seguinte dúvida: Quem deverá arcar com os gastos oriundos da despoluição e da reparação dos danos ambientais? Caberá ao Estado e a sociedade ou àqueles que diretamente poluíram o meio ambiente e lucraram com a atividade desenvolvida?

Desta forma, pode-se dizer que o princípio do poluidor-pagador tem o intuito de atribuir ao poluidor do meio ambiente os ônus sociais com a deterioração gerada por sua atividade, através da internalização dos custos na sua cadeia produtiva. Isto é, os custos para prevenir e reparar a degradação ambiental serão diretamente pagos pelas partes responsáveis pela poluição e não pelo Estado e, conseqüentemente, pela sociedade.^{117 / 118}

Nesse contexto, mostra-se correto afirmar que é o princípio em comento “que dá ensejo à instituição de mecanismos capazes de fazer com que, na cadeia de produção, sejam internalizados os custos decorrentes da utilização dos recursos naturais. Esses mecanismos podem ter natureza reparatória, compensatória e, até mesmo preventiva”.¹¹⁹ Institutos esses nos quais se enquadra o instrumento do licenciamento ambiental.

3.2.1.2 Participação e Educação Ambiental

Convém ressaltar, *a priori*, que a participação popular em prol da preservação ambiental reflete a titularidade dos interesses difusos e coletivos por parte da sociedade, uma

¹¹⁷ Neste sentido, Édís Milaré e Priscila Santos Artigas, ao tratar da relação existente entre o princípio do poluidor-pagador e a compensação ambiental, afirmam que o princípio em tela, “o qual se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo devem ser internalizados”, impõe “aos agentes econômicos que, ao elaborarem a conta dos custos de sua produção, incluam àqueles relativos à utilização dos recursos naturais e aos impactos causados ao meio ambiente” (MILARÉ, Édís; e ARTIGAS, Priscila Santos. *Compensação ambiental: questões controvertidas*. In: *Revista de Direito Ambiental* n. 43, p. 103).

¹¹⁸ Cristiane Derani defende que o princípio do poluidor-pagador “visa à internalização dos custos relativos externos de deterioração ambiental. (...) Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao ‘sujeito econômico’ (produtor, consumidor, transportador), que nesta relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano” (DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, p. 142).

¹¹⁹ MILARÉ, Édís, e ARTIGA, Priscila Santos. *Compensação ambiental: questões controvertidas*. In: *Revista de Direito Ambiental* n. 43, p. 104.

das notas características da segunda metade do século XX. Tem-se, além disso, que esse princípio figura como um dos postulados fundamentais do direito ambiental.

A despeito de ser ainda muito pouco difundido no Brasil, esse postulado se apresenta, na atualidade, como uma das principais armas, senão a mais eficiente e promissora, na luta por um ambiente ecologicamente equilibrado. Revela-se, pois, como um verdadeiro resultado da democracia na defesa do meio ambiente. É um princípio cujas diretrizes atuam em busca de um resultado a longo prazo, todavia, com a vantagem indiscutível de atacarem o alicerce dos problemas ambientais, qual seja, a consciência ambiental. Isso o torna extremamente sólido e com perspectivas promissoras em relação ao meio ambiente.

A participação popular apresenta-se como uma forma de controle e fiscalização que a sociedade tem ao seu dispor para averiguar a atuação da Administração, ou Poder Público, na defesa e preservação do meio ambiente, enquanto bem de uso comum do povo, conforme previsto constitucionalmente.

Convém citar, como exemplo da atuação deste princípio, alguns mecanismos de participação popular na tomada de decisões relativas ao meio ambiente. Em primeiro lugar, há a possibilidade de os interessados participarem do processo de criação da legislação ambiental, co-autuando em processos legislativos, na forma do caput do art. 61, e § 2º, da nossa Carta Magna. Outra possibilidade é buscar a prestação jurisdicional do Estado, por intermédio do Poder Judiciário, através dos meios processuais previstos na legislação pátria, das quais são exemplos as Leis n.º 7.437/85 (Lei da Ação Civil Pública) e n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), e ainda, a Ação Popular prevista no art. °, LXXIII – CF/88. Tem-se, além disso, como terceira forma de participação, a atuação dos interessados nas audiências públicas, existentes nos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, que será mais bem detalhada no tópico referente ao procedimento licenciatório.

Contudo, para que se tenha uma participação popular com qualidade é imprescindível que também exista educação ambiental. Consoante o art. 225, § 1º, VI, da CF, incumbe ao Poder Público, no intuito de assegurar o direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Pode-se afirmar, a partir disso, que a educação ambiental se vê relacionada como um instrumento de efetivação, menos custoso e mais eficaz para implementação de vários outros princípios ambientais, não só o da participação. A correta implementação de amplos processos de educação ambiental mostra-se a forma mais eficiente e economicamente viável de se evitarem danos ao meio ambiente.

A educação ambiental, dessa forma, apresenta-se como um meio bastante eficaz de se obter uma maior consciência ecológica por parte dos seres humanos, fato este que contribuiria significativamente para a harmonização da relação homem/natureza e, conseqüentemente, consecução de um desenvolvimento sustentável.

3.2.1.3 Precaução e Prevenção

Conceito bastante interessante do princípio da precaução nos é apresentado pelo jurista Jean-Marc Levielle, para o qual o “princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis pelo que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar”.¹²⁰

Ao princípio da precaução foi dado *status* de norma internacional quando ele foi expresso no princípio 15 da Declaração da Eco/92, *in verbis*:

“Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o

¹²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 55.

adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

Vale ressaltar que, na seara do ordenamento jurídico brasileiro, este princípio possui previsão constitucional, tendo em vista que o art. 225, §1º, IV, da CF/88, estatui que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente saudável como bem de uso comum do povo, incumbe ao Poder Público “exigir na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo de prévio impacto ambiental, a qual se dará publicidade”.

O princípio da precaução se estrutura baseado em dois pressupostos. O primeiro, a possibilidade que as condutas humanas, mesmo que não intencionalmente, causem danos ambientais de extensão gigantesca, verdadeiras catástrofes, e o segundo, a falta de evidência científica (incerteza) no tocante à ocorrência do dano.^{121 / 122}

Este princípio, como já se pôde observar, é basilar para a estruturação do Direito Ambiental. Ele tem por escopo fazer com que a política ambiental não se resuma a diminuir os efeitos dos danos já causados, mas sim, prever os riscos e estabelecer as melhores medidas a serem tomadas em caso de acidentes ambientais. Entretanto, a concretização do princípio da precaução não tem o intuito de imobilizar as atividades humanas. Não se trata, assim, da precaução que a tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou prejuízos. Ao contrário, o referido preceito visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à preservação da natureza existente na Terra.¹²³

Como características do princípio da precaução, pode-se apontar: a incerteza do dano ambiental; a tipologia do risco ou da ameaça; o custo das medidas de prevenção; a

¹²¹ HAMMERSCHIDMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. *In*: Revista de Direito Ambiental n. 31- Ano 08, p. 145.

¹²² SEIRA, César Cierco. El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance em los derechos comunitario y español. *In*: Revista de Administración Pública nº 163, p. 106.

¹²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 47.

implementação imediata das medidas de prevenção; a inversão dos ônus da prova; e a relação com os princípios da Administração Pública.^{124 / 125}

Assim, tendo em vista idéia presente no princípio da precaução, seus pressupostos e características, é correto dizer que ele funciona como alicerce para a aplicação do licenciamento ambiental de obras e atividades significativa ou potencialmente poluidoras. Isto porque, considerado como verdadeiro princípio fundante e primário da proteção dos direitos das gerações futuras, é ele que determina prioritária e antecipadamente a observação de medidas preventivas e justifica a aplicação de outros princípios, como o da reparação.¹²⁶

Em se tratando do princípio da prevenção, por ser bastante parecido com o princípio anterior, alguns autores não enxergam distinção entre ambos¹²⁷. Com a devida vênia, crê-se que eles são muito semelhantes, porém, não são idênticos. Desta forma, aponta-se duas diferenças, as quais restam-se suficientes para demonstrar a não-unicidade dos princípios.

Assim, inicialmente, importa destacar que o princípio da precaução antecede o da prevenção, pois, de acordo com o primeiro, conforme visto anteriormente, adota-se medidas de proteção antes mesmo de ter a consciência da existência dos riscos, bastando que haja dúvidas quanto aos mesmos. A prevenção, por sua vez, atua quando os riscos já são conhecidos de forma e evitar que se transforme em danos. Ou seja, antes mesmo da atividade

¹²⁴ Neste sentido, tem-se a lição de Paulo Affonso Leme Machado que, em sua obra “Direito Ambiental Brasileiro”, aborda detalhadamente as características do princípio da precaução. Aprofundamento este que não se apresenta pertinente no presente estudo.

¹²⁵ Convém destacar que estas características do princípio da precaução também são observadas na doutrina estrangeira. Neste sentido, Carla Amado Gomes afirma que “... a fórmula básica do princípio da precaução é a de que a necessidade de protecção dos bens ambientais proíbe a intervenção (ou impõe-a) ainda que não haja certeza científica, nem quanto aos seus efeitos, nem quanto à relação de causalidade entre aquela e estes. (...) Além deste enunciado, uma outra idéia comumente associada ao princípio é a da inversão do ônus da prova em relação aos agentes potencialmente poluidores” (GOMES, Carla Amado. *Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o ‘princípio da precaução’*. In: Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n° 15-6, p. 10).

¹²⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, p. 09.

¹²⁷ Corroborando tal afirmação, Luís Roberto Gomes afirma que “O Princípio da Prevenção, também conhecido como Princípio da Precaução, da Prudência ou da Cautela, está inscrito na Declaração do Rio...” (GOMES, Luís Roberto. *Princípios Constitucionais de Protecção ao Ambiente*. In Revista de Direito Ambiental n. 16 – Ano 04, p. 178).

ser iniciada, o princípio da precaução já está atuando, enquanto que a prevenção age durante a execução da atividade de forma a fiscalizá-la e controlá-la.¹²⁸

Em seguida, a outra distinção existente diz respeito ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental. A necessidade de tal estudo como pressuposto para a concessão da licença ambiental à determinada atividade caracteriza o princípio da precaução. Todavia, quando há referência à fiscalização para confirmar se os parâmetros estabelecidos naquele EIA/RIMA estão sendo respeitados na prática, vê-se a aplicação do princípio da prevenção. Pode-se afirmar, com base no exposto anteriormente, que o princípio da precaução evita o dano ambiental quando este ainda é imprevisível, enquanto que o da prevenção atua através de medidas que corrijam ou evitem o dano previsível.

O princípio da prevenção apresenta-se, então, como um dos mais importantes axiomas do Direito Ambiental. A sua relevância está intimamente ligada ao fato de que é bastante difícil a reparação do dano ambiental depois que este ocorreu. Tendo em vista as peculiaridades de cada ecossistema, é certo que um ambiente afetado por um derramamento de óleo, por exemplo, jamais voltará a ser como antes. Mesmo que sejam aplicadas modernas técnicas de despoluição, uma espécie que foi extinta é um dano irreparável.

Finalizando, destaca-se que, da mesma forma que o da precaução, o princípio da prevenção também se encontra resguardado no Texto Constitucional de 1988, que, em seu artigo 225, § 1º, V, estabelece incumbir ao Poder Público: “V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida e o meio ambiente”.

¹²⁸ DANTAS, Jadla Marina B.; DANTAS, Matuzalém J. B.; FARIAS NETO, Murilo M. de. Princípios Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro e suas Implicações na Indústria do Petróleo e Gás Natural. In NOBRE JÚNIOR, Edílson... *et al.* (org.). Direito Ambiental aplicado à Indústria do Petróleo e Gás Natural, p. 46.

3.2.1.4 Celeridade

Recentemente elevado ao *status* de princípio constitucional¹²⁹, a celeridade processual, ainda mais quando se observa sua aplicação também no âmbito administrativo, deve ser encarada como um princípio constitucional ambiental. Isto porque, qualquer atuação no sentido de preservar e recuperar o meio ambiente deve ser efetivada o mais rápido possível.

Atualmente, um dos temas que provocam mais discussões na seara do Direito Ambiental, conforme será demonstrado no capítulo cinco, é a demora na concessão das licenças ambientais para a instalação e funcionamento das atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras. Afirmam os empreendedores que a morosidade do procedimento licenciatório causa sérios prejuízos, tornando, por vezes, inviável a implantação da atividade. Assim, tendo em vista o princípio da celeridade processual, deve a Administração Pública, através do órgão ambiental competente, agir no sentido retirar os entraves burocráticos à concessão da licença ambiental, sem, contudo, perder de vista a proteção do meio ambiente resguardada amplamente pelas normas ambientais.

Desta feita, os órgãos gestores ambientais, no decorrer do licenciamento ambiental, devem, além de pautar-se no princípio da precaução, ter em mente o preceito da celeridade como forma de implementar um desenvolvimento sustentável, no qual sejam conciliados o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente.

3.2.2 Competência constitucional em matéria ambiental

Após abordar os princípios constitucionais ambientais, outro tema de relevante importância quando se analisa o meio ambiente na Constituição Federal de 1988 é a repartição de competências em matéria ambiental entre os entes federados.

¹²⁹ “Art. 5º. (...) LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Acerca desta temática, pode-se dizer, inicialmente, que o termo *competência* deve ser entendido como “o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos”.¹³⁰ Ou ainda, que “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.¹³¹

No tocante às espécies de competências, José Afonso da Silva¹³² classifica didaticamente sob cinco critérios. Primeiramente, quanto a sua natureza, a competência pode ser dividida em material, a qual se subdivide em exclusiva e comum, e legislativa, a qual se subdivide em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar. Quanto à forma, a competência classifica-se em expressa, reservada, residual e implícita¹³³. Em relação ao conteúdo, a competência pode ser econômica, social, político-administrativa, financeira, tributária e internacional, podendo-se acrescentar, contudo, a competência ambiental, objeto do presente ponto. Quanto à extensão, a competência divide-se em exclusiva, privativa, comum, concorrente e suplementar¹³⁴. E, por fim, no que diz respeito à origem, a competência pode ser originária e delegada¹³⁵.

Tratando, agora, da repartição das competências entre os entes federados, tema que, na seara ambiental, especialmente quando se fala da competência para conceder a licença

¹³⁰ CANOTILHO, J. J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, p. 539.

¹³¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 481.

¹³² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 481 e ss.

¹³³ A competência expressa, ou enumerada é aquela “estabelecida de modo explícito, direto, pela Constituição para determinada entidade”; a reservada é aquela que “sobra a uma entidade após a enumeração da competência de outra”; a residual “consiste no eventual resíduo que reste após enumerar a competência de todas as entidades (...) – a que eventualmente possa surgir apesar da enumeração exhaustiva”; e a implícita ou inerente é aquela que “se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos, ou reservados”. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 482)

¹³⁴ A competência exclusiva “é aquela atribuída a uma entidade com exclusão das demais”; a privativa é aquela “enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação e de competência suplementar”; a comum “significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade” com outros entes; a concorrente é aquela que dá a “possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa”, porém, no que tange à fixação de normas gerais, a primazia é da União”; e a suplementar “significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 483).

¹³⁵ A competência originária é aquela que “desde o início é estabelecida em favor de uma entidade” e a delegada, por sua vez, se dá “quando a entidade recebe sua competência por delegação daquela que a tem originariamente”. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 484).

ambiental, tem provocado posicionamentos distintos, conforme será abordado posteriormente, deve-se ter em mente que a repartição de competências é uma exigência da estrutura federal, com o intuito de assegurar o convívio harmônico dos ordenamentos que compõem o Estado Federal.¹³⁶

Necessariamente delimitada no texto da Constituição Federal de um país, a repartição de competências guarda relação bastante íntima com o Federalismo¹³⁷. A forma de distribuição das competências entre os entes federados no texto constitucional vai determinar que tipo de Federalismo ter-se-á naquela nação. Assim, quando se concentra poderes na Federação ou União, em detrimento dos Estados, tem-se um federalismo centrípeto. Em sentido oposto, quando se reduz os poderes federais, ampliando-se os poderes estaduais, tem-se um federalismo centrífugo. Entretanto, também é possível ter-se um federalismo de equilíbrio, isto é, um federalismo em que são dosadas as competências entre Federação e Estados.¹³⁸

Transportando tais conceitos para a nossa Constituição de 1988, é correto dizer que esta adota um sistema complexo, no qual se busca realizar o equilíbrio federativo através de uma repartição de competências baseada na técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30). Combinada com essa reserva de campos específicos, o texto constitucional prevê também possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e áreas de atuações concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24), nas

¹³⁶ HORTA, Raúl Machado. Estado Federal e Tendências do Federalismo Contemporâneo, p. 341.

¹³⁷ “Quando se fala em *federalismo* quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *Federação* ou *Estado Federal*, caracterizada pela união de coletividades políticas autônomas (art. 18)”. (SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, p. 71)

¹³⁸ HORTA, Raúl Machado. Estado Federal e Tendências do Federalismo Contemporâneo, p. 342.

quais se defere também aos Estados (art. 24, §§ 2º) e aos Municípios (art. 30, II) a competência suplementar.¹³⁹

Continuando, sob o aspecto da natureza da competência, a Constituição Federal de 1988 atribui a competência material exclusiva à União (art. 21), aos Estados, extraindo-se dos seus poderes remanescentes (art. 25, § 1º) e aos Municípios (art. 30, III a VIII), e a comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23), prevendo, neste caso, a edição de Lei Complementar para fixar normas de cooperação entre os entes. Confere, por outro lado, a competência legislativa privativa à União (art. 22), aos Estados (art. 25, §1º) e aos Municípios (art. 30, I), a concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24), cabendo à primeira editar normas gerais, enquanto aos demais cabe a edição de normas suplementares, e a competência legislativa suplementar aos Municípios (art. 30, II).¹⁴⁰

Dito isso, convém tratar especificamente da repartição de competência em matéria ambiental. Esta, no Brasil, conforme ressalta José Afonso da Silva, segue, como não podia ser diferente, os mesmos princípios que a Constituição adotou para a distribuição de competências em geral para cada um dos entes federativos. Desta feita, União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competência para proteger e preservar o meio ambiente, podendo ser encontradas competências material exclusiva, material comum, legislativa privativa e legislativa concorrente.¹⁴¹

A repartição de competências, tanto legislativa como material¹⁴², na seara ambiental, é feita com o claro intuito de descentralizar a proteção ambiental, implicando na existência de

¹³⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 481.

¹⁴⁰ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, p. 72.

¹⁴¹ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, p. 75.

¹⁴² Heline Sivini Ferreira, ao tratar dos aspectos gerais das competências ambientais na Constituição Federal de 1988, afirma que, quanto à natureza, as competências ambientais podem ser classificadas em executivas, administrativas e legislativas. Explica que a “a competência executiva reserva a determinada esfera do poder o direito de estabelecer e executar diretrizes, estratégias e políticas relacionadas ao meio ambiente; a competência administrativa, por sua vez, traz consigo o sentido de implementação e fiscalização, ou seja, remete ao exercício do poder polícia pelas entidades federativas com o propósito de proteger e preservar o meio ambiente; finalmente, a competência legislativa refere-se à capacidade outorgada a um ente da Federação para legislar

sistemas legislativo e material complexos que, muitas vezes, não funcionam de modo integrado como era de se esperar. Tal fato é ocasionado por circunstâncias que variam desde a prevalência de interesses locais e particularizados, até as dificuldades intrínsecas ao próprio sistema federativo tripartite. Como conseqüência disso, o que é bastante prejudicial ao meio ambiente, ainda não se definiu claramente o campo de atuação dos diversos órgãos ambientais existentes.¹⁴³

2.1.2.1 Competências da União

Analisando-se as disposições constitucionais relativas à competência da União em matéria ambiental, tem-se claro que a União possui uma posição de supremacia no tocante à proteção do meio ambiente, competindo a ela dispor acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, o que já foi materializado com a Lei nº 6.938/81, a qual, mesmo sendo anterior à Constituição Federal de 1988, foi recepcionada por esta.¹⁴⁴

O Texto Constitucional de 1988, em seu art. 21, IX e XI¹⁴⁵, afirma, respectivamente, competir à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, possibilitando uma atuação no sentido de estabelecer planos nacionais e regionais de proteção do meio ambiente, e instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso.

Do mesmo Diploma Constitucional, o art. 22, IV, XIV e XXVI¹⁴⁶, aponta competir privativamente à União legislar sobre águas, energia, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza. Temas estes diretamente relacionados com a preservação ambiental.

sobre questões referentes à temática ambiental” (FERREIRA, Helene Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, p. 205).

¹⁴³ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 85.

¹⁴⁴ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, p. 76.

¹⁴⁵ Tem-se aqui um exemplo da competência material exclusiva da União em matéria ambiental.

¹⁴⁶ São casos típicos da competência legislativa privativa da União na seara ambiental.

O art. 23, III, VI, VII e XI¹⁴⁷, da Constituição Federal de 1988 dispõe que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência comum para: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Essa competência comum refere-se à prestação de serviços relativos à proteção do meio ambiente por parte do Poder Público, ou seja, à tomada de providências, principalmente, por parte dos órgãos gestores ambientais para a efetivação da tutela ambiental.¹⁴⁸ Pode-se dizer, também, que esta competência comum trata-se, na verdade, de uma cooperação administrativa, sendo uma imposição constitucional para que os diversos entes federados atuem em um sistema de colaboração recíproca.¹⁴⁹

É justamente dentro dessa competência comum, ou cooperação administrativa, existente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente, que se insere a competência para promover o licenciamento ambiental de obras e atividades significativa ou potencialmente poluidoras conforme será melhor analisado posteriormente.

Por fim, o art. 24, VI, VII e VIII¹⁵⁰, do Texto Constitucional prevê competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e

¹⁴⁷ Estes dispositivos referem-se à competência material comum existente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção do meio ambiente.

¹⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 77.

¹⁴⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, p. 88.

¹⁵⁰ Estes artigos são exemplos da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para editar normas relativas à preservação do meio ambiente.

paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Em se tratando da legislação concorrente, a União restringir-se-á a estabelecer normas gerais, as quais serão observadas e respeitadas pelos Estados e Distrito Federal no momento em que estes forem complementar a legislação federal.¹⁵¹

2.1.2.2 Competências dos Estados e do Distrito Federal

De acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988, os Estados e o Distrito Federal não possuem competência exclusiva ou privativa para atuar ou legislar na seara ambiental. Eles têm competência comum, nos termos do art. 23, com a União e com os Municípios, o que traduz uma cooperação administrativa, e competência legislativa complementar segundo o art. 24, § 2º. Nesta segunda hipótese, os Estados editarão normas observando os princípios e diretrizes previstos na legislação federal.

Todavia, de acordo com os §§ 3º e 4º do referido dispositivo, os Estados, em não existindo legislação federal sobre determinado assunto, exercerão competência legislativa plena para atender às suas particularidades. E somente no momento em que for editada a lei federal, estabelecendo normas gerais, é que será suspensa a eficácia da lei estadual no que for contrária àquela.

Assim, respeitando os princípios e diretrizes, isto é, as normas gerais previstas na legislação federal, como, por exemplo, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, os Estados poderão editar leis voltadas à proteção do meio ambiente em âmbito estadual.¹⁵²

¹⁵¹ Conforme previsto no art. 24, §§ 1º e 2º, da CF de 1988.

¹⁵² Reiterando o já dito anteriormente, o Estado do Rio Grande do Norte tem a sua Política Estadual do Meio Ambiente e Sistema Estadual do Meio Ambiente previstos na Lei Complementar nº 272, de 03 de 2004, a qual foi revista e alterada pela Lei Complementar nº 336, de 12 de dezembro de 2006.

2.1.2.3 Competências dos Municípios

No tocante à competência dos Municípios para agir ou legislar na esfera ambiental, tem-se que estes, enquanto elevados à categoria de entes federados¹⁵³, possuem na forma do art. 23, competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal para promover a tutela do meio ambiente.

Entretanto, os Municípios não estão elencados no art. 24 do texto constitucional entre os entes competentes para legislar acerca do tema. Porém, tal fato é insuficiente para se concluir que os Municípios são incompetentes para legislar em matéria ambiental.¹⁵⁴ Isto porque, o art. 30, I e II, atribuiu competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Assim, resta evidente que o meio ambiente está presente dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais. Os Municípios constituem-se, na verdade, em um elo essencial no complexo sistema de proteção ambiental. Estes entes possuem clara importância, uma vez que são as populações e autoridades locais que reúnem, em muitos casos, as melhores condições de conhecer os problemas e soluções para as questões ambientais daquela localidade.¹⁵⁵

Finalmente, baseando-se no fato de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competências para atuar e legislar nas questões ambientais, torna-se cada vez mais latente a necessidade de elaboração da Lei Complementar prevista no parágrafo único do artigo 23. Tudo com o intuito de fixar as normas de cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

¹⁵³ Neste sentido, tem-se os artigos 1º e 18 da CF de 1988, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”

“Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

¹⁵⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, p. 90.

¹⁵⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, p. 90.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – PNMA: INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Seguindo a idéia da necessidade de proteção e preservação do meio ambiente, difundida na segunda metade do século XX, em 31 de agosto de 1981, foi editada a Lei n.º 6.938, a qual estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Este diploma legal determinou os seus objetivos, princípios, conceitos, instrumentos, além de ter instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Como objetivos da PNMA, importa destacar que esta possui objetivos geral e específicos. Assim, já no art. 2º, *caput*, da referida lei, aponta-se que “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 sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Comentando o citado dispositivo, Paulo de Bessa Antunes lembra que preservar significa perenizar, perpetuar, deixar salvo-guardados os recursos ambientais, mantendo o estado natural destes. Melhorar o meio ambiente, por sua vez, é dar-lhe condições mais favoráveis do que aquelas que este possui no momento. Por fim, recuperar a qualidade ambiental deve ser encarada como a busca do *status quo ante* das áreas degradadas pela ação humana. A recuperação é o objetivo mais difícil, senão, muitas vezes, impossível, de ser atingido. Isto porque, uma vez destruída ou desaparecida uma vida não tem como fazê-la voltar ao estado primitivo.¹⁵⁶

Tratando dos objetivos específicos da PNMA, é correto dizer que estão traçados em uma lista bastante ampla contida nos incisos I a VII do art. 4º da Lei nº 6.938/81. São eles: a

¹⁵⁶ ATUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 94.

compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, bem como a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; a 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; e a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A Política Nacional do Meio Ambiente, desta forma, deve ser entendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos que visam à efetivação do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia pátrias. A sua implementação, ou seja, a implementação da PNMA, dar-se-á a partir de princípios previstos na própria Constituição Federal de 1988 e na legislação ordinária¹⁵⁷, como aqueles tratados anteriormente.

Todavia, a Lei em comento também apresenta, nos incisos do seu art. 2º, os princípios específicos norteadores da PNMA, quais sejam: a 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; a

¹⁵⁷ ATUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 95.

racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; o acompanhamento do estado da qualidade ambiental; a recuperação de áreas degradadas; a proteção de áreas ameaçadas de degradação; e, por fim, a promoção da educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente, o que reflete claramente a consonância entre os princípios específicos presentes na PNMA e aqueles contemplados no Texto Constitucional.

Em seguida, a Lei n.º 6.938/81 traz, em seu art. 3º, os conceitos de meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais. A definição que mais nos interessa no presente estudo é a de meio ambiente, a qual já foi estudada anteriormente.

No art. 9º da Lei em análise, encontram-se previstos os instrumentos da PNMA, ou seja, os instrumentos através dos quais se buscará pôr em prática os objetivos da PNMA, sempre com o intuito de garantir a concretização de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e o respeito à dignidade da vida humana. São estes os instrumentos da PNMA: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; 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; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e

Instrumentos de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

No tocante ao instrumento do licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, que será detalhadamente analisado em capítulo próprio, convém apontar, desde já, que ele possui relação direta com os demais instrumentos da PNMA, servindo de base, muitas vezes, para a aplicação daqueles. Neste sentido, o licenciamento ambiental, enquanto instrumento da PNMA que se propõe a realizar o desenvolvimento sustentável, deve ser aplicado de maneira integrada com os outros instrumentos de proteção ambiental.¹⁵⁸

Cabe apontar ainda que, em seu art. 14, a Lei n.º 6.938/81 elencou como penalidades aplicáveis àqueles que degradarem o meio ambiente a multa simples ou diária, a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito e a suspensão da atividade.¹⁵⁹

Finalizando, é possível que os Estados e Municípios também editem normas voltadas, respectivamente, à implementação da Política Estadual do Meio Ambiente e Política Municipal do Meio Ambiente, prevendo inclusive outros instrumentos para a consecução dos

¹⁵⁸ FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos, p. 44.

¹⁵⁹ Rol este que foi alargado pelo art. 2º do Decreto n.º 3.179/99 e art. 72 da Lei n.º 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais. Sobre esse assunto ver “Sanções administrativas aplicáveis à Indústria do Petróleo e Gás Natural”, de Fabiano Bezerra, Indhira Cabral e Michele Evaristo, *In* “Direito Ambiental aplicado à Indústria do Petróleo e Gás Natural”.

seus fins, uma vez que o rol da Lei nº 6.938/81 não é taxativo.¹⁶⁰ Contudo, é necessário que se respeite as diretrizes e princípios previstos na legislação federal, tudo para não extrapolar as competências constitucionalmente previstas de cada ente federado.

3.3.1 A compensação ambiental como instrumento da PNMA

Não sendo taxativo o rol de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente previsto no art. 9º da Lei nº 6.938/81, é possível e correto enquadrar a compensação ambiental como instrumento da PNMA. Corroborando tal entendimento, o legislador norte-riograndense previu, no art. 11, VII, da Lei Complementar Estadual nº 272/04, a compensação ambiental como um dos instrumentos para a consecução da Política Estadual do Meio Ambiente.

Dito isso, poderia se perguntar, então, porque tratar da compensação ambiental no presente estudo. Como resposta, tem-se que a compensação possui estreita relação com o licenciamento ambiental enquanto instrumentos responsáveis por aliar o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente, conforme será retratado a seguir.

Neste momento, convém apontar que o instituto da compensação por significativo impacto ambiental, pensado como mais uma maneira de proteger o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio, de forma

¹⁶⁰ Neste sentido, o legislador norterriograndense, ao editar a já referida Lei Complementar nº 272/04, elencou, em seu art. 11, como instrumentos da Política Estadual do Meio Ambiente os seguintes instrumentos:

“Art. 11. São Instrumentos da Política Estadual do Meio Ambiente:

I – o Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA);

II – o relatório de qualidade do meio ambiente;

III – o cadastro técnico estadual de atividades relacionadas com o uso dos recursos ambientais e potencialmente degradadoras;

IV – a educação ambiental;

V – o zoneamento ambiental;

VI – o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC);

VII – a compensação ambiental;

VIII – as normas e padrões ambientais;

IX – o monitoramento ambiental;

X – o auto monitoramento ambiental;

XI – a auditoria ambiental; e

XII – as licenças e a avaliação de impactos ambientais”.

sistemizada, pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Este diploma legal, editado após a lenta tramitação do Projeto de Lei nº 2.892/92, ao regulamentar o art. 225, §1º, incs. I, II, III e VII, da Carta Magna de 1988, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Cabe afirmar, ainda, antes de tratar detalhadamente daquele instrumento, que a referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Instituída definitivamente pela Lei nº 9.985/00, a compensação por significativo impacto ambiental, ou simplesmente, compensação ambiental, apresenta-se como uma contraprestação pecuniária paga pelo empreendedor em virtude dos impactos negativos e não mitigáveis observados durante a implantação do empreendimento, através da análise do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, pressuposto para a concessão da licença.

Compensar significa “Estabelecer equilíbrio entre; contrabalançar; equilibrar. (...) Reparar (um mal) com um bem correspondente; indenizar; ressarcir; recompensar”.¹⁶¹ Nesse contexto, pode-se dizer que compensação ambiental foi prevista com o objetivo de contrabalançar ou ressarcir o meio ambiente e, conseqüentemente, a sociedade pelo prejuízo advindo da utilização, por parte do empreendedor, dos recursos naturais. Ela é uma tentativa de restabelecer o equilíbrio afetado pela atividade licenciada, o que nos faz remeter ao *caput* do art. 2º da Lei nº 6.938/81, que aponta a recuperação da qualidade ambiental como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Tratando-se, agora, mais detalhadamente dos aspectos legais da compensação ambiental, pode-se dizer que a mesma foi prevista, inicialmente, ainda que maneira precária, pela Resolução nº 10/87 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Posteriormente, com a publicação da Resolução nº 02/96 do mesmo Conselho, a qual revogou o diploma citado anteriormente, o assunto continuou a ser disciplinado de forma semelhante.

¹⁶¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, p. 440.

Isto porque, a nova resolução previu a implantação de uma unidade de conservação, preferencialmente, uma Estação Ecológica, como forma de, no processo licenciatório de obra ou atividade de significativo impacto ambiental, reparar os prejuízos ocasionados pela destruição de florestas e outros ecossistemas.¹⁶²

Assim sendo, somente com a edição da Lei nº 9.985, em 18 de julho de 2000, é que se tem uma previsão legal mais significativa do instituto da compensação ambiental. Previsão esta que foi completada e regulamentada pelo Decreto nº 4.340/02.

Segundo o art. 36, *caput*, da supracitada lei federal, nos casos de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, dessa forma considerados pelo órgão ambiental competente, através da análise do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é compelido a apoiar a implantação e manutenção de uma unidade de conservação de Proteção Integral.

Acerca do referido dispositivo, dois apontamentos devem ser feitos. Primeiramente, que o EIA/RIMA é o instrumento essencial para que um empreendimento seja considerado causador de significativo impacto ambiental ou não. E, segundo, que por falta de definição legal do que vem a ser “significativo impacto ambiental”, é o órgão ambiental competente que possui a palavra final sobre a classificação do empreendimento, isto é, se este deve ou não ser considerado como gerador de significativo impacto ambiental.¹⁶³

Continuando, pelo § 1º do dispositivo em comento, o percentual fixado pelo órgão ambiental competente a título de compensação ambiental, deve ser calculado de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, não podendo ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação daquele.

Importa destacar, aqui, pela análise do mencionado parágrafo, que a definição da referida quantia deve ser feita durante o período de implantação do empreendimento, ou seja,

¹⁶² MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente, p. 682.

¹⁶³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 764.

na fase de concessão da licença prévia ou, no máximo, no momento de emissão da licença de instalação, assuntos que serão abordados posteriormente. Igualmente, o valor total do projeto a ser licenciado deve ser apresentado de forma honesta e detalhada ao órgão ambiental competente, sob pena de serem aplicadas as devidas sanções, quando for o caso. Podendo o Ministério Público, organizações não-governamentais ou qualquer cidadão ter acesso a esses documentos, bem como solicitar o esclarecimento de dúvidas existentes, tudo com o intuito de não fraudar os objetivos da compensação. Por fim, tendo em vista a fixação apenas de um percentual mínimo, qual seja, 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, quando for decidido pela elevação desse parâmetro, tal decisão, em respeito ao princípio constitucional de que todos os atos da Administração Pública devem ser motivados, deve possuir clara e precisa motivação, como forma de evitar arbitrariedade por parte do órgão licenciador.¹⁶⁴

É preciso ressaltar, ainda, que esse pagamento, por razões claras, não é algo que autorize a degradação do meio ambiente por parte do empreendedor, não descartando, por isso, a possibilidade e o direito de uma terceira pessoa, física ou jurídica, impetrar uma ação judicial com o intuito de impedir atividades potencialmente prejudiciais à sua propriedade, individual ou coletivamente considerada.¹⁶⁵

O parágrafo segundo do mesmo artigo expressa que é o órgão ambiental licenciador quem deve indicar as unidades de conservação a serem beneficiadas, levando-se em conta, entretanto, as propostas presentes no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor. Destaca ainda que tais recursos podem ser destinados à criação de uma nova unidade de conservação¹⁶⁶, se assim for mais vantajoso para a preservação dos recursos naturais.

¹⁶⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 765.

¹⁶⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 765.

¹⁶⁶ Por unidade de conservação deve-se entender: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. art. 2º, I, da Lei nº 9.985/00).

Criando uma exceção à regra contida no *caput* do dispositivo, o § 3º trata da possibilidade de uma unidade pertencente ao grupo das de Uso Sustentável ser beneficiada com os recursos da compensação ambiental. Desta forma, quando o empreendimento atingir determinada unidade de conservação ou mesmo sua zona de amortecimento, a licença ambiental daquele somente poderá ser emitida com a autorização do órgão responsável pela administração da unidade e esta deverá, necessariamente, ser uma das favorecidas com a quantia arrecadada.

Após tratar do conceito, previsão legal e características da compensação ambiental, convém abordar, agora, mais um ponto de intersecção entre a compensação e o licenciamento ambientais, qual seja, se é possível a cobrança do instituto previsto na Lei do SNUC simultaneamente à imposição pelo órgão ambiental de medidas compensatórias para a concessão das licenças. Isto porque, é comum que os órgão licenciadores, antes da emissão das licenças ambientais, fixem medidas compensatórias, ou seja, verdadeiras condicionantes a serem atendidas pelo empreendedor, pois caso contrário os empreendimentos não serão licenciados. Como exemplos de tais medidas, podem ser citados o apoio a pesquisas e estudos científicos desenvolvidos na região, o financiamento de programas de educação ambiental, o replantio da mata ciliar de um rio importante para a região.¹⁶⁷

Seria possível, então, a imposição simultânea da cobrança da compensação ambiental e da realização de medidas compensatórias por parte do órgão licenciador?

Respondendo a tal questionamento é importante ter em mente a idéia de que ninguém poderá ser punido duas vezes pela mesma infração, ou seja, que não é possível fazer com que alguém arque duas vezes com a reparação de um mesmo dano ambiental, sob pena de *bis in idem*.

¹⁶⁷ MILARÉ, Edis, e ARTIGA, Priscila Santos. Compensação ambiental: questões controvertidas. *In*: Revista de Direito Ambiental nº 43, p. 105.

Assim, pode-se dizer que a cobrança da compensação ambiental impede a imposição de medidas compensatórias e vice-versa. Isto porque, sendo o impacto ou dano ambiental um só, a sua compensação também deverá ser única.¹⁶⁸

Dito isso, outra dúvida pode surgir: qual dos dois institutos deve prevalecer? Ou melhor, no início do procedimento licenciatório, o órgão ambiental deve analisar primeiramente a possibilidade de incidência da compensação ambiental ou das medidas compensatórias?

A solução para tal questão pode ser considerada relativamente simples. Então, quando for verificada a hipótese prevista no *caput* do art. 36 da Lei do SNUC, qual seja, licenciamento de empreendimento causador de significativo impacto ambiental, o órgão ambiental competente deve optar única e exclusivamente pela aplicação da compensação ambiental, o que torna inviável a imposição de medidas compensatórias. Porém, se este não for o caso, deve-se preferir o uso das medidas compensatórias.

Tratando dessa matéria de forma insuficiente e equivocada, a Resolução nº 371/06 do CONAMA¹⁶⁹, em seu art. 3º, dispõe que no cálculo da compensação ambiental serão considerados os custos totais previstos para a implantação do empreendimento e a metodologia de gradação de impacto ambiental definida pelo órgão ambiental competente. Detalhando melhor o *caput*, os §§ 1º e 2º, determinam que os investimentos destinados à

¹⁶⁸ Neste sentido, Edis Milaré e Patrícia Santos Artigas defendem que “a exigência de medidas compensatórias inseridas em condicionantes do licenciamento ambiental exclui, sob pena de *bis in idem*, a possibilidade de se exigir também o recolhimento da exação denominada compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000, e vice-versa”. (MILARÉ, Edis, e ARTIGA, Priscila Santos. Compensação ambiental: questões controvertidas. *In*: Revista de Direito Ambiental nº 43, p. 105).

¹⁶⁹ “Art. 3º. Para o cálculo da compensação ambiental serão considerados os custos totais previstos para implantação do empreendimento e a metodologia de gradação de impacto ambiental definida pelo órgão ambiental competente.

§ 1º Os investimentos destinados à melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados pelo empreendimento, exigidos pela legislação ambiental, integrarão os seus custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental.

§ 2º. Os investimentos destinados à elaboração e implementação dos planos, programas e ações, não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação e melhoria da qualidade ambiental, não integrarão os custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental.

§ 3º. Os custos referidos no parágrafo anterior deverão ser apresentados e justificados pelo empreendedor e aprovados pelo órgão ambiental licenciador”.

melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados pelo empreendimento, quando assim exigidos pela legislação ambiental, integrarão os custos totais para efeito do cálculo da compensação, e do contrário, isto é, quando não for exigência legal, serão excluídos dos custos totais. Observa-se, pela análise do dispositivo, um verdadeiro abuso por parte do legislador, visto que, além de prever a incidência da compensação ambiental e de medidas compensatórias, o que dependendo do caso pode configurar *bis in idem*, determina que, na hipótese dessas serem exigidas por lei, as despesas com elas integrarão os custos totais para efeito de cálculo do valor da compensação ambiental.

Em um posicionamento mais restritivo, contudo, útil à solução dessa controvérsia, Paulo de Bessa Antunes, defende que o disposto no art. 36 da Lei nº 9.985/00 somente deve ser aplicado quando o projeto a ser licenciado causar qualquer impacto sobre alguma unidade de conservação existente na região, pois, se assim não for, a compensação ambiental se transformará em verdadeiro imposto sobre a implantação de projetos utilizadores de recursos ambientais.¹⁷⁰

Finalmente, após esses breves esclarecimentos acerca da compensação ambiental, pode-se dizer que o licenciamento e a compensação ambientais são instrumentos que se completam na efetivação dos objetivos da PNMA e, conseqüentemente, na realização do desenvolvimento sustentável. Isto porque, enquanto o primeiro atua mais no sentido de preservar o meio ambiente, evitando que o dano a este ocorra, a compensação presta-se a reparação ou recuperação da qualidade ambiental prejudicada pela atividade econômica licenciada.

¹⁷⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 671.

3.4 O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – SISNAMA

O Sistema Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 6.938/81, é o conjunto dos “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”. Previsto no art. 6º da referida Lei, o SISNAMA consiste em uma estrutura político-administrativa governamental que permite, porém, a participação de entidades não-governamentais através dos canais competentes, formando a base institucional de toda a gestão ambiental no Brasil.¹⁷¹

Como antecedente do SISNAMA deve-se citar a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, criada pelo Decreto nº 73.030, em 30 de outubro de 1973. Após as críticas recebidas pelo governo brasileiro da comunidade internacional, na Conferência de Estocolmo de 1972, em virtude do projeto de desenvolvimento nacional não levar em conta a proteção do meio ambiente, foi instituída a SEMA. Contudo, esta secretaria foi extinta em 22 de fevereiro de 1989, dando lugar ao SISNAMA.¹⁷²

De acordo com o art. 6º da Lei da PNMA, o SISNAMA encontra-se estruturado da seguinte maneira: 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; Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cuja finalidade é 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

¹⁷¹ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente, p. 295.

¹⁷² ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 91.

de vida; Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente¹⁷³, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; Órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com o objetivo de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; 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; Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Em relação ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, tem-se que este é um conselho fundamental para que a aplicação da Lei da PNMA se dê de maneira justa e correta, e que o meio ambiente seja realmente o seu maior beneficiado. É preciso lembrar, para se ter a exata noção da importância de sua criação e da clarividência das pessoas que para isto lutaram, que o CONAMA, enquanto órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, que desde o início permite a participação popular¹⁷⁴, foi criado em 1981, durante o Período do Regime Militar.¹⁷⁵

¹⁷³ Encontra-se ainda no art. 6º, III, da Lei nº 6.938/81, a Secretaria do Meio ambiente da Presidência da República como órgão central do SISNAMA. Todavia, por força do art. 21 da Lei nº 8.490/92, aquela secretaria foi transformada em Ministério do Meio Ambiente.

¹⁷⁴ Atualmente, a composição do CONAMA é regulada pelos arts. 4º e 5º do Decreto nº 99.274/90, alterado pelo Decreto nº 3.942/01. Segundo tais dispositivos:

“Art. 4º O CONAMA compõe-se de:

I - Plenário;

II - Comitê de Integração de Políticas Ambientais;

III - Câmaras Técnicas;

IV - Grupos de Trabalho; e

V - Grupos Assessores.

Art. 5º Integram o Plenário do CONAMA:

I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;

II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;

III - um representante do IBAMA;

IV - um representante da Agência Nacional de Águas-ANA;

V - um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;

VI - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;

O CONAMA é competente, segundo disposto no art. 7º do Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, com a redação alterada pelo Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001, dentre outras coisas para: estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto (I); determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou

VII - oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo:

- a) um representante de cada região geográfica do País;
- b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA;
- c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;

VIII - vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:

- a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País;
- b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;
- c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;
- d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES;
- e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;
- f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG;
- g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA;
- h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB;
- i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC;
- j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG;
- l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN;

IX - oito representantes de entidades empresariais; e

X - um membro honorário indicado pelo Plenário.

§ 1º Integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto:

I - um representante do Ministério Público Federal;

II - um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e

III - um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.”

¹⁷⁵ ARAÚJO, Ubiracy. Notas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. *In*: Revista de Direito Ambiental n. 07- Ano 02, p. 127.

atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional (II); estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos (VI); assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais (VII); deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (VIII); acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (X); propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais (XI); incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica (XII); avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País (XIII); deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (XVIII), atribuição esta, que conforme será comentado adiante, tem provocado muitas discussões, especialmente no tocante a definição de competências para a concessão das licenças ambientais.

Finalmente, frise-se que somente os órgãos que fazem parte do SISNAMA e que, por sua vez, são responsáveis pela promoção da Política Nacional do Meio Ambiente, é que têm competência exclusiva para realizar o licenciamento ambiental e, conseqüentemente, conceder a licença ambiental para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Isto porque, conforme previsto no art. 17-L, da Lei nº 6.938/81, incluído pela Lei nº 9.960/00, “as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”.

Assim, o IBAMA, enquanto órgão executor do SISNAMA, é o ente responsável pelo licenciamento de obras e atividades em nível federal. Em âmbito estadual¹⁷⁶ e municipal, respectivamente, os órgãos gestores ambientais de cada desses entes, é que poderão conceder as licenças ambientais desde que respeitadas tanto as normas estaduais e municipais, como aquelas federais aplicáveis à matéria.

¹⁷⁶ Em se tratando do Estado do Rio Grande do Norte, o órgão responsável pela concessão das licenças ambientais às atividades potencial ou efetivamente poluidoras é o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – IDEMA, entidade executora do Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA, conforme previsto nos arts. 6º, III, e 9º, II, da lei Complementar nº 272/04.

4. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O INSTRUMENTO E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

4.1 ASPECTOS GERAIS: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E ESPÉCIES DE LICENÇAS

Instituído pela primeira vez, no Brasil, no Estado do Rio de Janeiro, em 16 de junho de 1975, através do Decreto-lei nº 134, o licenciamento Ambiental é hoje um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 9, inc. IV, da já referida Lei nº 6.938/81.

Tal diploma legal, em seu art. 10, indica a necessidade de utilizar-se previamente de um mecanismo, o qual tem como objetivo, principal, harmonizar o crescimento econômico-social com a manutenção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, ou seja, aplicar no caso concreto o preceito do desenvolvimento sustentável. Assim, de acordo com o citado artigo, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, os quais utilizem recursos ambientais, bem como aqueles capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Todavia, aproximadamente dois anos após a edição da Lei da PNMA, com o Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983, é que o licenciamento ambiental foi regulado pela primeira vez em nível federal. Atualmente, este instrumento encontra-se regulado pelo Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

Tratando detalhadamente do licenciamento ambiental, a Resolução nº 237/97 do CONAMA, em seu art. 1º, I, dispõe que este instrumento da PNMA é o procedimento administrativo através do qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou ainda daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, tendo em vista as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Considerando a importância constitucional conferida ao meio ambiente e a observância dos princípios do desenvolvimento sustentável e da precaução no decorrer do procedimento licenciatório, resta evidente a relevância do licenciamento ambiental como meio de assegurar, em uma sociedade, condições ao desenvolvimento sócio-econômico e à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que preserva, em última análise, o direito à vida.

Tratando, agora, da natureza jurídica do licenciamento ambiental, crê-se que apontá-lo como um instrumento de caráter preventivo da PNMA, apenas por ele estar previsto no artigo 9º da Lei n.º 6.938/81, seria simplificar demais a matéria. Dois outros elementos devem ser considerados na determinação da natureza jurídica do licenciamento ambiental.

O primeiro refere-se ao fato daquele ser considerado um procedimento administrativo que culmina com um ato administrativo, qual seja, a concessão ou não da licença ambiental. Através dele, o empreendedor tem a garantia de que a Administração não poderá agir contrariando o princípio administrativo da legalidade, previsto no *caput* do art. 37 da CF de 1988. Ou seja, não poderá, agindo com abuso de poder ou desvio de finalidade, negar-lhe a licença ambiental indevidamente.

O segundo diz respeito à idéia de que o licenciamento ambiental interessa também a todos os demais administrados, na medida em que todos os cidadãos têm direito a um meio

ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse aspecto, permanecendo com a natureza de *procedimento administrativo*, o licenciamento ambiental ressalta o caráter de *serviço público* do qual são sujeitos e titulares todos os cidadãos¹⁷⁷. Pode-se, então, dizer que o licenciamento ambiental é também um serviço público¹⁷⁸, pois, entre outros fatores, é prestado exclusivamente pelo Poder Público.

Finalizando, condensando esses dois elementos que se complementam, é correto afirmar que a natureza jurídica do licenciamento ambiental é de um procedimento administrativo visando à prestação de um serviço público, qual seja, o controle das obras e/ou atividades passíveis de intervir negativamente no meio ambiente, estabelecendo direitos e obrigações para o exercício das atividades licenciadas¹⁷⁹.

No tocante às espécies de licenças ambientais, convém destacar, desde já, que há na doutrina discussões acerca do termo licença ambiental. Entendem alguns que a denominação mais correta seria autorização ambiental¹⁸⁰. No intuito de tentar dirimir tal dúvida, observem-se os conceitos fornecidos pela doutrina administrativa.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro, autorização pode ser considerado o ato administrativo unilateral, discricionário e precário mediante o qual a Administração Pública possibilita ao particular o uso privativo de bem público, ou a execução de atividade material ou, ainda, a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos¹⁸¹. Deste conceito pode-se extrair que, na autorização, enquanto ato discricionário, o Poder Público utiliza-se dos critérios da conveniência e oportunidade para conceder ao particular o direito de

¹⁷⁷ FINK, Daniel Roberto; ALONSO Júnior, Hamilton; DAWALIBI. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. p. 74.

¹⁷⁸ Serviço público pode ser definido como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. (PIETRO, Maria Sylvia Z. di. Direito Administrativo, p. 99).

¹⁷⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 75.

¹⁸⁰ No sentido de aprofundar tal assunto, indicamos o artigo “Licença ou Autorização Ambiental?”, de Marcelo DAWALIBI, publicado na Revista de Direito Ambiental n. 17, p. 179-187.

¹⁸¹ PIETRO, Maria Sylvia Z. di. Direito Administrativo, p. 218.

usar privativamente de um bem público, de desenvolver determinada atividade ou de praticar certo ato.

A mesma autora define licença como sendo o ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a Administração concede, àquele que preenche os requisitos previstos legalmente, o direito de exercer determinada atividade¹⁸². Já por esta outra definição, tem-se presente a idéia de vinculação, afastando-se a de discricionariedade da Administração. Na licença, preenchidos os requisitos legais por parte do empreendedor, o Poder Público tem o dever de conceder o direito de explorar uma atividade legítima.

Outro ponto importante que diferencia a licença da autorização é que esta é um ato precário, podendo ser revogado a qualquer tempo, enquanto que aquela, em se tratando de licença ambiental, só pode ser revisada em caso de interesse público superveniente ou quando houver desrespeito aos requisitos estabelecidos no licenciamento ambiental. Assim, tendo em vista os citados motivos, apresenta-se como mais correta a utilização do termo *licença* quando se trata de meio ambiente, apesar de ter-se a consciência que a autoridade da Administração Pública, no procedimento licenciatório, dispõe de certa discricionariedade técnica para preencher o vazio da norma legal ambiental.¹⁸³

Superada essa discussão, pode-se dizer que a licença ambiental é o ato administrativo¹⁸⁴ pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental, em suma, os parâmetros que deverão ser respeitados pelo empreendedor, seja este pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais considerados efetiva ou

¹⁸² PIETRO, Maria Sylvia Z. di. Direito Administrativo, p. 219.

¹⁸³ MILARÉ. Édis. Direito do Ambiente, p. 407.

¹⁸⁴ Por ato administrativo, devemos entender “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”. (PIETRO, Maria Sylvia Z. di. Direito Administrativo, p. 188)

potencialmente poluidores ou aqueles capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.¹⁸⁵

Em relação ao conceito acima transcrito, pode-se afirmar que ele ressalta o caráter preventivo ('controle ambiental') da licença ambiental, não se podendo desprezar, todavia, o seu caráter de ato autorizativo, uma vez que a licença é sempre expedida a partir do requerimento e em benefício do empreendedor.¹⁸⁶

Determinado o que vem a ser licença ambiental, analisar-se-á as suas espécies.

Com base nos artigos 19 do Decreto nº 99.274/90 e 8º, da Resolução n.º 237/97 do CONAMA, três são as espécies de licenças ambientais a serem expedidas pelo Poder Público no exercício de sua atividade de controle ambiental, quais sejam: a Licença prévia (LP), a Licença de instalação (LI) e a Licença de operação (LO).

A licença prévia é a licença ambiental concedida no início do planejamento da atividade, correspondendo à fase de estudos para definir a localização e concepção do empreendimento, atestar a sua viabilidade ambiental, bem como estabelecer os requisitos mínimos necessários e condicionantes a serem observados nas próximas etapas de implementação da atividade.

Esta licença, importa destacar, como o próprio nome indica, não tem o condão de autorizar o início das obras nem, tampouco, o funcionamento do empreendimento. Contudo, por ser a primeira licença ambiental concedida deve funcionar com um alicerce, verdadeira base de sustentação ambiental, para a implantação do projeto.¹⁸⁷

A licença de instalação, por sua vez, é a licença ambiental solicitada antes da instalação da atividade, pois visa autorizá-la de acordo com as especificações constantes dos projetos, planos e programas apresentados e aprovados, incluindo também as medidas de

¹⁸⁵ Art. 1º, II, da Resolução 237/97 do CONAMA.

¹⁸⁶ DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental? *In*: Revista de Direito Ambiental n. 17- Ano 05, p. 180.

¹⁸⁷ FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos, p. 80.

controle ambiental e demais condicionantes. Nessa fase é elaborado o projeto executivo da atividade, o qual constitui em uma reestruturação do projeto original, porém com mais detalhes, e no qual são definidas medidas técnicas responsáveis por aliar a instalação do empreendimento com a preservação do ecossistema atingido. Depois de aprovado esse projeto, é expedida a licença de instalação contendo as especificações técnicas e legais a serem atendidas pela atividade.¹⁸⁸ Tudo com o intuito de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, ou seja, de pôr em prática o princípio do desenvolvimento sustentável.

A licença de operação, como terceira e última licença ambiental, é concedida antes da efetiva operação do empreendimento, após a verificação, por parte do órgão licenciador, do efetivo cumprimento dos parâmetros previstos nas licenças anteriores, bem como de uma vistoria detalhada das instalações e medidas de controle ambiental apresentadas pelo licenciado. Esta licença conclui o procedimento licenciatório, autorizando o início das atividades desde que preenchidos os requisitos para tanto.

Vale ressaltar, ainda, que o rol de licenças apresentado acima não é taxativo. Existem dispositivos legais que prevêm outras espécies de licenças ambientais aplicáveis especificamente a determinadas atividades. Como exemplo de tal ocorrência, tem-se a Resolução nº 23/94 do CONAMA, a qual prevê, para a indústria do petróleo e gás natural, a Licença prévia de perfuração – LPPer, a Licença prévia de produção para pesquisa – LPPro, além das já citadas Licença de Instalação e Licença de Operação, conforme será analisado no capítulo seguinte.

Em relação aos prazos de análise para a concessão das espécies de licença ambiental detalhadas aqui, a mesma Resolução nº 237/97 do CONAMA, em seu artigo 14, prevê que, em função das peculiaridades de cada atividade, o órgão ambiental competente poderá

¹⁸⁸ FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos, p. 80.

estabelecer prazos de análise diferenciados para cada tipo de licença. Contudo, fixa 06 (seis) meses como o prazo máximo a ser observado, ressalvados os casos em que houver necessidade de EIA/RIMA (estudo ambiental analisado a seguir) e/ou audiência pública, quando o referido prazo é estendido para 12 (doze) meses.

No tocante ao prazo de validade das licenças ambientais, estes se encontram regulados no art. 18 do mesmo ato normativo em comento. Segundo este dispositivo as licenças prévia e de instalação têm como prazo máximo de validade, respectivamente, 05 (cinco) e 06 (seis) anos, enquanto que a licença de operação apresenta validade mínima de 04 (quatro) anos e máxima de 10 (dez) anos, podendo o órgão ambiental, em se tratando de empreendimentos que por sua natureza e peculiaridade estejam sujeitos a encerramento ou modificações em prazos inferiores, estabelecer prazos de validade distintos.

4.1.1 Estudo de Impacto Ambiental

No tocante aos estudos ambientais aplicáveis na concessão das devidas licenças ambientais, pode-se citar o Relatório de Controle Ambiental, o Estudo de Viabilidade Ambiental, o Relatório de Avaliação Ambiental, o Projeto de Controle Ambiental, o Estudo Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental com o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA. Apesar da importância reconhecida de cada um desses documentos, será abordado no presente tópico somente o EIA/RIMA, em decorrência, principalmente, da exposição observada na doutrina e da expressa previsão constitucional (art. 225, § 1º, IV, da CF de 1988) deste estudo.

Apesar de algumas previsões legais esparsas, é, em 1988, que o EIA ganha o devido destaque. Contemplado pela Constituição Federal desse mesmo ano, o referido estudo passa a ser encarado como uma forma de o Poder Público efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, declarado pelo já mencionado artigo 225 da mesma. É o inciso

IV desse artigo que determina caber ao Poder Público: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, o EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal atinente ao caso, os trabalhos de campo e as análises de laboratório¹⁸⁹ e a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental, o qual deverá ser fruto das conclusões obtidas com o EIA.

De posse desse documento, aqueles responsáveis pela aprovação da atividade poderão decidir ou não pela concessão da licença ambiental. Vê-se, dessa forma, a importância e seriedade com as quais deve ser encarado esse estudo.

Corroborando esse entendimento, Solange Teles da Silva afirma que o estudo prévio de impacto ambiental não deve ser visto como um empecilho ao desenvolvimento, mas sim como uma ferramenta essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Isto porque o referido estudo constitui-se em verdadeira etapa de questionamento da necessidade ou não da atividade, da existência ou não de alternativas para a instalação e operação de atividades e obras, bem como de um balanço entre os impactos positivos e negativos gerados pelo empreendimento potencialmente ou efetivamente causador de significativo impacto ambiental.¹⁹⁰

Continuando, observa-se que o legislador brasileiro preocupou-se em estabelecer um conteúdo mínimo tanto para o EIA como para o RIMA. Assim, segundo o artigo 6º¹⁹¹ da

¹⁸⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 201.

¹⁹⁰ SILVA, Solange Teles da. *Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios*. In: *Revista de Direito Ambiental*, nº 48, Ano 12, p. 241.

¹⁹¹ “Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d’água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

Resolução n.º 01/86 do CONAMA, a elaboração do EIA deverá obedecer aos seguintes requisitos técnicos: o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, dentre as quais os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos que serão utilizados, avaliando a eficiência de cada uma daquelas; e, por fim, a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento.

Como já dito, o RIMA apresentará as conclusões alcançadas no EIA. Então, necessário se faz apontar o conteúdo mínimo daquele Relatório. De acordo com o art. 9º¹⁹² da

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

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

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou, quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área”.

¹⁹² “Art. 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias-primas e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aquele que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação”.

Resolução n.º 01/86 do CONAMA, o RIMA deverá abordar, dentre outros pontos: os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade; a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; e, finalizando, deverá trazer uma recomendação da equipe multidisciplinar quanto à alternativa mais favorável, opinando sobre a efetiva realização do empreendimento.

Assim, com base no exposto até o momento, pode-se definir o **EIA como um estudo que apresentará as conseqüências ambientais diretas e indiretas, individuais e coletivas, a médio e longo prazo da introdução de determinada atividade no meio ambiente, bem como soluções alternativas que minimizem os possíveis danos.**

Discorrendo sobre quem seria responsável pela elaboração do EIA/RIMA, o que causará reflexos na responsabilidade civil decorrente da concessão da licença ambiental, conforme analisado posteriormente, é imprescindível apontar que quem tem o dever de apresentar o EIA é aquele que propõe o projeto de execução de uma atividade, podendo ser denominado proponente ou empreendedor. Quem o elabora, no entanto, é uma equipe técnica multidisciplinar contratada por este.

O artigo 7º da Resolução 01/86 do CONAMA dizia que “o estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados”. Segundo esse artigo, havia, obrigatoriamente, independência entre a equipe disciplinar e o empreendedor.

Em 1997, no entanto, a Resolução 237 do CONAMA, em seu artigo 21, revogou expressamente o referido artigo 7º. Atualmente, é o Decreto 99.274/90 que regula o tema,

afirmando em seu art. 17, § 2º, que “o estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, correndo as despesas à conta do proponente do projeto”.

Os técnicos, aos quais se refere o artigo *supra*, devem estar habilitados junto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades, administrado pelo IBAMA, conforme preceitua o artigo 17, I, da Lei n.º 6.938/81. Todavia, caso haja algum técnico sem habilitação, caberá ao empreendedor provar que não houve prejuízo no EIA. Relevante, aqui, é o fato de que, apesar de todas as despesas correrem por conta do empreendedor, os técnicos estão vinculados ao interesse público de proteção do meio ambiente e não ao daquele.

Por último, cabe lembrar que não poderá existir EIA sem a intervenção anterior do órgão público ambiental responsável, para que este possa determinar quais informações adicionais devem ser estar presentes, bem como informar peculiaridades a respeito da área objeto do estudo (arts. 5º e 6º da Resolução 01/86 do CONAMA).

4.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao contrário dos vocábulos analisados anteriormente, quais sejam, meio ambiente e desenvolvimento, o licenciamento ambiental não possui previsão expressa no texto constitucional. Pensar, contudo, que a Constituição Federal de 1988, enquanto responsável pelo estágio da opulência ecológica constitucional¹⁹³, desconhece a importância do instrumento em questão seria um verdadeiro absurdo.

O licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, amplamente utilizado pelos órgãos gestores ambientais, integrantes do Poder Público, desempenha função crucial na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente

¹⁹³ BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra A. S. ...et al. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI, p. 368.

equilibrado e demais valores, dentre os quais se destaca o desenvolvimento sustentável, resguardados pelo artigo 225 do Texto Constitucional.

Além do *caput* do artigo 225 da CF de 1988, o licenciamento ambiental também possui íntima ligação com cada um dos incisos do § 1º daquele dispositivo. Exemplificando tal afirmação, observa-se que os incisos I e II, na medida em que dispõem que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, respectivamente, “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” e “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”. Diz, em outras palavras, que as atividades que coloquem em risco os processos ecológicos essenciais e o manejo das espécies e ecossistemas e a diversidade e integridade do patrimônio genético nacional, não devem receber a licença ambiental, bem como que as atividades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético devem ser, antes de executadas, licenciadas pelo órgão ambiental competente.

O inciso III, quando fala, seguindo o mesmo propósito, em “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, afirma também que, caso uma atividade deseje instalar-se dentro ou nas proximidades de uma unidade de conservação ou de uma área de preservação ambiental, um procedimento licenciatório deve ser instaurado para atestar a viabilidade ambiental ou não do empreendimento.

Continuando, tem-se o inciso IV, que trata do estudo prévio de impacto ambiental. Este estudo, conforme abordado anteriormente, servirá de subsídio para que a Administração Pública decida pela concessão, ou não, da licença ambiental requerida pelo empreendedor em

caso de instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

O inciso IV, por sua vez, quando que incumbe ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”, aponta que os órgãos ambientais também devem se utilizar do licenciamento ambiental para controlar e fiscalizar as atividades econômicas que afetem negativamente a flora e a fauna de determinada localidade.

Assim, é correto dizer que mesmo não encontrando previsão expressa no Diploma Constitucional de 1988, a importância e necessidade do licenciamento ambiental podem ser inferidas do texto constitucional, não só do artigo 225, mas também de outros dispositivos constitucionais, como, por exemplo, os artigos 23, VI, e 170, parágrafo único, que tratam, respectivamente, da competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e da não-necessidade de autorização por parte dos órgãos públicos para o exercício de qualquer atividade econômica, salvo nos casos previstos em lei, conforme será abordado a seguir.

4.3 COMPETÊNCIA PARA CONCEDER A LICENÇA AMBIENTAL

Pelo parágrafo único, do art. 170, da nossa Carta Magna, tem-se que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”¹⁹⁴ Assim, pode-se afirmar que, regra

¹⁹⁴ Em se tratando da exploração de atividade econômica por parte do Estado, o supracitado artigo constitucional deve ser interpretado levando-se em conta o que se encontra determinado no art. 173 da mesma Carta Magna, *in verbis*: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica

geral, não há necessidade de licença ou autorização para que um cidadão desempenhe a atividade econômica que desejar. Entretanto, há hipóteses nas quais o Poder Público, através do seu órgão competente, tem que dar o seu aval para que projetos possam ser postos em prática. Um desses casos diz respeito às atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras do meio ambiente, as quais necessitam de licença ambiental para se desenvolverem.

Atualmente, o tema que desperta maiores discussões, em se tratando de licenciamento ambiental, é a questão da competência para licenciar. A matéria encontra-se regulada nos arts. 4º, 5º e 6º da Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA, ato normativo que se mostra inconstitucional,¹⁹⁵ conforme adiante se expõe.

Assim, abordando a competência para conceder a licença ambiental, ressalta-se, conforme já expresso no item 3.2.1, que esta deve ser analisada com base no texto da Carta Magna de 1988.

Retomando sucintamente tal assunto, cita-se que em seu art. 24, VI e VIII, o Diploma Constitucional dispõe que compete concorrentemente à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre “proteção do meio ambiente e controle de poluição” e “responsabilidade por dano ao meio ambiente”. Em relação aos Municípios, excluídos do artigo referido acima, cabe a estes legislar suplementando a legislação federal e estadual no que for possível (art. 30, II).

O art. 23, VI, do mesmo texto, determina ser competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Prevê, ainda, em seu parágrafo único, que Lei complementar estabelecerá as normas de cooperação entre os três níveis de governo, vez que

pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

¹⁹⁵ Nesse mesmo sentido ver os seguintes trabalhos: ACKER, Francisco Thomaz Van. “Breves considerações sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critério para o licenciamento ambiental”, *In Revista de Direito Ambiental*, n. 8, 1997, p. 165-169; ANDRADE, Filipe Augusto Viera de. “Resolução CONAMA 237, de 19.12.1997: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade”, *In Revista de Direito Ambiental*, n. 13, 1999, p. 105-115; MONTEIRO, Alexandre Flávio M., e LEITE, Fábio Augusto de C. C. M., “A questão da competência no licenciamento ambiental e seus reflexos na indústria do petróleo”, *In Direito do Petróleo em Revista*, vol. 01, 2003, p. 187-200.

tal competência deve ser exercida de forma harmônica, preservando o caráter cooperativo presente no federalismo.

Vale lembrar que a Lei complementar prevista nunca chegou a ser editada.¹⁹⁶ Todavia, para preencher tal lacuna, tem-se que o art. 10 da Lei n.º 6.938/81, por tratar do assunto preceituado no citado art. 23, foi recepcionado pela Constituição com *status* de Lei complementar.¹⁹⁷

Assim, pela primeira redação do *caput* do art. 10 da Lei da PNMA, a qual foi recepcionada pela Carta Maior, o licenciamento ambiental era realizado por órgão ambiental estadual competente integrante do SISNAMA.¹⁹⁸ Mais adiante, o § 4º do mesmo artigo previa que “caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento de previsto no *caput* deste artigo, quando relativo à pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei”.

Todavia, esses dois dispositivos foram alterados pela Lei ordinária n.º 7.804, de 18 de julho de 1989, editada, como se pode aferir, posteriormente à promulgação da Carta Política de 1988. Ao *caput* do artigo foi acrescentado “...SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”. Já o citado parágrafo teve sua redação completamente

¹⁹⁶ Contudo, cabe apontar que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – prevê, dentre as Medidas de Melhoria do Ambiente do Investimento, a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Segundo o PAC, “a medida estabelece as diretrizes e normas para a cooperação entre os entes federativos com o intuito de harmonizar os procedimentos, bem como elevar a eficiência e a celeridade no exercício das competências ambientais”. (BRASIL. Governo Federal. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. In: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/22/materia.2007-01-22.1909859633/view>, acessado em 05/06/2008.)

¹⁹⁷ “Um aviso é importante: o art. 10 da Lei 6.938/81, no texto que precedera à edição com as modificações da Lei 7.804/89, fora recepcionado pela Constituição vigente como lídima lei complementar, uma vez projetar-se, em seu conteúdo, à disciplina da competência de ação administrativa no plano ambiental, matéria que, por encontrar-se inserta no rol do art. 23 da Lei Básica, passou a demandar, na forma do seu parágrafo único, regulação por espécie normativa portadora de tal qualidade”. (ACP n.º 2001.1683-0, Exmo. Juiz Edílson Pereira Nobre Júnior, 4ª Vara- Justiça Federal/RN, em 28/01/2001)

¹⁹⁸ “Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

modificada passando a vigorar nos seguintes termos: “Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional”.

Feitos esses esclarecimentos, há que indagar se, mesmo após ter sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de Lei complementar, poderia a Lei n.º 6.938/81 ser alterada, na parte em que regulava matéria constitucionalmente prevista, por Lei ordinária?

Vê-se que não. Conforme demonstrado anteriormente, a repartição de competências na proteção administrativa do meio ambiente é matéria que deve ser disciplinada em Lei complementar, não podendo, pois, ser regulamentada por Lei ordinária, que exige *quorum* legislativo distinto do da primeira. Da mesma forma, esse entendimento também deve ser aplicado a uma Lei anterior à Constituição de 1988 que, conforme entendimento jurisprudencial e doutrinário, foi recepcionada por esta com *status* de Lei complementar. Neste caso, porém, é bom ressaltar, que somente nos dispositivos em que esta regulamenta o texto constitucional não poderá ser alterada por Lei ordinária, isto é, em havendo mais artigos que tratem de assuntos outros, esses poderão ser alterados perfeitamente por este tipo legislativo.

Com base no exposto, pode-se questionar que, se nem mesmo Lei ordinária pode disciplinar a repartição de competências administrativas na proteção do meio ambiente, o que dizer então da Resolução n.º 237/97 do CONAMA que regulamentou a matéria, estabelecendo critérios e limitações para licenciar aos órgãos ambientais das três esferas políticas?

Desta forma, entende-se que também a Resolução n.º 237/97 deve ser tida como inconstitucional, por disciplinar temática constitucionalmente prevista como pertencente à Lei complementar.

Entretanto, mesmo marcado pelo vício da inconstitucionalidade é este o ato normativo que tem disciplinado a competência para o licenciamento ambiental no Brasil. Assim sendo, mostra-se importante abordar os parâmetros estabelecidos naquela Resolução para determinar órgão ambiental competente para conceder a licença ambiental pela Resolução em comento.

Pelo artigo 4º da Resolução n.º 237/97 do CONAMA, tem-se que compete ao IBAMA o licenciamento ambiental das atividades: localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; destinadas 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; e, por fim, bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica. Cabe, ainda, apontar que, antes de proceder ao licenciamento, o IBAMA deverá levar em consideração os pareceres técnicos dos órgãos ambientais estaduais e municipais em que se localizar o empreendimento, como também poderá delegar aos “Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências” (art. 4º, § 2º, Resolução nº 237/97 - CONAMA).

No atinente aos órgãos ambientais estaduais, IDEMA, em se tratando do Rio Grande do Norte, observa-se que estes licenciarão os empreendimentos: localizados ou desenvolvidos

em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; e delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio (art. 5º).

Vale ressaltar, que o órgão ambiental estadual, na forma do parágrafo único daquele artigo, realizará o licenciamento depois de analisar o exame técnico confeccionado pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando possível, o parecer dos demais órgãos ambientais competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tenham interesse no procedimento licenciatório em questão.

Por fim, destaca-se que compete aos órgãos ambientais municipais, na forma do art. 6º da referida Resolução, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, bem como daqueles casos que forem delegados pelo órgão ambiental estadual mediante instrumento legal ou convênio.

4.4 PROCEDIMENTO LICENCIATÓRIO

Relembrando uma das justificativas para a elaboração do presente estudo, qual seja, que o licenciamento ambiental é, atualmente, apontado como um dos maiores entraves ao crescimento econômico do país, pois o tempo gasto durante o procedimento licenciatório é excessivo, gerando prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais, destaca-se a importância de

todos os agentes envolvidos na concessão da licença em conhecer detalhadamente as fases do referido procedimento.¹⁹⁹

Desde já, aponta-se que o licenciamento não é formado por uma única etapa ou ato, mas sim de uma seqüência pré-determinada destes, que tem por intuito verificar se a atividade ou empreendimento está realmente de acordo com padrões de qualidade ambiental previstos na legislação pátria ou fixados pelo órgão ambiental competente.²⁰⁰ Isto é, de atingir o objetivo do instrumento do licenciamento ambiental, qual seja, adequar o funcionamento das atividades econômicas significativa ou potencialmente degradantes do meio ambiente às normas de proteção ambiental, o que, frise-se, põe em prática o conceito do desenvolvimento sustentável.

Feitos esses esclarecimentos, tem-se que o procedimento para a concessão da licença ambiental está regulado no artigo 10 da Resolução 237/97 do CONAMA. Assim, de forma geral, o procedimento licenciatório iniciar-se-á com a requisição, por parte do empreendedor, do Termo de Referência²⁰¹, momento no qual o órgão ambiental competente, ouvindo àquele, determinará os projetos, documentos e estudos indispensáveis à liberação da licença requerida. Quando tais exigências forem cumpridas deverão ser entregues, juntamente com o requerimento da licença ambiental, ao órgão que as solicitou, o qual lhes dará publicidade.

Continuando, tais documentos, estudos e projetos são analisados, para, em seguida, serem realizadas vistorias técnicas, quando necessárias. Continuando, se houver pontos que

¹⁹⁹ Ilustrando tal afirmação, Paulo de Bessa Antunes aponta que “tramitam seguidamente nos órgãos ambientais processos mal elaborados, com análises técnicas insuficientes e pouca precisão nas informações, patrocinados por ‘despachantes’ que os transformam em verdadeiros calvários empresariais. Fato é que, em boa medida, a demora nos processos de licenciamento se deve à pouca familiaridade dos empresários com a rotina administrativa específica que é fruto de uma compreensão equivocada do papel desempenhado pelo licenciamento ambiental na vida da empresa moderna”. (ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos passivos ambientais. In: <http://www.dannemann.com.br/site.cfm?app=show&dsp=pba14&pos=5.15&lng=pt>, acessado em 08/04/2008)

²⁰⁰ FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos, p. 78.

²⁰¹ O Termo de Referência é o documento entregue pelo órgão ambiental ao empreendedor que contém os requisitos necessários à concessão da licença ambiental requerida. O TR será requerido através de documento que deverá apresentar, em geral, o memorial descritivo do projeto e o mapa geo-referenciado da área de localização do empreendimento.

não tenham ficado claros o suficiente, o órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, solicitará esclarecimentos e complementações sobre os documentos, estudos e projetos apresentados.

Superada essa fase, dependendo do estudo ambiental necessário ao caso, será realizada uma Audiência Pública, a qual, segundo o art. 1º da Resolução nº 09/87 do CONAMA “tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. Esta audiência possibilita aos interessados, bem como ao Ministério Público, a oportunidade de debater e levantar questionamentos sobre o licenciamento em análise.²⁰²

Dando continuidade ao procedimento licenciatório, novos esclarecimentos e complementações poderão ser solicitados pelo órgão ambiental em decorrência de dúvidas surgidas nas referidas audiências.

Finalizando o procedimento, há a emissão do parecer técnico conclusivo e do jurídico, dependendo do caso, juntamente com a definição pelo deferimento ou não do pedido de licença, aos quais também será dada a devida publicidade, seguindo as instruções previstas no item 01 da Resolução nº 06/86 do CONAMA.²⁰³

²⁰² FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos, p. 93.

²⁰³ “O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso I, do artigo 8º, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981 e artigo 18, § 4º do Decreto no 88.351, de junho de 1983, RESOLVE:

1 - Aprovar os modelos de publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão e aprova os novos modelos para publicação de licenças, conforme instruções abaixo especificadas:

(...)

Instruções quanto aos itens que deverão constar na publicação.

Para publicação dos Pedidos de Licenças, renovação e respectivas concessões, em quaisquer de suas modalidades, deverão constar:

- a) - nome da empresa e sigla (se houver)
- b) - sigla do órgão onde requereu a licença
- c) - modalidade da licença requerida
- d) - finalidade da licença
- e) - prazo de validade de licença (no caso de publicação de concessão da licença)
- f) - tipo de atividade que será desenvolvida
- h) - local de desenvolvimento da atividade”.

Por fim, conforme previsto no artigo 10, § 1º, da Resolução nº 237/97 do CONAMA, naqueles casos que em for competente para realizar o licenciamento o IBAMA ou o órgão ambiental estadual, ainda assim o município terá participação fundamental no procedimento. Isto porque, é condição obrigatória para o início do procedimento licenciatório a presença, junto aos demais documentos, da “certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes”.

4.5 RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Conforme conhecimento geral, a responsabilidade civil pelo dano ambiental²⁰⁴ é encarada, no direito brasileiro, sob a ótica da responsabilidade civil objetiva. Nesta, não se perquire a culpa ou dolo, do agente, mas tão somente, a existência do dano concreto e a efetiva relação entre a conduta humana e aquele (nexo de causalidade). Assim, segundo o art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81, tem-se que “...é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Entendimento este, que, posteriormente, foi recepcionado pelo § 3º, do art. 225 da Carta Magna de 1988, nos seguintes termos: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Ressalta-se, então, que a responsabilidade por dano ambiental é assunto que encontra amparo

²⁰⁴ Por dano ambiental deve-se entender: “toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem”. (LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial, p. 104)

constitucional, razão pela qual será analisada, a seguir, a responsabilidade civil decorrente do licenciamento ambiental

A questão da responsabilização jurídica em decorrência do procedimento licenciatório deve ser encarada sob a ótica de dois prismas distintos, quais sejam: se o empreendedor agiu sem a licença ambiental ou extrapolando-a e se aquele agiu de acordo com as regras estabelecidas na licença concedida pelo órgão ambiental competente.

4.5.1 Empreendedor agindo sem ou extrapolando a licença ambiental

Em relação a esta primeira hipótese, vê-se que a solução é resultado da aplicação direta das idéias acima colocadas. No caso previsto, resta claro que o empreendedor responderá individual e objetivamente pelos danos ambientais causados na esfera civil, podendo ser responsabilizado também nas searas administrativa e penal.

No âmbito civil, o empreendedor será alvo de uma ação civil pública ou uma ação popular pelo fato de, em consequência da sua atividade, o meio ambiente, interesse difuso e “bem de uso comum do povo”, ter sido prejudicado, nos termos do citado art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81.

Administrativamente, o empreendedor poderá ser punido com base nas sanções previstas nos artigos 72 da Lei n.º 9.605/98 - a Lei dos Crimes Ambientais - e 2º do Decreto n.º 3.179/99, os quais prevêm, como sanções administrativas a advertência; a multa simples, a multa diária; a apreensão; destruição ou inutilização do produto; a suspensão de venda e fabricação do produto; o embargo de obra ou atividade; a demolição de obra; a suspensão parcial ou total de atividades; as restritivas de direitos e a obrigação de reparar os danos causados.

Por fim, no âmbito penal, a pessoa física ou jurídica executora da atividade responderá de acordo com a regra contida no art. 60²⁰⁵, da referida Lei dos Crimes Ambientais.

4.5.2 Empreendedor agindo de acordo com os parâmetros estabelecidos na licença ambiental

No tocante à hipótese de o empreendedor agir dentro dos limites fixados na licença e, mesmo assim, causar danos ao meio ambiente, tem-se que a solução é um pouco mais complexa, requerendo uma análise detalhada de até que ponto vai a responsabilidade daquele. Fundamental se faz, também, o estudo da possibilidade de responsabilização da equipe multidisciplinar pelo fato de ter falhado na elaboração do estudo ambiental abalizador da licença ambiental, bem como se o Poder Público, por ter sido negligente na avaliação do referido estudo, também deve ser responsabilizado por isso. Não se pode, sem uma análise cuidadosa dos vários fatores, afirmar que a responsabilidade será solidária, subsidiária ou exclusiva do empreendedor.

O princípio da responsabilidade objetiva pelos danos ambientais é de fundamental importância para garantir o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto pelo art. 225 da Constituição de 1988. Não se quer, aqui, desta forma, defender o descarte desse princípio, mas apresenta-se imperativa a discussão a respeito da possibilidade de responsabilização da equipe multidisciplinar e do Estado quando o dano ao meio ambiente tiver sido causado mesmo sendo observados os parâmetros estabelecidos na licença ambiental, sob risco de ser negligenciado o próprio Direito.

²⁰⁵ “Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena. Detenção, de 1 (um) a 6 (seis) meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente”.

Neste ponto, para uma melhor compreensão do assunto, uma outra divisão merece ser feita. Duas, então, são as hipóteses a serem analisadas : se o estudo ambiental²⁰⁶ era visivelmente falho ou não.

4.5.2.1 Estudo ambiental visivelmente falho

Por estudo ambiental visivelmente falho deve-se entender aquele elaborado fora dos parâmetros estabelecidos pelo órgão ambiental competente, no momento de requisição do Termo de Referência (primeiro passo do procedimento licenciatório), bem como aquele que através da utilização da técnica mais avançada, ou melhor técnica, pelo órgão da Administração Pública, no instante da sua análise, antes da concessão da licença, seria constatada a sua irregularidade.

Neste caso, o que se tem, basicamente, é que a equipe multidisciplinar elaborou o estudo ambiental sem tomar os devidos cuidados e sem observar a melhor técnica aplicável ao caso. Em seguida, o empreendedor, de posse do estudo, apresentou-o ao órgão ambiental competente que, negligentemente, também não aplicando a técnica exigida no caso, aprovou-o culminando com a concessão da licença. Devidamente licenciado, o proponente começou a desenvolver sua atividade, sendo constatado depois de algum tempo o dano ambiental.

Quem seria, então, o responsável pelo dano? Somente o empreendedor... ou também o Estado e a equipe multidisciplinar?

Apenas o empreendedor e o Estado podem ser responsabilizados pelo dano na hipótese em questão. O proponente por ter sido o efetivo poluidor do meio ambiente e o Estado por ter concedido a licença ambiental com base em estudo ambiental visivelmente falho. Em relação à equipe multidisciplinar, entende-se que esta, mesmo tendo elaborado tal

²⁰⁶ Neste momento, estudo ambiental está sendo utilizado para designar qualquer um dos estudos, projetos ou relatórios referidos no início do ponto 4.1.1 e necessários à concessão da respectiva licença ambiental.

estudo, não pode ser responsabilizada, devendo, se for o caso, prestar esclarecimentos exclusivamente ao empreendedor . Explica-se.

Como foi o proponente quem realmente causou o dano ambiental, este deve ser responsabilizado objetivamente, de acordo com o já citado artigo 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81, seja através da teoria do risco-proveito ou da do risco-atividade. De forma simples, pela primeira teoria, aquele que, poluindo o meio ambiente, auferir lucro, deve ser o responsável pela reparação da área atingida, sem prejuízo de sanções penais e administrativas aplicáveis ao caso. Já pela teoria do risco-atividade, consagrada no parágrafo único do art. 927, do Código Civil de 2002, tem-se que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa (...) quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. Assim, conforme se pode aferir, o proponente deve responder pelo dano que produziu.

Em relação à responsabilidade do Estado, é preciso ter em mente a lição de Helli Alves de Oliveira, a qual afirma que, segundo a evolução da teoria sobre a responsabilidade do Estado em Direito Administrativo, este ente poderá ser responsabilizado pela falha no exercício do seu controle técnico, caso tenha sido outorgada, ao empreendedor, licença ambiental, fundada, em estudo de impacto irregular ou fraudulento.²⁰⁷

Desta forma, o Estado pode e deve ser responsabilizado solidariamente no momento em que um órgão seu avalia e aprova estudo ambiental visivelmente falho, que servirá de base para a concessão da licença ambiental a uma atividade que, futuramente, gerará danos ao meio ambiente. Seria a aplicação pura e simples da teoria do risco administrativo²⁰⁸, resguardada pelo art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

²⁰⁷ OLIVEIRA, Helli Alves de. Da Responsabilidade do Estado por Danos Ambientais p. 46.

²⁰⁸ *A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão.* Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial

Para reforçar ainda mais esse entendimento, Maria Sylvia Z. di Pietro nos ensina que a “responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiro em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”.²⁰⁹

Por fim, no tocante à equipe multidisciplinar, responsável pela elaboração do estudo, o que observa, atualmente, é que esta somente poderá responder perante o empreendedor, não mais podendo se cogitar a sua participação em uma ação civil pública para a reparação do meio ambiente, por exemplo. Isto porque, o dispositivo que atribuía responsabilidade técnica à equipe multidisciplinar pelo EIA era o art. 7º da Resolução 01/86 do CONAMA, o qual foi expressamente revogado pela Resolução 237 do CONAMA. Segundo o professor Paulo Affonso Leme Machado, com a vigência dessa resolução somente o empreendedor será responsabilizado por falhas no EIA ou pela inidoneidade deste, não se podendo perquirir dolo ou culpa na confecção do estudo.²¹⁰

Conclui-se, então, que tanto o empreendedor como a Administração Pública podem ser responsabilizados no caso de um dano proveniente de uma licença ambiental concedida com base em um estudo ambiental visivelmente falho. Todavia, a Resolução de 1997 não impede que o empreendedor tome as medidas que achar necessárias no sentido de sancionar o seu técnico ou a sua equipe técnica que elaborou um estudo ambiental irregular, sem tomar os devidos cuidados.

4.5.2.2 Estudo ambiental não-visivelmente falho

Situação diferente se apresenta quando o estudo ambiental apresentado pelo empreendedor não é visivelmente falho. Por este deve-se entender **o estudo ambiental**

sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. (grifo nosso) (Rec. Extr. n.º 109.615/RJ. STF- 1ª Turma- Rel. Min. Celso de Mello; em 28/05/96)

²⁰⁹ PIETRO, Maria Sylvia Z. di. Direito Administrativo, p. 524.

²¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 217.

elaborado de acordo com os parâmetros estabelecidos no Termo de Referência, bem como aquele que, mesmo utilizando a melhor técnica aplicável ao caso, o órgão ambiental competente não conseguiu detectar que os limites previstos no estudo e mantidos na licença ambiental não eram suficientes para evitar a concretização do dano ambiental.

Nesta hipótese, apresentam-se duas circunstâncias distintas, oriundas da intenção do empreendedor, pois, como ressalta Andreas Joachim Krell, mesmo na responsabilidade civil objetiva não há como se desligar totalmente dos aspectos subjetivos presentes no caso concreto.²¹¹ Assim, a distinção a ser feita, agora, terá por base o princípio da boa-fé.

No caso da provocação de um dano ambiental difuso apesar da existência de uma licença/autorização pública válida para obra/atividade desenvolvida é decisiva a questão se o causador do prejuízo ecológico agiu com boa-fé, acreditando na certidão e legalidade do seu comportamento. Na indagação da existência dessa boa-fé, devem ser considerados o poder econômico do poluidor, a sua capacidade técnica e estrutura administrativa, que podem levar a presunção da sua “má-fé” em relação ao seu comportamento.²¹²

Então, se o empreendedor utilizou-se de determinada técnica, pois esta lhe seria mais favorável, tendo a consciência de que existia outra tecnologia mais moderna e adequada ao estudo em questão, e que esta era desconhecida da Administração Pública, pode-se afirmar que aquele agiu com má-fé. Ou seja, com o intuito de ludibriar o órgão ambiental competente para que este pudesse lhe conceder a licença ambiental, mesmo utilizando-se da melhor técnica que conhecia. Nesta hipótese, entende-se que a empresa deve responder pelo dano nas esferas civil, administrativa e penal, não podendo se falar em solidariedade por parte do Poder Público.

Todavia, tendo o empreendedor utilizado-se, realmente, da melhor técnica que tinha conhecimento, sendo esta a tecnologia mais moderna existente no mercado, aquele se exime

²¹¹ KRELL, Andreas Joachim. Concretização do Dano Ambiental: Algumas objeções à teoria do “risco integral”. In: ADEODATO, João Maurício (coord.). Anuário dos Cursos de Pós-graduação em Direito – Ano 08, n.º 08, p 40.

²¹² KRELL, Andréas Joachim. Concretização do Dano Ambiental: Algumas objeções à teoria do “risco integral”. In: ADEODATO, João Maurício (coord.). Anuário dos Cursos de Pós-graduação em Direito – Ano 08, n.º 08, p 44.

das possíveis sanções a serem aplicáveis nas searas civil, penal e administrativa, por ter atuado com boa-fé. A única obrigação que terá o poluidor será a de reparar o meio ambiente afetado, não por incidência da responsabilidade civil objetiva, mas sim por atuação pura e simples do princípio do poluidor-pagador ao caso concreto,²¹³ isto porque, era realmente impossível prever a ocorrência do dano ambiental.

Finalizando, em relação ao Estado, tem-se que este não poderá ser responsabilizado solidariamente pela degradação do meio ambiente ocorrida em virtude dos parâmetros previstos em uma licença concedida com base em um estudo ambiental não-visivelmente falho. Acredita-se, neste caso, que a única possibilidade do Estado vir a ser acionado para reparar o meio ambiente degradado seja subsidiariamente²¹⁴, o que só ocorrerá quando o capital das empresas causadoras do dano tiver se esgotado e a concessão tiver retornado ao Poder Público, sem a devida reparação dos prejuízos causados. Isto porque, a responsabilidade do Estado no que tange ao Direito Ambiental é algo que deve ser aplicado com cautela, pois, diante da idéia trazida pelo princípio do poluidor-pagador, não é razoável que se atribua à coletividade os custos necessários para a reparação de danos ambientais que foram causados por atividades privadas e com lucros privados.²¹⁵

²¹³ Tratando do princípio da responsabilização, José Rubens Morato Leite afirma que “... no que concerne às várias dimensões deste princípio, das lições de Canotilho: ‘... o princípio do poluidor-pagador não se identifica com o princípio da responsabilidade, pois abrange, ou, pelo menos foca outras dimensões não enquadráveis neste último’. Aragão assevera que identificar os princípios do poluidor –pagador com o da responsabilidade, de maneira indiscriminada, do ponto de vista dogmático, conduziria a um verdadeiro desaproveitamento das potencialidades de ambos”. (LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial, p. 55)

²¹⁴ Neste ponto, com a devida vênia, discordamos do prof. Édis Milaré, o qual entende que “com efeito, se é verdade que, em caso de dano – mesmo lícita e adequada a atividade – sempre responde objetivamente o administrado, também é certo que este mesmo ônus é imposto ao Estado, em atenção ao princípio da solidariedade que norteia a responsabilidade ambiental e ao comando constitucional de que as pessoas jurídicas de Direito Público não estão infensas aos atos danosos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”. (MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente, p. 427)

²¹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 946.

4.6 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Retomando o conceito de licenciamento ambiental apresentado no primeiro tópico deste capítulo, tem-se que este é o instrumento através do qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou ainda daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação do meio ambiente, levando-se em conta as normas jurídicas e técnicas aplicáveis ao caso.

A partir da definição de licenciamento, Andreas Joachim Krell afirma que este instrumento tem o objetivo de fazer com que as atividades potencial ou efetivamente poluidoras do meio ambiente, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas com as normas de proteção ambiental.²¹⁶ No mesmo sentido, pode-se dizer que o fim do licenciamento ambiental é a compatibilização da proteção dos recursos ambientais com as demandas e anseios da sociedade de consumo.²¹⁷

Paulo de Bessa Antunes, destacando a importância do procedimento, afirma que o licenciamento ambiental é condição essencial para o funcionamento regular de uma empresa. Ressalta, ainda, que a pressão pela conformidade ambiental alcançada com a licença ambiental não é exercida somente pelos órgãos gestores ambientais, mas também pela sociedade civil, através das organizações não-governamentais, pelo Ministério Público e pelo próprio mercado financeiro.²¹⁸

²¹⁶ KRELL, Andreas Joachim. Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais, p. 58.

²¹⁷ FINK, Daniel Roberto; ALONSO Júnior, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental, p. 71.

²¹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos passivos ambientais. *In*: <http://www.dannemann.com.br/site.cfm?app=show&dsp=pba14&pos=5.15&lng=pt>, acessado em 08/04/2008).

Diante dos posicionamentos acima expressos, é correto concluir que o licenciamento ambiental é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que tem como objetivo principal harmonizar o crescimento econômico e social com a manutenção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Este é também o entendimento do Ministério do Meio Ambiente, quando, através do Portal Nacional do Licenciamento Ambiental, afirma que, mediante a aplicação do instrumento em questão, a Administração Pública busca executar o importante controle sobre as atividades humanas que interferem no meio ambiente. Desta forma, o licenciamento ambiental tem, por princípio e vocação, conciliar o desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, assegurando a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, sócio-culturais e econômicas.²¹⁹

Assim sendo, resta evidente a íntima relação existente entre este instrumento e a idéia do desenvolvimento sustentável. Ainda mais quando se tem em mente que o desenvolvimento para ser qualificado como sustentável deve atender as necessidades das gerações presentes sem, contudo, comprometer os meios das gerações futuras também atenderem as suas próprias necessidades.

Desta feita, entende-se ser o desenvolvimento sustentável o único caminho a ser seguido pela humanidade, pois incorpora a dimensão ambiental ao desenvolvimento sócio-econômico. Defende-se, igualmente, a importância de se ter um licenciamento ambiental sério, no qual sejam analisados detalhadamente os impactos da atividade econômica sobre os ecossistemas da área atingida pelo empreendimento. Tal fato, dependendo do caso, pode culminar com o indeferimento do pedido de licença, o que, a despeito das pressões econômicas que isso possa gerar, deve ser a decisão tomada, pois, como expresso na página

²¹⁹ Portal Nacional do licenciamento ambiental: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=46&idMenu=1348>, acessado em 08 de abril de 2008.

de abertura deste trabalho, “Gaia, a Terra viva, está velha e não está mais tão forte como há 2 bilhões de anos”.²²⁰

²²⁰ LOVELOCK, James. A vingança de Gaia, p. 139.

5. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL APLICADO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS

No intuito de melhor fixar as considerações feitas no capítulo anterior, neste momento, será analisado o licenciamento ambiental enquanto instrumento garantidor do desenvolvimento sustentável de determinadas atividades econômicas.

Retomando a idéia de que o desenvolvimento sustentável não é contrário ao crescimento econômico, mas, sim, a única forma de conciliá-lo com a proteção dos recursos naturais, destaca-se que, cada vez mais, a sua implementação precisa ser buscada. Atualmente, para caracterizar-se como desenvolvimento verdadeiramente sustentável, este deve, além de estimular o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB e da oferta de empregos e de intensificar a inclusão social e a melhora na distribuição de renda, respeitar os limites do meio ambiente. E é justamente dentro deste enfoque que será estudado o licenciamento ambiental da exploração e produção do petróleo e gás natural, o licenciamento ambiental e os recursos hídricos, em especial, para a produção de energia elétrica, e o licenciamento ambiental e o setor da construção civil.

Desde já, justifica-se a escolha destes três setores econômicos em virtude do espaço que eles receberam no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – lançado em 22 de janeiro de 2007 pelo Governo Federal. Baseado na idéia de que o investimento em infraestrutura é condição essencial para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil, o PAC concentra seus esforços em três pilares, quais sejam: Infra-estrutura Logística, abrangendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infra-estrutura Energética, buscando a geração e transmissão de energia elétrica e produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infra-estrutura Social Urbana, correspondente a investimentos em saneamento, habitação, metrô, trens

urbanos, infra-estrutura hídrica e à universalização do programa Luz Para Todos.²²¹ Os investimentos serão realizados conforme demonstrado na Tabela 01.

PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA 2007-2010 (em bilhões de Reais)

EIXOS	2007	2008-2010	TOTAL
LOGÍSTICA	13,4	44,9	58,3
ENERGÉTICA	55,0	219,8	274,8
SOCIAL E URBANA	43,3	127,2	170,8
TOTAL	112,0	391,9	503,9

Tabela 01. Investimentos em infra-estrutura no período 2007-2010.²²²

Pela análise da referida tabela, observa-se que os investimentos na área de Infra-estrutura Energética, na qual estão inseridas as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural e utilização de recursos hídricos para a produção de energia elétrica, o que reflete a premissa de que não se tem desenvolvimento sem energia, e no eixo da Infra-estrutura Social e Urbana, na qual se encontra a construção civil, são os que apresentam valores mais elevados, respectivamente, R\$ 274,8 bilhões e R\$ 170,8 bilhões.

Analisando-se, agora, particularmente, os investimentos em Infra-estrutura Energética, tem-se que os investimentos em petróleo e gás natural e na geração de energia elétrica somam, respectivamente, no período de 2007-2010, R\$ 179,0 bilhões e R\$ 65,9 bilhões, conforme expresso na Tabela 02.

PREVISÃO TOTAL DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA (em bilhões de Reais)

PROGRAMAS	2007	2008-2010	TOTAL	Após 2010
Geração de Energia Elétrica	11,5	54,4	65,9	20,7
Transmissão de Energia Elétrica	4,3	8,2	12,5	3,4
Petróleo e Gás Natural	35,9	143,1	179,0	138,1
Combustíveis Renováveis	3,3	14,1	17,4	27,0
TOTAL	55,0	219,8	274,8	189,2

Tabela 02. Previsão total de investimentos em infra-estrutura energética.²²³

²²¹ BRASIL. Governo Federal. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. In: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/22/materia.2007-01-22.1909859633/view>, acessado em 05/06/2008.

²²² BRASIL. Governo Federal. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, p. 15. In: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/22/materia.2007-01-22.1909859633/view>, acessado em 05/06/2008.

Da mesma forma, vê-se que os investimentos em Habitação, área diretamente relacionada com a atividade da construção civil, são os mais elevados dentre aqueles existentes na Infra-estrutura Social e Urbana, perfazendo um total de R\$ 106,3 bilhões. Ilustrando tal assertiva, veja-se a Tabela 03, abaixo transcrita.

PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL E URBANA 2007-2010 (em bilhões de Reais)

ÁREA	2007	2008-2010	TOTAL
Luz para Todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40,0
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrôs	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
TOTAL	43,6	127,2	170,8

Tabela 03. Previsão de investimentos em infra-estrutura social e urbana no período 2007-2010.²²⁴

Por fim, é interessante apontar que a opção em tratar do licenciamento ambiental aplicado ao setor da construção civil, também se baseia em dois outros aspectos. O primeiro é que, nos últimos anos, foi observado um verdadeiro *boom* imobiliário no Nordeste do Brasil. Vários empreendimentos foram, estão sendo e serão construídos para atender aos interesses de estrangeiros que estão utilizando o litoral brasileiro como segunda casa.²²⁵

O segundo ponto refere-se ao fato de que, recentemente, em 21 de junho de 2007, foi aprovado, após várias discussões entre os Poderes Legislativo e Executivo, o Ministério

²²³ BRASIL. Governo Federal. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, p. 26. In: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/22/materia.2007-01-22.1909859633/view>, acessado em 05/06/2008.

²²⁴ BRASIL. Governo Federal. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, p. 43. In: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/22/materia.2007-01-22.1909859633/view>, acessado em 05/06/2008.

²²⁵ Corroborando esta afirmação, veja-se a reportagem “Crescimento imobiliário no Nordeste atrai estrangeiros, diz ‘El País’”, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u59941.shtml>, e acessada em 06/06/2008. Segundo a matéria, “Um crescimento imobiliário no Nordeste brasileiro está atraindo investimentos de construtoras estrangeiras, animadas com a aplicação de recursos na infra-estrutura para atrair turistas, segundo relata reportagem publicada nesta sexta-feira pelo diário espanhol ‘El País’. (...) O jornal observa que Natal ‘é a região mais próxima à Europa, a apenas oito horas de vôo’ e que a inauguração de um novo aeroporto internacional, prevista para daqui a dois anos, permitirá ‘um fluxo maior de turistas que procuram desfrutar de um lugar com temperaturas médias de 26 graus o ano todo’. Segundo a reportagem, rendimentos potenciais de até 20% ao ano vêm atraindo investidores suecos, americanos, ingleses, italianos e espanhóis, não só para Natal, mas também para Fortaleza e para a Bahia”.

Público e a sociedade civil organizada²²⁶, o Plano Diretor da cidade de Natal, através da Lei Complementar nº 082/07. Este diploma, segundo previsto em seu artigo 1º, “é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável do Município, bem como de orientação do desempenho dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do espaço urbano”. Ou seja, é o documento que regula a política de desenvolvimento e a expansão urbana no âmbito do Município, espaço no qual são concretizadas as construções imobiliárias.

5.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL ²²⁷

Em se tratando de licenciamento ambiental para exploração e produção de petróleo e gás natural algumas considerações merecem ser feitas. A primeira é que este instrumento apresenta-se indispensável para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais tidas como indústrias efetiva e potencialmente poluidoras, as quais podem causar qualquer espécie de degradação ambiental. Dentre tais atividades, têm-se as indústrias exploradoras e produtoras de petróleo e gás natural. Tanto é assim, que o licenciamento no âmbito da indústria petrolífera possui regulamentação própria, qual seja, a Resolução nº 23 do CONAMA, de 07 de dezembro de 1994.

²²⁶ Neste sentido, ver as reportagens: “Prefeito acata recomendações do MP e veta emendas ao Plano Diretor de Natal”, disponível em http://www.nominuto.com/cidades/prefeito_acata_recomendacoes_do_mp_e_veta_emendas_ao_plano_diretor_de_natal/370/; “Organizações civis divulgam nota contra PDN”, disponível em http://www.nominuto.com/cidades/organizacoes_civis_divulgam_nota_contra_pdn/1202/; e “MP define nesta tarde estratégias para anular na Justiça emendas ao Plano Diretor”, disponível em http://www.nominuto.com/politica/mp_define_nesta_tarde_estrategias_para_anular_na_justica_emendas_ao_plano_diretor/1290/, todas acessadas em 07/06/2008.

²²⁷ No sentido de aprofundar especificamente o tema “Licenciamento ambiental e exploração e produção de petróleo e gás natural”, ver as monografias: BEZERRA, Fabiano César Petrovich. “O licenciamento ambiental para exploração e produção de petróleo e gás natural à luz do ordenamento jurídico brasileiro”.; e BEZERRA, Luíza Cavalcanti. “Mecanismos de aceleração para o licenciamento ambiental aplicado ao setor *upstream* de petróleo e gás natural”.

Em seguida, tem-se que a Carta Magna de 1988, em seu art. 177, considera monopólio da União “a pesquisa e a lavra de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”. Porém, foi no seu § 1º, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 9, de 09 de novembro de 1995, que se permitiu à União contratar com empresas estatais ou privadas, concedendo a estas o direito de explorar e produzir petróleo e gás natural em território brasileiro.

Assim, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção serão executadas mediante contrato de concessão firmado entre a ANP e a empresa vencedora no procedimento licitatório. Antes, contudo, de exercer realmente suas atividades, o concessionário deverá submeter seus projetos ao licenciamento ambiental do órgão competente.

Tendo em vista tais informações e o tratado no decorrer do capítulo anterior, pode-se conceituar o licenciamento ambiental para exploração e produção de petróleo e gás natural como sendo **o procedimento administrativo através do qual o órgão ambiental competente avalia as condições para a concessão da licença ambiental ao empreendedor, após assinatura de contrato de concessão com a ANP, para que aquele possa executar as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, no âmbito do território brasileiro.**

Continuando, é importante fazer algumas considerações acerca do ciclo produtivo do petróleo e gás natural. Este é composto, basicamente, por seis etapas: a exploração, o desenvolvimento, a produção, o transporte, o refino e a distribuição.²²⁸ As três primeiras fases, na linguagem utilizada na indústria, compõe o chamado setor de *upstream*. Em contrapartida, as outras constituem o setor de *downstream*.

No Brasil, a atividade petrolífera é regulada pela Lei n.º 9.478/97, editada com base no disposto no artigo 177, §§ 1º e 2º do Texto Constitucional. Aquela Lei, conforme já dito

²²⁸ Na realidade brasileira, pode ser destacada uma sétima fase do ciclo que seria a comercialização do produto.

anteriormente, prevê que são objetivos da política nacional para o aproveitamento racional das fontes de energia a promoção do desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, isto é, a consecução do desenvolvimento sustentável. Assim, é certo concluir que durante todo o ciclo petrolífero, incluindo as fases de exploração e produção, deve-se ter em mente o respeito ao meio ambiente.

A exploração ou pesquisa do petróleo e gás natural, segundo o artigo 6º da referida Lei, pode ser definida como o “conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural”.

Esta é a fase inicial da cadeia petrolífera e, como o próprio nome indica, não visa produção diretamente. Nela, é feita a pesquisa para saber se há petróleo na área explorada. Busca-se, ainda, estimar a quantidade de hidrocarbonetos presente na jazida²²⁹, o que determinará se é viável ou não economicamente os gastos com o emprego de pessoal e máquinas na produção deste poço.

Acerca dessa fase, Gilson Gomes de Medeiros informa que, atualmente, a exploração de petróleo utiliza diversos métodos de investigação e realiza estudos preliminares na procura por áreas propícias para a formação de jazidas. Nesta etapa, analisa-se, detalhadamente, o solo e o subsolo mediante a aplicação dos conhecimentos da Geologia e da Geofísica.²³⁰

Obtido sucesso nessa etapa, passa-se às atividades de desenvolvimento. Esta é conceituada como o “conjunto de operações e investimentos destinados a viabilizar as atividades de produção de um campo de petróleo ou gás”.²³¹

Superadas as fases anteriormente citadas, encontrando-se a área pronta para a extração econômica do petróleo e gás natural. Dá-se início, então, às atividades de produção.

²²⁹ De acordo com o art. 6º, XI, da Lei do Petróleo, jazida é o “reservatório ou depósito já identificado e possível de ser posto em produção”.

²³⁰ MEDEIROS, Gilson Gomes de. O Petróleo, p. 06.

²³¹ Art. 6º, XVII, da Lei do Petróleo.

A etapa de produção ou lavra petrolífera é definida como o “conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou gás natural de uma jazida e de preparo para sua movimentação”.²³² Ou seja, consiste na extração do petróleo da jazida e a sua posterior separação de outras substâncias que lá possam existir.

Tratando conjuntamente dos estágios de exploração e produção, tem-se o art. 2º da Resolução n.º 23/94 do CONAMA. De acordo com este dispositivo, consideram-se como atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural a perfuração de poços para a identificação das jazidas e suas extensões, a produção para a pesquisa da viabilidade econômica, e a produção efetiva para fins comerciais.

Interessante apontar, também, que a produção petrolífera pode ocorrer tanto na terra quanto no mar. Quando a produção se dá no ambiente terrestre, diz-se que ela é *on shore*, e quando ela é no ambiente marítimo, é chamada de *off shore*.²³³ Atualmente, em se tratando de Brasil, estima-se que a possibilidade de novas reservas serem descobertas se dê no âmbito marítimo, tendo em vista que o território brasileiro já foi bastante explorado averiguando-se da existência ou não de hidrocarbonetos em seu subsolo.

Por fim, a Lei n.º 9.478/97, além dos conceitos anteriormente expressos, apresenta, em seu Capítulo V, várias normas que tratam da exploração e produção do petróleo e gás natural. Dentre tais dispositivos, destacam-se os artigos 21 e 23, estudados a seguir.

O art. 21²³⁴ determina pertencer à União, cabendo sua administração à Agência Nacional do Petróleo, todos os direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural em território brasileiro. Assim, em conformidade com o art. 20, inc. IX, da CF, que estabelece ser

²³² Art. 6º, XVI, da Lei do Petróleo.

²³³ A título de curiosidade, “a PETROBRAS perfurou o primeiro poço marítimo em 1968, em frente ao litoral do Espírito Santo, e o segundo, no mesmo ano, no litoral de Sergipe, que resultou na descoberta do campo de Guaricema. A atividade nas bacias marítima foi acelerada progressivamente desde então, em decorrência dos avanços tecnológicos e dos êxitos alcançados. Em 1974, foi descoberto petróleo na bacia de Campos, no litoral fluminense, que se tornou a mais importante província produtora do país”. (MEDEIROS, Gilson Gomes de. O Petróleo, p. 08)

²³⁴ “Art. 21. Todos os direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à União, cabendo sua administração à ANP”.

de propriedade da União “os recursos minerais, inclusive os do subsolo”, a Lei do Petróleo previu que a União também possui os direitos de exploração e produção do petróleo e gás natural.

Pelo art. 23²³⁵, temos que, apesar de ser direito pertencente à União, esta pode, mediante contrato de concessão²³⁶, precedido de licitação, conceder a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural a empresas interessadas. Todavia, é importante destacar que a assinatura deste contrato entre a ANP e indústria petrolífera não dispensa a realização do procedimento licitatório dirigido pelo órgão ambiental competente.

5.1.1 Principais danos ambientais no setor de *upstream*

Como se sabe, as atividades da indústria petrolífera são bastante agressivas ao meio ambiente. Em qualquer de suas fases, a ocorrência danos ambientais é algo comumente observado. Entretanto, no presente tópico, serão apontados os danos mais comuns observados nas etapas de exploração e produção.

Primeiramente, no estágio de exploração, pode-se apontar a alteração física da área a ser explorada, através de desmatamentos, escavações, etc., no intuito de que sejam instalados os equipamentos necessários à pesquisa do local, como primeiro prejuízo ambiental vislumbrado.

²³⁵ “Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei. Parágrafo único. A ANP definirá os blocos a serem objeto de contratos de concessão”.

²³⁶ O contrato de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural pode ser definido como “o instrumento de outorga em que o Poder Público, representado contratualmente pela ANP, concede, após procedimento licitatório, o direito à exploração e desenvolvimento de um bloco, para que, em havendo sucesso na fase exploratória, possa o outorgado/concessionário produzir economicamente, por sua conta e risco, o petróleo e o gás natural ali existentes”. (CASTRO, Lydia Maria Cruz de. Contratos de Concessão: uma análise jurídica na indústria do petróleo e gás no Brasil, p. 15)

Tem-se, também, o afugentamento dos recursos biológicos e a diminuição na reprodução das espécies na localidade explorada. Isto porque, acredita-se que a sísmica²³⁷, na qual são utilizados, quase sempre, explosivos e ondas sonoras que se chocam com a crosta terrestre e retornam a superfície na exploração da área, é causadora de danos à fauna do ambiente.²³⁸

Depois de um começo em que não era exigido o licenciamento ambiental para a sísmica e de um período que foi aplicada analogicamente a Resolução n.º 23/94 do CONAMA, foram realizados diversos estudos para se saber com que profundidade a sísmica causa danos ao meio ambiente.²³⁹ Atualmente, o licenciamento da pesquisa sísmica é regulado pela Resolução n.º 350/04 do CONAMA.²⁴⁰

²³⁷ O levantamento sísmico “compreende verdadeiros terremotos artificiais, provocados, quase sempre, por meio explosivos, produzindo ondas que se chocam contra a crosta terrestre e voltam à superfície, sendo captadas por instrumentos que registram determinadas informações de interesse do geofísico. O resultado de um levantamento sísmico é uma série de imagens das camadas rochosas do subsolo que podem indicar áreas prospectáveis e descartar outras como inviáveis para a pesquisa. Um outro procedimento, usado na exploração de depósitos marinhos, consiste em registrar as ondas sonoras refletidas pelas rochas em resposta a uma emissão a partir de uma fonte de energia. Esses dados são captados por sensores especiais e processados por poderosos computadores, resultando nos perfis sísmicos”. (MEDEIROS, Gilson Gomes de. O Petróleo, p. 06)

²³⁸ No entanto, há aqueles que entendem que a sísmica não causa danos significativos ao meio ambiente. “Quanto aos impactos e riscos ambientais das atividades sísmicas, de maneira geral, é um processo sem grandes conseqüências ambientais. (...) Em verdade, a sísmica é uma atividade de baixíssimo potencial de agressão ao meio ambiente, motivo pelo qual não há uma previsão legal específica para a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental quando do seu licenciamento”. (ANTUNES, Paulo de Bessa. Proteção Ambiental nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo – Aspectos Jurídicos, p. 99)

²³⁹ Indagado sobre os estudos realizados no intuito de saber, com profundidade, quais os impactos ambientais causados pela sísmica, Alexandre Campos, Coordenador de Licenciamento de Sísmica do IBAMA à época, respondeu que “a preocupação com os impactos ambientais do setor é recente no Brasil, diferentemente do que acontece com a perfuração e produção, que já se conhece há décadas. Por isso se questionou muito a necessidade de licenciamento. Até poucos anos, as empresas achavam que não deveriam fazer esse licenciamento e gastamos muito tempo com estudos que afirmavam que não havia impacto. Como perdemos muito tempo nisso, resolvemos fazer uma revisão dos impactos da atividade.(...) O estudo mais aprofundado é de 2001 e foi financiado por uma associação de indústrias na Austrália. Sua conclusão é que existem impactos relacionados, em ao afugentamento de recursos biológicos. Pode haver impactos significativos em relação à reprodução de espécies. Mas o estudo também apontou algumas dúvidas”. (Revista *Brasil Energia*, n.º 273, p. 16)

²⁴⁰ “Art. 1º. As atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição serão objeto de licenciamento ambiental por se tratar de atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais, que obedecerá a regras específicas em razão de seu caráter temporário, da sua mobilidade e da ausência de instalações fixas.

(...)

Art. 3º. As atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição dependem da obtenção da Licença de Pesquisa Sísmica-LPS.

Parágrafo único. Compete ao IBAMA o licenciamento ambiental das atividades referidas no *caput*, ouvidos os órgãos ambientais estaduais competentes, quando couber”.

Em relação à fase de produção²⁴¹, pode-se apontar como principais danos ocorridos os causados pela eliminação de água contaminada, pelos derramamentos de petróleo, pelos incêndios e pela negligência na estocagem do petróleo retirado do poço.

No tocante à água contaminada, esta pode assim ser considerada quando se tem um excesso na quantidade de qualquer componente gasoso, líquido ou sólido²⁴². Desta forma, duas podem ser a maneira que ela se apresenta como poluente: a água associada a fluidos petrolíferos e a água com temperatura acima do normal.

A água associada a fluidos é comumente encontrada na produção de petróleo e gás natural. Isto decorre do fato que, quando os hidrocarbonetos estão presente nas rochas sedimentares, o mais comum é que estejam associados petróleo, gás natural e água. Assim, quando são extraídos do subsolo, indispensável se faz o emprego de separadores, equipamentos utilizados para dissociar os três componentes. Então, a água contaminada pelo contato com os fluidos deve ser tratada antes de ser lançada no meio ambiente, sob pena de causar prejuízos irreparáveis à diversidade biológica do local.

Por sua vez, a água com temperatura elevada também pode gerar sérios danos ambientais. Por mais estranho que se possa parecer, o calor acima do normal é considerado um poluente da água porque reduz a solubilidade do oxigênio nela presente. Além disso, altera os ciclos naturais que trabalham para purificar a água, podendo matar animais e plantas que estão acostumados a viver em baixas temperaturas.²⁴³

²⁴¹ Não é necessário tratar, em separado, dos danos oriundos da fase de desenvolvimento, pois conforme determina o citado art. 24, § 2º, da Lei do Petróleo, as atividades de desenvolvimento estão incluídas na etapa de produção.

²⁴² “El agua se puede considerar contaminada si tiene un exceso de carga de cualquier constituyente gaseoso, líquido o sólido”. (BERGER, Bill D.; ANDERSON, Kenneth E. Petróleo moderno: Un manual básico de la industria, p. 513)

²⁴³ “El calor no natural es considerado contaminante del agua porque reduce la solubilidad del oxígeno en el agua. También altera los ciclos naturales que trabajan para purificar el agua y pueden matar animales y plantas que están acostumbrados a vivir en bajas temperaturas”. (BERGER, Bill D.; ANDERSON, Kenneth E. Petróleo moderno: Un manual básico de la industria, p. 514)

Então, deve-se ter em mente que tratar a água antes de lançá-la no meio ambiente, não significa apenas retirar os elementos químicos poluentes provenientes do contato com o petróleo e gás natural, mas também restaurar sua temperatura média.

Em relação aos vazamentos de petróleo, não há muito o que explicar. É evidente o prejuízo sofrido pelo meio ambiente quando este é atingido por um derramamento de óleo, independentemente da extensão deste. Toda a fauna e flora do local afetado fica prejudicada. Interessante ressaltar, porém, que o dano toma proporções ainda maiores quando o derramamento atinge o ambiente marítimo ou qualquer fonte de água doce.²⁴⁴

Os incêndios ocorridos na produção petrolífera também são outra forma de poluição do ambiente. Além do risco em ferir ou matar os trabalhadores da indústria, todos os animais e vegetação próximos à localidade afetada sofrem com os incêndios que, dependendo da sua extensão, alterará o equilíbrio ecológico da região.

Finalizando, pode-se apontar a negligência na estocagem do petróleo como mais uma maneira de causar prejuízo ao meio ambiente. Conforme ressaltam Bill D. Berger e Kenneth E. Anderson, as aves existentes nas proximidades da área onde há a produção petrolífera podem cair nos tanques de armazenamento de óleo se estes não forem devidamente protegidos. Para tanto, os responsáveis pela produção devem manter os tanques cobertos por redes que sejam capazes de manter as aves migratórias fora da área de produção.²⁴⁵

²⁴⁴ Exemplos desses acidentes ambientais são os derramamentos de óleo ocorrido em 18 de janeiro de 2000, no qual 1.290 toneladas do produto vazaram na Baía de Guanabara, Rio de Janeiro, gerando grande repercussão na imprensa nacional, e o ocorrido em 19 de novembro de 2002, no qual derramaram aproximadamente 30 mil toneladas de óleo do navio francês *Prestige*, causando um dano de impacto internacional.

²⁴⁵ “Los dueños de hoyos abiertos deben cubrirlos con redes que sean capaces de mantener las aves migratorias fuera del área o se exponen a multas severas. El *Servicio de Peces y Vida Salvaje de los Estados Unidos* estima que más de medio millón de aves incluyendo desde Águilas Calvas a especies más comunes son perdidas cada año en Texas, Oklahoma y Nuevo México solamente. Las aves atrapadas se quedan en los residuos de petróleo en la superficie de tanques y estanques y no pueden salir. La Ley Federal provee penalidades hasta de \$ 10.000 por incidente con muerte de una sola ave más una sentencia posible de seis meses de cárcel”. (BERGER, Bill D.; ANDERSON, Kenneth E. *Petróleo moderno: Un manual básico de la industria*, p. 521)

5.1.2 Licenças ambientais específicas da atividade petrolífera

Retomando a idéia de que o rol de licenças ambientais trazido pelos artigos 19 do Decreto n.º 99.274/90 e 8º da Resolução n.º 237/97 não é taxativo, especialmente, quando se trata da indústria do petróleo e gás, serão estudadas, neste momento, as licenças previstas no art. 5º da Resolução n.º 23/94 do CONAMA, as quais são repetidas nas legislações de alguns Estados²⁴⁶. Assim, são estas as licenças:²⁴⁷

- *Licença prévia de perfuração – LPper*: Para sua concessão é exigida a elaboração do Relatório de Controle Ambiental – RCA²⁴⁸ das atividades e a delimitação da área de atuação. Após a aprovação deste, é autorizada a atividade de perfuração de poços;

- *Licença prévia de produção para pesquisa – LPpro*: Para sua concessão é exigida a elaboração do Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA²⁴⁹. Depois da aprovação deste estudo é autorizada a atividade de produção para pesquisa da viabilidade econômica da jazida;

- *Licença de instalação – LI*: Para sua concessão é exigida a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental- EIA²⁵⁰ e respectivo Relatório de Impacto Ambiental- RIMA ou o Relatório de Avaliação Ambiental- RAA²⁵¹, dependendo do caso concreto. Após a aprovação do EIA/RIMA, é autorizada a instalação de novos empreendimentos de produção e escoamento, e depois da do RAA, é autorizada a instalação de novos empreendimentos de produção e escoamento onde já se encontra implantada a atividade;

²⁴⁶ No tocante ao Estado do Rio Grande do Norte, as licenças específicas para a atividade petrolífera, previstas no referido art. 5º, encontram-se elencadas no art. 47 da Lei Complementar Estadual n.º 272/2004.

²⁴⁷ Acerca dos procedimentos necessários para a obtenção de cada uma das espécies de licença ambiental tratadas neste momento, veja-se o Capítulo 6, do Guia de Procedimentos para o Licenciamento Ambiental Federal do Setor de Petróleo, elaborado pela ANP, em anexo.

²⁴⁸ “RCA- elaborado pelo empreendedor, contendo a descrição da atividade de perfuração, riscos ambientais, identificação dos impactos e medidas mitigadoras”. (Art. 6º, II, Resolução n.º 23/94 do CONAMA)

²⁴⁹ “EVA- elaborado pelo empreendedor, contendo plano de desenvolvimento da produção para a pesquisa pretendida, com avaliação ambiental e indicação das medidas de controle a serem adotadas”. (Art. 6º, III, Resolução n.º 23/94 do CONAMA)

²⁵⁰ “EIA e respectivo RIMA- elaborado de acordo com as diretrizes gerais fixadas pela Resolução n.º 01/86 do CONAMA”. (Art. 6º, I, Resolução n.º 23/94 do CONAMA) Este assunto será tratado mais adiante em tópico separado.

²⁵¹ “RAA- elaborado pelo empreendedor, contendo diagnóstico ambiental da área onde já se encontra implantada a atividade, descrição dos novos empreendimentos ou ampliações, identificação e avaliação do impacto ambiental e medidas mitigadoras a serem adotadas, considerando a introdução de outros empreendimentos”. (Art. 6º, IV, Resolução n.º 23/94 do CONAMA)

- *Licença de operação – LO*: Quando se trata das atividades de exploração e produção marítima, para sua concessão é exigida a elaboração do Projeto de Controle Ambiental – PCA²⁵². Após a aprovação do PCA, é autorizado o início da operação do empreendimento ou das unidades, instalações e sistemas integrantes da atividade, na área de interesse.

- *Licença de Pesquisa Sísmica – LPS*: Ato administrativo pelo qual o IBAMA autoriza e estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser seguidas pelo empreendedor para a realização das atividades de aquisição de dados sísmicos. Exige-se, para a sua concessão, a apresentação do Plano de Controle Ambiental de Sísmica – PCAS²⁵³ e/ou o Estudo Ambiental de Sísmica – EAS²⁵⁴ e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica – RIAS.²⁵⁵

Para facilitar a compreensão das licenças acima abordadas, observe-se a Tabela 04, a seguir transcrita:

ATIVIDADE	TIPO DE LICENÇA	ESTUDO AMBIENTAL APLICÁVEL	FINALIDADE
Perfuração	Licença Prévia para Perfuração – LPPer	Relatório de Controle Ambiental – RCA	Autoriza a atividade de perfuração.
Produção para Pesquisa	Licença Prévia de Produção para Pesquisa – LPPro	Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA	Autoriza a realização do Teste de Longa Duração – TLD,

²⁵² “PCA- elaborado pelo empreendedor, contendo os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados nas fases da LPper, LPpro e LI, com seus respectivos documentos”. (Art. 6º, V, Resolução n.º 23/94 do CONAMA)

²⁵³ “PCAS: documento elaborado pelo empreendedor que prevê as medidas de controle ambiental da atividade de aquisição de dados sísmicos”. (Art. 2º, X, Resolução nº 350/04 do CONAMA)

²⁵⁴ “EAS: documento elaborado pelo empreendedor que apresenta a avaliação dos impactos ambientais não significativos da atividade de aquisição de dados sísmicos nos ecossistemas marinho e costeiro”. (Art. 2º, XI, Resolução nº 350/04 do CONAMA)

²⁵⁵ “RIAS: documento elaborado pelo empreendedor que apresenta a síntese do EAS em linguagem acessível aos interessados, demonstrando as consequências ambientais da implementação das atividades de aquisição de dados sísmicos”. (Art. 2º, XII, Resolução nº 350/04 do CONAMA)

Instalação de novos empreendimentos de produção e escoamento	Licença de Instalação - LI	Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.	Autoriza, após a aprovação do EIA/RIMA com a respectiva realização de Audiência Pública, a instalação de novos sistemas e unidades necessárias à produção e ao escoamento.
Instalação de novos empreendimentos de produção e escoamento onde já se encontra instalada a atividade	Licença de Instalação - LI	Relatório de Avaliação Ambiental - RAA	Autoriza, após a aprovação do RAA, a instalação de sistemas e unidades adicionais necessários à produção e ao escoamento.
Exploração e produção marítima	Licença de Operação -LO	Projeto de Controle Ambiental (PCA).	Autoriza, após o atendimento das condicionantes da LI e da aprovação do PCA, o início da operação do empreendimento.
Exploração por sísmica	Licença de Pesquisa Sísmica - LPS	Plano de Controle Ambiental de Sísmica - PCAS e/ou o Estudo Ambiental de Sísmica - EAS e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica - RIAS	Autoriza, após aprovação do estudo ambiental apresentado, a aquisição de dados sísmicos marítimos.

Tabela 04. Tipos de licença, atividades autorizadas pelas mesmas e estudos aplicáveis.

Em relação aos prazos de validade das licenças ambientais, estes, conforme já dito anteriormente, se encontram regulados no art. 18 da Resolução n.º 237/97 do CONAMA. Todavia, tal dispositivo trata apenas das licenças prévia, de instalação e de operação. Assim, no tocante às licenças prévias para perfuração e de produção para pesquisa, são aplicados, analogicamente, os prazos da licença prévia comum. Então, os prazos aplicados em cada espécie de licença existente no âmbito da indústria do petróleo e gás natural são estes presentes na Tabela 05.

TIPO DA LICENÇA	MÍNIMO	MÁXIMO
Licença Prévia de Perfuração – Lpper	Estabelecido pelo órgão ambiental de acordo com o cronograma da atividade, em consonância com a validade do Contrato de Concessão da ANP.	
Licença Prévia de Produção para Pesquisa - Lppro	Estabelecido pelo órgão ambiental em consonância com a validade da Autorização ANP.	
Licença de Instalação – LI	Estabelecido pelo órgão ambiental de acordo com cronograma de instalação do empreendimento ou atividade	6(seis) anos
Licença de Operação – LO	Produção: Estabelecido pelo órgão ambiental, de acordo com os projetos de controle ambiental	10(dez) anos

Tabela 05. Prazos para cada tipo de licença ambiental.²⁵⁶

Finalizando, as indústrias de exploração e produção do petróleo e gás natural, no intuito de contribuir com a busca pelo desenvolvimento sustentável do país, devem, além possibilitar crescimento econômico e social (aumento do PIB do Brasil, geração de mais empregos e melhora a distribuição da renda), respeitar os limites do meio ambiente, evitando que danos a este ocorram. É justamente neste contexto que se insere o licenciamento ambiental que, a despeito das pressões existentes pela maior celeridade do procedimento²⁵⁷,

²⁵⁶ Tabela retirada e adaptada do “Guia de Procedimentos para o Licenciamento Ambiental Federal do Setor de Petróleo”, consultado no site: http://www.anp.gov.br/meio/guias/guia_licenciamento/index.htm, em 04/06/2008.

²⁵⁷ Neste sentido, há a reportagem “Viagem contra o tempo”, de autoria de Cláudia Siqueira, publicada na Revista *Brasil Energia*, n.º 280, de março de 2004, p. 35, na qual aquela repórter informa que “Tanto na área de exploração quanto na de produção- na qual um pequeno atraso implica um prejuízo de alguns milhares de barris de petróleo-, a liberação de licenças tem sido uma pedra no sapato das companhias de petróleo”. Seguindo a mesma linha, tem-se a entrevista do Sr. Caio Ferreira Marques, que assumiu o cargo de chefe do Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear – ELPN – do IBAMA em meados de 2003, sobre o licenciamento ambiental das atividades de petróleo, especialmente da sísmica, apresentada na Revista *Brasil Energia*, n.º 273, de agosto de 2003, p. 14 e ss. Naquela oportunidade, Caio Marques afirmou que é intenção da administração do IBAMA “antecipar o processo de licenciamento. Ele tem de começar o quanto antes na fase do projeto. Não pode acontecer como é agora, em que as empresas chegam aqui e dizem: ‘olha, está tudo pronto, só falta a licença do IBAMA’. A viabilidade ambiental de um projeto é tão importante quanto a viabilidade econômica. O estudo econômico é sempre feito antes do projeto. O mesmo deveria ocorrer com a viabilidade ambiental”. Em seguida, interrogado se a solução para tal caso seria o licenciamento antes da venda dos blocos, o chefe do ELPN respondeu que “Não chega a ser isso, porque é praticamente impossível e inviável economicamente. O Estado não tem condições de fazer toda a análise de bloco por bloco. Também não se sabe que tecnologia será utilizada nas atividades das empresas. As tecnologias se desenvolvem muito rapidamente”. Continuando, ele disse que “O licenciamento será tão ou mais difícil e o estudo será tão ou detalhado quanto mais sensível for a área”. E, por fim, questionado sobre o que pode ser feito para se aperfeiçoar o processo de licenciamento ambiental, Caio Marques conclui dizendo que “Nosso esforço já foi feito. Limpamos uma série de coisas que estavam atrasadas, criamos uma equipe especial de sísmica e o escritório dobrou este ano de tamanho. As empresas precisam agora colaborar sendo mais concisas e objetivas em seus pleitos. (...) Essa é uma indústria que precisa de dinamismo. Cada dia que parado representa custos muitos altos e todos no escritório têm consciência disso. As empresas têm de ser mais objetivas e se preparar para prestar mais esclarecimentos à sociedade com relação às suas atividades”.

deve se destinar a preservar e proteger, prioritariamente, o meio ambiente e não os interesses econômicos.

5.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OS RECURSOS HÍDRICOS

Analisando-se, agora, a relação existente entre o licenciamento ambiental e os recursos hídricos, será dada ênfase à utilização destes na geração de energia hidrelétrica.

Inicialmente, importa lembrar que a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH – foi estabelecida pela Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, a qual foi editada com base nos artigos 21, XIX, e 22, IV, da Constituição Federal. O artigo 1º daquela Lei fixa os fundamentos da PNRH, dentre os quais se destaca que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, e que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas. No artigo 2º, são previstos os seus objetivos. Conforme já citado anteriormente, o desenvolvimento sustentável aparece como objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos na medida em que “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” e “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável”, estão expressos nos incisos I e II do referido dispositivo.

Quanto aos instrumentos daquela Política, Maria Luiza Granziera classifica-os em dois grupos: o primeiro relativo ao planejamento e o segundo destinado ao controle administrativo do uso. Os instrumentos de planejamento têm a função de organizar e definir as formas de utilização da água, acabando ou diminuindo os efeitos dos conflitos de interesse sobre esse bem. Como tais instrumentos tem-se os Planos de Recursos Hídricos; o

enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; e o Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos.²⁵⁸

Os instrumentos de controle administrativo do uso consistem na outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, como instrumento direto, e na cobrança pelo uso de recursos hídricos, como instrumento indireto. Contudo, o licenciamento ambiental também pode ser considerado instrumento de controle administrativo do uso da água, vez que as normas ambientais devem ser respeitadas no momento da concessão da outorga.²⁵⁹

A outorga dos direitos de uso da água²⁶⁰ é o instrumento da PNRH pelo qual o Poder Público concede ao interessado, seja este público ou privado, o direito de usar privativamente o recurso hídrico. Tem como objetivos, segundo o artigo 11 da Lei nº 9.433/97, “assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”.

Relacionando a outorga dos direitos de uso de águas com o licenciamento ambiental, Paulo Affonso Leme Machado afirma que, por guardarem grande aproximação, a depender do interesse da Administração pública e da eficácia social dos resultados, podem até ser unificados. Contudo, aponta que o campo de abrangência da outorga é mais largo do que o do licenciamento, o que não implica dizer que a concessão daquela exige o outorgado de requerer a licença ambiental, quando for o caso. Conclui, então, enfatizando que a integração eficiente entre os instrumentos é o ponto crucial da Política Nacional dos Recursos Hídricos. Desta forma, se a outorga for concedida sem a necessária interface com o procedimento licenciatório, violado estará o objetivo de assegurar a água com qualidade para as presentes e futuras gerações.²⁶¹

²⁵⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces, p. 118.

²⁵⁹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces, p. 118.

²⁶⁰ Acerca, especificamente, do instrumento da outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, ver artigo: GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Outorga de direito de uso da água: aspectos legais. *In*: Revista de Direito Ambiental nº 26.

²⁶¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 453.

Quanto às formas de uso que precisam de outorga, convém destacar, primeiramente, que, de acordo com o artigo 2º, XXIX, da Instrução Normativa nº 4/00, Ministério do Meio Ambiente, o uso de recursos hídricos consiste em “toda atividade que altere as condições qualitativas e quantitativas, bem como o regime das águas superficiais ou subterrâneas, ou que interfiram em outros tipos de usos”. Assim sendo, a utilização para o consumo humano, para a irrigação, para a geração de energia hidrelétrica, para a navegação e para o lazer, são exemplos de usos da água.

Entretanto, não são todos os tipos de uso dos recursos hídricos que dependem de outorga do Poder Público. Segundo o artigo 12 da Lei nº 9.433/97, necessitam da outorga dos direitos os seguintes usos: derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

5.2.1 O uso dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica

Em relação ao aproveitamento de recursos hídricos para a geração de energia elétrica, Maria Luiza Granziera destaca que este foi, durante décadas, o principal uso das águas, tudo com vistas ao desenvolvimento do país. Como reflexo de tal postura, o Código de Águas foi regulamentado predominantemente com o intuito de implantar um sistema elétrico interligado e, conseqüentemente, na montagem de um parque industrial que contribuísse para o Brasil deixar de ser país unicamente agrícola.²⁶²

²⁶² GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces, p. 138.

Atualmente, o nosso país possui 677 usinas hidrelétricas instaladas, produzindo 77.186.350 kW, o que representa 70,67% da capacidade energética brasileira.²⁶³

No tocante aos danos ambientais e sociais provocados pelo represamento das águas para geração de energia, podem-se apontar, principalmente, os riscos de extinção das espécies nativas da localidade que, por vezes, tem como único habitat aquele espaço geográfico; de desestabilização do equilíbrio natural dos sistemas, especialmente, no que diz respeito à fauna aquática; e, ainda, os prejuízos sociais e culturais referentes ao reassentamento das populações.²⁶⁴

Retomando a questão da outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, observou-se acima que o aproveitamento na produção de energia hidrelétrica é uma das formas de utilização que dependem de outorga pelo Poder Público.

Paulo Affonso Leme Machado ressalta que são dois tipos de outorga para uso dos potenciais hídricos para a geração de energia elétrica. Primeiramente, a outorga tratada pelo artigo 12, IV, da Lei nº 9.433/97, ligada aos direitos de uso dos recursos hídricos que serão armazenados ou represados. A segunda é aquela presente no artigo 3º, II, da Lei nº 9.427/96, pelo qual a utilização de águas como potencial hidráulico dependerá de outorga da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.²⁶⁵

Indo mais adiante, importa destacar que no processo de geração de energia hidrelétrica, além das respectivas outorgas de uso dos recursos hídricos, o empreendimento para instalar-se e operar dependerá da licença ambiental a ser concedida pelo órgão ambiental competente. Em virtude da possibilidade ou certeza de ocorrência de significativo impacto ambiental com o represamento das águas e funcionamento da usina, é imprescindível que seja observado o disposto no artigo 10 da Lei nº 6.938/81. Assim, somada às outorgas referidas

²⁶³ Dados obtidos em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoCapacidadeBrasil.asp> , acessado em 05/06/2008.

²⁶⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces, p. 138.

²⁶⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 457 e 458.

anteriormente, deve o interessado, público ou particular, obter a licença ambiental através do devido procedimento licenciatório.

Corroborando tal entendimento, tem-se a Resolução nº 01/86 do CONAMA a qual, em seu o artigo 2º, VII, prevê que dependerá de elaboração do EIA/RIMA, a serem aprovados pelo órgão ambiental competente e, em caráter supletivo, pelo IBAMA, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, como as obras hidráulicas para a exploração de recursos hídricos, dentre as quais as barragens para fins hidrelétricos com capacidade maior do que 10 mW.

Entretanto, há aqueles que, apesar da cada vez maior necessidade em se implementar o desenvolvimento de forma sustentável, defendem o fim do licenciamento ambiental para projetos do setor energético considerados como de interesse nacional. Segundo o Jerson Kelman, Diretor-geral da ANEEL, objetivo seria dar mais agilidade à aprovação dos empreendimentos, os quais seriam analisados por uma comissão pública de alto nível.²⁶⁶

De acordo com a proposta defendida pelo Diretor da ANEEL, o IBAMA, órgão gestor ambiental federal, responsável por aprovar os estudos de impacto ambiental dessas obras e conceder as licenças ambientais, passaria a produzir esses estudos, atualmente, elaborados pelo setor privado. A autorização para o início da obra, isto é, a concessão da licença ambiental, seria competência do Conselho de Defesa Nacional, órgão criado pela Constituição de 1988 que assessora o presidente da República.

Justificando tal postura, Jerson Kelman aponta que a transferência da concessão de licenças ambientais para o Conselho de Defesa Nacional serviria para que o país definisse melhor as prioridades para o desenvolvimento. E conclui afirmando que: “Não há empreendimento sem impacto ambiental nem social, mas a gente precisa levar outros

²⁶⁶ Fonte: http://www2.camara.gov.br/comissoes/cmads/not_principal/para-aneel-falta-agilidade-no-licenciamento-ambiental, acessada em 06/06/2008.

interesses em consideração. (...) Ninguém quer ter uma usina perto de casa, mas não pergunta de onde vem a energia elétrica”.²⁶⁷

A adoção desse posicionamento seria um verdadeiro retrocesso. Em tempos de crise ambiental, surgida como resultado de se explorar os recursos naturais sem pensar que são finitos e precisam ser protegidos e preservados, finalmente o ser humano se conscientizou da necessidade de aliar ao crescimento econômico e social a proteção do meio ambiente.

Acerca da relação necessária entre desenvolvimento e meio ambiente observada à partir da segunda metade do século XX, convém transcrever a lembrança de Maria Luiza Granziera.

Martine Rémond-Gouilloud ilustra a questão citando dois julgados anteriores à era da proteção ambiental, relativos à poluição atmosférica, e que demonstram com muita clareza o lugar que ocupavam a indústria e o desenvolvimento em sociedades menos recentes. ‘A alguém que reclama da fumaça nociva, a Câmara de Lordes opõe que, tendo escolhido viver em cidade, deve-se suportar as conseqüências’ (St. Helen Smelting Co. *versus* Tipping – 1865, 11H. L. Cas 642). E a quem reclama da poluição do ar, causada por uma refinaria, um juiz de Nova Inglaterra objeta: ‘todo mundo sabe que nas aglomerações fortemente industrializadas, a atmosfera é inevitavelmente impregnada de odores desagradáveis e de impurezas. É um incômodo que cada deve suportar em tal vizinhança’ (Stracher v. Beacon Oil Co., 251, Mas, 749 – 1925).²⁶⁸

Seria possível estabelecer algum paralelo entre a justificativa dada pelo Diretor-geral da ANEEL e os julgados transcritos acima? É essencial lembrar que essas decisões são “anteriores à era da proteção ambiental”, datadas de 1865 e 1925. Modificar totalmente o procedimento licenciatório sob a alegação de que o licenciamento ambiental precisa ser ágil, pois, caso contrário, o crescimento econômico do país estará comprometido é algo que no remete ao final do século XIX e início do XX.

É imprescindível que o licenciamento ambiental seja realizado de maneira mais célere e eficaz, não para atender aos interesses econômicos, mas, sim, para garantir uma maior proteção e preservação dos recursos ambientais. É certo que para ter desenvolvimento é

²⁶⁷ Fonte: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/12/materia.2007-04-12.1747187635/view>, acessada em 06/06/2008.

²⁶⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces, p. 134.

necessário ter energia elétrica. Porém, igualmente é certo que para que o desenvolvimento seja sustentável, perene, e não um ciclo, ele se pautar no aumento do PIB, em maior e melhor distribuição de renda e também no respeito à capacidade de regeneração do meio ambiente.

5.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTRUÇÃO CIVIL

Estudando a relação do licenciamento ambiental com a construção civil, importa ressaltar que esta é uma matéria na qual devem ser observadas, além das regras gerais atinentes ao instrumento tratadas no capítulo anterior, as disposições presentes no Plano Diretor do Município, já que esta é uma atividade na qual o interesse local municipal será determinante. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado são exemplos de campos em que o *interesse local* tem nítida predominância a autorização e o licenciamento para a construção de casas ou apartamentos, a autorização para a construção e localização de prédios comerciais, e a decisão sobre o traçado e a construção de vias públicas e sobre a criação de espaços verdes e praças.²⁶⁹

Assim, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei nº 10.257/01 – o Estatuto das Cidades. Conforme já dito, esta Lei prevê que a política urbana tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, devendo, para tanto, observar algumas diretrizes, dentre as quais se destacam: a garantia do direito a cidades sustentáveis, compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; e a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua

²⁶⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, p. 377 e 378.

área de influência. Aponta, ainda, como instrumentos da política urbana o Plano Diretor do Município, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV – e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA.

Em relação ao Plano Diretor, este é, segundo o artigo 40 da citada Lei, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, ou ainda, o conjunto de normas que regulam a política de desenvolvimento e a expansão urbana, incluídas as construções imobiliárias, no âmbito do Município, a serem observadas tanto pelo Poder Público como por particulares.

Segundo o artigo 42 do Estatuto das Cidades, o Plano Diretor deverá ter como conteúdo mínimo: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização; disposições relativas ao direito de preempção, à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas e à transferência do direito de construir.

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV – é o instrumento da política urbana que tem por intuito contemplar os impactos positivos e negativos do empreendimento a ser construído ou atividade a ser implantada no tocante à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. Para tanto devem ser analisadas questões como: o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego e demanda por transporte público, a ventilação e iluminação do ambiente, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural. Estas questões, além de uma evidente preocupação urbanística, também podem ser entendidas como ambientais, visto que se referem ao meio ambiente construído.²⁷⁰

²⁷⁰ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental. *In*: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnotec/pdf/304366.pdf>, acessado em 06/06/08.

Informação importante acerca do EIV é aquela constante no artigo 38 da Lei nº 10.257/01. Este dispositivo expressa claramente que a elaboração de EIV não substitui a elaboração e aprovação de EIA, a ser desenvolvido de acordo com as normas ambientais.

Em relação ao EIA e o respectivo RIMA, por já ter sido tratado detalhadamente no tópico 4.1.1, cabe apenas reforçar que é dever do Poder Público, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, exigir, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ao qual se dará publicidade. Tudo com o intuito de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Assim, o Município deve, antes de licenciar uma obra atividade capaz de gerar dano ao meio ambiente, instaurar o procedimento licenciatório para a apresentação do EIA/RIMA, sob pena de ser considerada nula licença emitida.

5.3.1 O Plano Diretor do Município de Natal

Depois de muitas discussões e acusações entre os Poderes Legislativo, Executivo, Ministério Público e sociedade, foi aprovada da Lei Complementar nº 082/07, que dispõe sobre o Plano Diretor de Natal - PDN. Este instrumento da política urbana tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, assegurando, para tanto, um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território, de maneira a proporcionar a todos os seus habitantes, condições de qualidade de vida, bem-estar e segurança.

Em seu artigo 3º, além da preservação, proteção e recuperação do meio-ambiente e da paisagem urbana, com vistas a garantir a manutenção equilibrada dos recursos naturais, a qualidade de vida para os habitantes do Município, o incentivo à atividade econômica sustentável e a proteção ao patrimônio histórico e cultural da cidade, aponta-se como critérios garantidores da concretização do objetivo citado acima, a harmonização do uso da cidade como meio de se obter a

qualidade de vida de seus habitantes, garantindo seu uso compatível com o desenvolvimento sustentável.

Todavia, apesar de bastante avançado no tocante aos seus objetivos e diretrizes, o PDN mostra-se altamente retrógrado em alguns pontos. Tendo sofrido diversas emendas em relação ao projeto original, será que este Plano continua respeitando e almejando um desenvolvimento sustentável? Emendas como aquela que diminui a área de controle de gabarito no entorno do Parque das Dunas²⁷¹, como a que diminui o percentual da outorga onerosa do Direito de Construir²⁷² e como a que aumenta o gabarito do adensamento da Zona Norte da cidade para 2.5²⁷³, mais que o dobro da média do restante da cidade que é de 1.2, refletem o princípio do desenvolvimento sustentável, expressamente previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988?

Resta evidente que não. É cada vez mais imprescindível que o Poder Público e toda a sociedade tenham consciência de que a proteção do meio ambiente não é uma faculdade, mas sim um dever constitucionalmente previsto. Da mesma maneira, é essencial se pensar o desenvolvimento de forma sustentável, e não apenas sob a ótica do crescimento econômico.

Convém ressaltar, ainda, que em relação, especificamente, ao licenciamento ambiental de obras ou construções utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como dos empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental no Município de Natal, além das regras previstas no Plano Diretor da cidade, também são aplicáveis as determinações da Lei nº 055, de 27 de janeiro de 2004, que institui o Código de Obras e Edificações de Natal.

²⁷¹ “O Parque Estadual Dunas de Natal “Jornalista Luiz Maria Alves” foi criado através do Decreto Estadual nº 7.237 de 22/11/1977, sendo a primeira Unidade de Conservação Ambiental implantada no Estado do Rio Grande do Norte, possui 1.172 hectares de mata nativa, sendo parte integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica Brasileira e exerce uma grande importância para a qualidade de vida da população da cidade de Natal”. (Informação no endereço: <http://www.parquedasdunas.rn.gov.br/apresentacao.asp>, acessado em 08/06/08).

²⁷² Art. 64 da Lei Complementar nº 082/07.

²⁷³ Art. 11, § 3º, da Lei Complementar nº 082/07.

Finalizando tem-se que, recentemente, sob a justificativa de que o procedimento licenciatório é bastante lento e que a estrutura dos órgãos públicos não acompanhou o crescimento imobiliário da cidade, o que ocasiona diversos prejuízos econômicos, o Sindicato da Construção Civil do Rio Grande do Norte – Sinduscon-RN – propôs a terceirização do licenciamento de construções em Natal. Segundo a proposta, que em última análise, segue a mesma linha do projeto defendido pelo Diretor-geral da ANEEL, requer o credenciamento de escritórios de engenharia e arquitetura para análise dos pedidos de concessão de licenças ambiental para obras de construção civil em Natal.²⁷⁴

Retomando as palavras ditas no final do ponto anterior, é fundamental que as licenças ambientais sejam analisadas, e não, obrigatoriamente, concedidas, de maneira mais célere e eficaz. Além disso, também é necessário que órgãos gestores ambientais da Administração Pública se estruturam para acompanhar as exigências do mercado e, principalmente, para resguardar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, a terceirização do procedimento licenciatório é algo inconstitucional e ilegal, contrário ao artigo 225, § 1º, pelo qual compete ao Poder Público, na garantia da efetividade daquele direito, “exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

²⁷⁴ Informação obtida através da reportagem “Licenciamento ambiental: 500 processos tramitam na Semurb”, consultada no endereço: http://www.nominuto.com/economia/licenciamento_ambiental_500_processos_tramitam_na_semurb/16183/, acessado 08/06/08.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conscientização humana da necessidade de se preservar o meio ambiente, ou seja, de que os recursos naturais são escassos e que a sua extração de maneira desregrada causará danos irreversíveis à vida no planeta, teve seu início realmente na segunda metade do século XX. Como reflexo de tal movimento, houve a realização de diversas conferências e declarações internacionais preocupadas com a questão da tutela ambiental. Dentre tais encontros e documentos, pode-se destacar: o Clube de Roma, que publicou Relatório Meadows, chamando a atenção da opinião pública para os limites do crescimento; a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano que, apontada como marco do movimento ambientalista mundial, apresentou as primeiras preocupações com a relação desenvolvimento econômico e uso sustentável dos recursos ambientais; o Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que, além de trazer o conceito de desenvolvimento sustentável, apontou algumas medidas a serem adotadas no âmbito interno de cada país e em escala internacional; a Conferência do Rio de Janeiro, a Eco-92, que resultou na elaboração da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Agenda 21, documentos que deram mais força e amplitude para o princípio do desenvolvimento sustentável; e, finalmente, a Conferência da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada na África do Sul e apontada como um verdadeiro fracasso.

Paralelamente a essa repercussão internacional, o movimento pela preservação do meio ambiente e pela difusão do desenvolvimento sustentável causou significativas mudanças administrativas e legislativas em diversos países, dentre os quais o Brasil. Aqui, administrativamente, houve, em 1973, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente,

órgão antecessor do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Contudo, foi no âmbito legislativo que ocorreram os maiores avanços.

Em meio a tais avanços, dois merecem maior destaque: a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e a Constituição Federal de 1988, que, atendendo aos anseios que a época exigia, tratou de maneira precisa e singular a proteção do meio ambiente.

Importante ponto referente à evolução constitucional em matéria ambiental é a adoção, pelo constituinte, de diversos princípios do direito ambiental. Não tendo, entretanto, o texto constitucional definido expressamente quais seriam os princípios ambientais inspiradores da Constituição Federal de 1988, a definição destes é algo eminentemente doutrinário. Porém, pode-se apontar os princípios da precaução, do desenvolvimento sustentável e da celeridade como os princípios constitucionais ambientais mais evidentes e importantes na solução dos desafios ambientais que se apresentam nos tempos atuais, especialmente quando se pensa no instrumento do licenciamento ambiental.

Previsto no artigo 9º, IV, da Lei nº 6.938/81, como um dos instrumentos da PNMA, o licenciamento ambiental é o instrumento através do qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de atividades que se utilizem dos recursos naturais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou ainda daquelas que, sob qualquer forma, possam gerar degradação ambiental, tendo em vista as normas jurídicas e técnicas aplicáveis ao caso.

Em se tratando de meio ambiente, a máxima “*prevenir (ou precaver) é melhor do que remediar*” é perfeitamente aplicável. Este é o objetivo principal do licenciamento ambiental, isto é, no procedimento licenciatório, através da análise de vários fatores e da previsão de parâmetros para a operação de determinadas atividades, busca-se essencialmente evitar que o dano aconteça, para que não seja necessário recuperar a área atingida posteriormente.

Em relação à competência para licenciar, entende-se que a Resolução n.º 237/97 do CONAMA, a qual é responsável por disciplinar a matéria, é um ato normativo inconstitucional, pois fere o preceito estabelecido no art. 23 da Carta Magna de 1988. Destaca-se, todavia, que os parâmetros previstos naquela Resolução são bastante didáticos e precisos, o que facilita bastante para o empreendedor saber qual o órgão ambiental competente para licenciar sua atividade. Os critérios adotados pela Resolução n.º 237/97 para regulamentar o assunto, em uma última análise, seguem aos princípios constitucionais da predominância do interesse e da subsidiariedade, na medida em que, regra geral, afirma competir à União os licenciamentos de empreendimentos de impactos nacional ou interestadual, aos Estados os de impactos estadual ou intermunicipal e aos Municípios os de impactos local. Assim, mostra-se extremamente necessária a edição de uma Lei complementar para regular a matéria, conforme previsto constitucionalmente. Medida esta, prevista entre as Medidas de Melhoria do Ambiente do Investimento existentes no Programa de Aceleração do Crescimento.

O procedimento licenciatório é outro assunto bastante importante quando se trata daquele instrumento. Regulado pelo artigo 10 da Resolução nº 237/97 do CONAMA, o procedimento licenciatório é apontado, em virtude do tempo gasto para a obtenção da licença ambiental, como um dos maiores entraves ao crescimento econômico do país. Contudo, ressalta-se também que a demora na concessão da licença não é culpa somente do órgão gestor ambiental que, muitas vezes, sem recursos humanos e financeiros, extrapola os prazos previstos para o término do procedimento. Os próprios empreendedores, ao apresentarem projetos e estudos ambientais imprecisos e mal elaborados, contribuem para a lentidão do licenciamento. Fato este que reforça a necessidade de todos os agentes envolvidos conhecerem as etapas do procedimento licenciatório.

Assim, no intuito de evitar que danos ambientais continuem a se propagar e de tornar mais célere o procedimento licenciatório, sem que isso implique em piora da qualidade do meio ambiente, imprescindível se faz o aumento do número de profissionais nos quadros dos órgãos ambientais da Administração Pública. Aliado a isso, tem-se a necessidade da aquisição de equipamentos e da estruturação de laboratórios mais modernos para que aqueles possam desempenhar de maneira eficiente os seus deveres legais, tendo em vista, acima de tudo, a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

No tocante à responsabilidade civil decorrente da concessão da licença ambiental, pode-se afirmar, de forma sucinta, que quando a indústria petrolífera estiver agindo sem ou extrapolando os limites previstos na licença ambiental, este responderá individualmente pelo dano ambiental que vier a se concretizar. Todavia, se ele estiver atuando dentro dos padrões estabelecidos na licença, há que se verificar se o estudo ambiental que serviu de requisito para a concessão daquela era visivelmente falho ou não. Em caso de resposta afirmativa, entende-se ser possível acionar solidariamente o empreendedor e o Estado. Já se a resposta for negativa e o empreendedor tiver agido de má-fé, acredita-se que esta deve ser acionada nas esferas civil, penal e administrativa. Porém, se aquela tiver agido com boa-fé, ainda persistirá o dever de reparar o meio ambiente atingido, mas desta vez não em virtude de ser a responsável pelo dano, mas sim por uma aplicação pura e simples do princípio do poluidor-pagador. Nesta hipótese, o Estado somente poderá ser acionado de maneira subsidiária.

Finalmente, em vista de todo o exposto no decorrer do trabalho, é correto concluir que o licenciamento ambiental é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que tem como objetivo principal harmonizar o crescimento econômico e social com a manutenção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, ou seja, de concretizar os princípios do desenvolvimento sustentável. Este, entendido como o desenvolvimento pelo qual as gerações

presentes atendem as suas necessidades sem comprometer os meios das gerações futuras também atenderem as suas próprias, apresenta-se como o único caminho a ser trilhado pela humanidade. Incorporando a dimensão ambiental ao conceito de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, ao contrário daquele defendido e praticado até meados do século XX, é a única forma possível de continuar a se desenvolver.

“Não sou contra o progresso/ Mas apelo pro bom senso”²⁷⁵, já foi dito e cantado inúmeras vezes. Contudo, chegou o momento que somente apelar para o bom senso não é mais suficiente. “Não dá mais pra sentar e assistir calado/ O avanço e o progresso vão pro lado errado/ O homem detonou a natureza e agora?/ Parem o planeta/ Vamos sair fora?”²⁷⁶ Não é tão simples assim.

O título do presente estudo “O Licenciamento ambiental como instrumento de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável”, pode ser lido, então, como o licenciamento ambiental enquanto instrumento conformador do desenvolvimento econômico e da proteção ambiental, através do qual o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a sadia qualidade de vida, seja realmente defendido e preservado para as presentes e futuras gerações.

²⁷⁵ Trecho da música “O progresso” de Roberto Carlos e Erasmo Carlos.

²⁷⁶ Trecho da musica “Fiscal da natureza” da banda potiguar General Junkie.

7. REFERÊNCIAS

ACKER, Francisco Thomaz Van. **Breves considerações sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental.** *In:* Revista de Direito Ambiental n. 08- Ano 02. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

AGOSTINHO, Santo. **Confissões.** São Paulo: Marin Claret, 2002.

ANDRADE, Filipe Augusto V. de. **Resolução 237, de 19.12.1997: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade.** *In:* Revista de Direito Ambiental n. 13- Ano 04. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 7. ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

_____. **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **A questão dos passivos ambientais.** *In:* <http://www.dannemann.com.br/site.cfm?app=show&dsp=pba14&pos=5.15&lng=pt>, acessado em 08/04/2008.

_____. **Proteção Ambiental nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo – Aspectos Jurídicos.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental.** *In:* <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/304366.pdf>, acessado em 06/06/08

ARAÚJO, Ubiracy. **Notas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.** *In:* Revista de Direito Ambiental n. 07- Ano 02. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARRAL, Welber. **Direito e desenvolvimento: um modelo de análise**. In: BARRAL, Welber (org). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2 ed – reimpressão. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. **O meio ambiente na Constituição Federal de 1988**. In: KISHI, Sandra A. S., et al. **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Constitucionalização do meio ambiente e ecologização da constituição brasileira**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERGER, Bill D.; ANDERSON, Kenneth E. **Petróleo moderno: Un manual básico de la industria**. 3 ed. Tulsa: Pennwell Books, 1992.

BEZERRA, Fabiano César Petrovich. **O licenciamento ambiental para exploração e produção de petróleo e gás natural à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. Natal: UFRN [monografia], 2004.

_____, CABRAL, Indhira de A., EVARISTO, Michele G.. **Sanções Administrativas aplicáveis à Indústria do Petróleo e Gás Natural**. In: NOBRE JÚNIOR, Edílson... et al. (org.). **Direito Ambiental aplicado à Indústria do Petróleo e Gás Natural**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

BEZERRA, Juliano César Petrovich. **O meio ambiente e sua tutela jurídica: o caso especial das unidades de conservação.** In: Revista Jurídica *In Verbis* n. 19 – Ano 11. UFRN, 2006.

BEZERRA, Luíza Cavalcanti. **Mecanismos de aceleração para o licenciamento ambiental aplicado ao setor *upstream* de petróleo e gás natural.** Natal: UFRN [monografia], 2007.

BINSWANGER, Hans Christoph. **Fazendo a sustentabilidade funcionar.** In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** São Paulo: Malheiros.

BRASIL. Governo Federal. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.** In: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/22/materia.2007-01-22.1909859633/view>, acessado em 05/06/2008

BRASIL. Governo Federal. **Portal Nacional do licenciamento ambiental:** <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=46&idMenu=1348>, acessado em 08 de abril de 2008.

BRUSEKE, Franz Josef. **O problema do desenvolvimento sustentável.** In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CAMPOS, Ana Cândida de P. R. e A.. **O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica.** In: Revista de Direito Ambiental n. 26- Ano 07. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português.** In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto Proibido: Uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO, Ivan Lira. **A empresa e o meio ambiente**. *In*: Revista de Direito Ambiental n. 13- Ano 04. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

CASTRO, Lydia Maria Cruz de. **Contratos de Concessão: uma análise jurídica na indústria do petróleo e gás no Brasil**. Natal: UFRN [monografia], 2004.

CAVALCANTI, Clóvis. **Sustentabilidade da Economia: paradigmas alternativos de realização econômica**. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CORDANI, Umberto G.; e TAOLI, Fabio. **A Terra, a humanidade e o desenvolvimento sustentável**. *In*: TEIXEIRA, Wilson e *et. al.* (org.). **Decifrando a Terra**. São Paulo: Oficina de Textos, 2000.

DANTAS, Jadla Marina B.; DANTAS, Matuzalém J. B.; FARIAS NETO, Murilo M. de. **Princípios Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro e suas Implicações na Indústria do Petróleo e Gás Natural**. *In*: NOBRE JÚNIOR, Edílson... et al. (org.). Direito Ambiental aplicado à Indústria do Petróleo e Gás Natural. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

DAWALIBI, Marcelo. **Licença ou autorização ambiental?** *In*: Revista de Direito Ambiental n. 17- Ano 05. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

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

D’LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito Ambiental Econômico e a Iso 14000**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FELDMANN, Fábio. **Meio Ambiente e Consumismo - a parte que nos cabe: Consumo sustentável?**. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). Meio Ambiente no século 21. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Gustavo Assed. **Desenvolvimento Sustentável**. In: BARRAL, Welber (org.). Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

FERREIRA, Heline Sivini. **Competências ambientais**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO Júnior, Hamilton; DAWALIBI. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Carla Amado. **Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o ‘princípio da precaução’**. In: Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente nº 15-6. Coimbra: 2001.

GOMES, Luís Roberto. **Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente**. In: Revista de Direito Ambiental n. 16- Ano 04. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Outorga de direito de uso da água: aspectos legais**. *In: Revista de Direito Ambiental* nº 26 – Ano 07. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11 ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

HAMMERSCHIDMIDT, Denise. **O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental**. *In: Revista de Direito Ambiental* n. 31- Ano 08. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

HORTA, Raúl Machado. **Estado Federal e Tendências do Federalismo Contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey.

KRELL, Andréas Joachim. **Concretização do Dano Ambiental: Algumas objeções à teoria do “risco integral”**. *In: ADEODATO, João Maurício (coord.)*. Anuário dos Cursos de Pós-graduação em Direito n. 08 - Ano 08. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999.

_____. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LOCATELLI, Liliana. **Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988**. *In: BARRAL, Welber (org)*. Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

LOVELOCK, James. **A vingança de Gaia**. Trad.: Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MEDEIROS, Gilson Gomes de. **O Petróleo**. Natal: UFRN [Inédito], 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDONÇA, Fabiano André de Souza. **Ensaio sobre a determinação da responsabilidade administrativa pelo princípio da eficiência: graus de eficiência, omissão e concorrência culposa do lesado**. [Inédito], 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 5. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____, e ARTIGA, Priscila Santos. **Compensação ambiental: questões controvertidas**. In: Revista de Direito Ambiental nº 43 – Ano 11. São Paulo: RT, 2006.

MONTEIRO, Alexandre Flávio M.; LEITE, Fábio Augusto de C. C. Montanha. **A questão da competência no licenciamento ambiental e seus reflexos na indústria do petróleo**. In: Direito do Petróleo em Revista - Ano I, Vol. 01. Natal: UFRN, 2003.

MOTA, José Aroudo. **O valor da natureza – Economia e Política dos Recursos Naturais**. Rio de Janeiro: Garamound, 2001.

MOUSINHO, Patrícia. **Glossário**. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NALINE, Renato. **Meio Ambiente e Poder Judiciário- Justiça: Aliada eficaz da natureza**. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas.** In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). *Regulação e Desenvolvimento.* São Paulo: Malheiros, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. **Direito ao Desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988.** In: *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, nº 11 - Ano 03. Belo Horizonte: 2005.

OLIVEIRA, Helli Alves de. **Da Responsabilidade do Estado por Danos Ambientais.** Rio de Janeiro: Forense, 1990.

ONU. **Declaração do Direito ao Desenvolvimento de 1986.** In: <http://www.sbda.org.br/revista/1795a.htm>, acessado em 07/04/2008

PIETRO, Maria Sylvia Z. de. **Direito Administrativo.** 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

Revista Brasil Energia n.º 273 - Agosto de 2003.

Revista Brasil Energia n.º 280 - Março de 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental – Vol. I.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **A Constituição Ecológica.** In: KISHI, Sandra A. S., et al. *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI.* São Paulo: Malheiros, 2005.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 1994.

_____. **Rumo à Ecosocioeconomia – Teoria e prática do desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEIRA, César Cierco. **El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance em los derechos comunitario y español**. *In*: Revista de Administración Pública nº 163. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Solange Teles da. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. *In*: Revista de Direito Ambiental nº 48 – Ano 12. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ANEXO

GUIA DE PROCEDIMENTOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL DO SETOR DE PETRÓLEO²⁷⁷

Capítulo 6. Procedimentos para o Licenciamento Ambiental

6.1. Procedimentos para obter a Licença de Operação – LO para as atividades de levantamento de dados sísmicos marítimos

O licenciamento ambiental das atividades de levantamento de dados sísmicos marítimos é realizado pelo IBAMA, através do Escritório de Licenciamento Ambiental das Atividades de Petróleo e Nuclear – ELPN/IBAMA e seu procedimento deve obedecer as etapas descritas a seguir.

6.1.1 *Requisição do Termo de Referência - TR*

O empreendedor deverá requerer Termo de Referência - TR para elaboração do Estudo Ambiental – EA através de correspondência protocolada no Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear – ELPN.

O documento deve apresentar as seguintes informações:

- Memorial descritivo do projeto
- Mapa geo-referenciado da área contendo as linhas batimétricas.
- Autorização da ANP (no caso de realização de levantamento de dados sísmicos marítimos não exclusivos)

6.1.2 *Termo de Referência*

O ELPN/IBAMA definirá, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento conforme estabelece o Art. 10, Inciso I, Resolução CONAMA nº 237/97.

Atualmente, o ELPN/IBAMA procede à emissão do Termo de Referência encaminhado-o ao empreendedor. O empreendedor poderá se manifestar, solicitando ao ELPN/IBAMA reunião para discussão e esclarecimento e ajustes do Termo de Referência.

O Termo de Referência contemplará, no mínimo, os seguintes dados:

- identificação da atividade do empreendedor
- caracterização da atividade
- descrição geral da atividade
- área de influência da atividade
- diagnóstico ambiental
- identificação e avaliação dos impactos ambientais
- análise e gerenciamento de riscos
- medidas mitigadoras, compensatórias e projetos ambientais (gerenciamento de efluentes e resíduos, monitoramento da biota, comunicação social, treinamento de trabalhadores e Plano de Ação de Emergência entre outros)

6.1.3 *Apresentação da documentação necessária ao ELPN/IBAMA*

- Requerimento para obtenção de licença
- Estudo Ambiental elaborado de acordo com o TR

²⁷⁷ In http://www.anp.gov.br/meio/guias/guia_licenciamento/index.htm, capturado em 04/06/2008.

-Cópia da publicação do requerimento para obtenção da licença, procedida no prazo de até 30 dias subsequentes ao protocolo do requerimento, de acordo com a Resolução CONAMA nº 06/86.

6.1.4 Consulta e Pareceres

-O ELPN/IBAMA encaminhará, o estudo ambiental, para consulta aos órgãos federais (ANP e outros) órgãos ambientais estaduais e órgãos gestores de unidades de conservação abrangidas pela área de influência do empreendimento (Art. 2º Parágrafo Único, CONAMA nº 13/90) estabelecendo um prazo para que os mesmos se manifestem. Os empreendimentos que envolvem praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas, o estudo ambiental será enviado ao Tamar, conforme estabelece Resolução CONAMA nº 10/96.

-Os citados órgãos apresentarão a respectiva análise técnica

-Quando couber, o ELPN encaminhará o estudo ambiental para órgãos competentes específicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos no processo.

-Os citados órgãos apresentarão a respectiva análise técnica

6.1.5 Emissão de Parecer Técnico

-O órgão ambiental analisará os estudos e emitirá Pareceres Técnicos.

-O órgão ambiental terá um prazo de até 6 (seis) meses para emitir o parecer final, a contar do requerimento da licença, para deferir ou indeferir o pleito.

-Quando cabível, poderá ser emitido parecer jurídico.

6.1.6 Esclarecimentos e Complementações

-O órgão ambiental poderá solicitar, através de pareceres técnicos, esclarecimentos e complementações dos estudos ambientais realizados pelo empreendedor.

-O empreendedor terá o prazo de até 4 (quatro) meses, a contar da solicitação de esclarecimentos ou complementação. Neste período, estará suspenso o prazo de análise.

-O processo de licenciamento será arquivado, caso seja ultrapassado o prazo de 4 meses para o atendimento das complementações.

6.1.7 Vistoria

O órgão ambiental realizará vistoria técnica referente à atividade visando verificar a conformidade ambiental dos locais, equipamentos, materiais e procedimentos descritos no Estudo Ambiental requerido para a atividade.

Após a vistoria técnica será elaborado um relatório de vistoria interno cujas conclusões serão incluídas no Parecer Técnico que subsidiará a emissão da licença.

Poderão ser definidos prazos de validade para as vistorias.

6.1.8 Emissão da licença

-O deferimento ou indeferimento do pedido de licença, deverá ser justificado tecnicamente, devendo ser publicado pelo empreendedor de acordo com a Resolução CONAMA 006/86.

- Por ocasião da emissão da licença, o empreendedor deverá pagar o custo da mesma e o custo da análise para obtenção de licença visando o ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ambiental conforme prevê o Art. 13 da Resolução CONAMA nº 237/97 e em conformidade com a Lei Federal nº 9.960, de 28/01/01. A tabela de preços para o cálculo do custo das licenças encontra-se disponível no *site* do IBAMA (www.ibama.gov.br) no *link* produtos e serviços.

- O pagamento deverá ser feito conforme Guia de Recolhimento de Receitas a ser fornecida pelo órgão ambiental.
- O empreendedor deverá publicar no Diário Oficial da União e em periódico local ou regional de grande circulação, a concessão da licença conforme modelo e prazo estipulados na Resolução CONAMA nº 006/86 e, posteriormente, deverá ser encaminhado ao ELPN/IBAMA cópia da publicação da concessão da licença.

6.2. Procedimentos para obter Licença Prévia de Perfuração - LPper

6.2.1 Requisição do Termo de Referência - TR

O empreendedor deverá requerer Termo de Referência - TR para elaboração do Relatório de Controle Ambiental - RCA através de correspondência protocolada no Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear – ELPN.

O documento deve apresentar as seguintes informações:

- memorial descritivo do projeto
- mapa geo-referenciado de localização (bloco ou campo) onde será realizada a atividade.
- contrato de concessão do bloco ou campo constando o empreendedor como operador

6.2.2 Termo de Referência

O ELPN/IBAMA definirá, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento conforme estabelece o Art. 10, Inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97 e, ajustará, em conjunto com o empreendedor, o Termo de Referência, conforme estabelece o Art. 8º, da Resolução CONAMA nº 23/94.

Atualmente, o ELPN/IBAMA procede à emissão do Termo de Referência e encaminha o mesmo ao empreendedor. O empreendedor poderá se manifestar, solicitando ao ELPN/IBAMA reunião para discussão e esclarecimento do respectivo Termo de Referência.

O Termo de Referência contemplará, no mínimo, os seguintes dados:

- identificação da atividade do empreendedor
- caracterização da atividade
- descrição geral da atividade
- área de influência da atividade
- diagnóstico ambiental
- identificação e avaliação dos impactos ambientais
- análise e gerenciamento de riscos
- medidas mitigadoras, compensatórias e projetos ambientais (monitoramento ambiental, controle da poluição, comunicação social, treinamento de trabalhadores, desativação e Plano de Emergência Individual – PEI, entre outros)

6.2.3 Apresentação da documentação necessária ao ELPN/IBAMA

- Requerimento para obtenção da licença.
- Relatório de Controle Ambiental – RCA (inclui Plano de Emergência Individual segundo Resolução CONAMA nº 293/01), elaborado de acordo com o TR.
- Cópia da publicação do requerimento para obtenção da licença, procedida no prazo de até 30 dias subsequentes ao protocolo do requerimento, de acordo com a Resolução CONAMA nº 06/86.

6.2.4 Consulta e Pareceres

-O ELPN/IBAMA encaminhará o estudo ambiental para consulta dos órgãos federais (ANP e outros) órgãos ambientais estaduais e órgãos gestores de unidades de conservação abrangidas pela área de influência do empreendimento (Art. 2º Parágrafo Único, CONAMA nº 13/90) estabelecendo um prazo para que os mesmos se manifestem. Os empreendimentos que envolvem praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas, o estudo ambiental será enviado ao Tamar, conforme estabelece Resolução CONAMA nº 10/96.

-Os citados órgãos apresentarão a respectiva análise técnica.

-Quando couber, o ELPN encaminhará o estudo ambiental para órgãos competentes específicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos no processo.

-Os citados órgãos apresentarão a respectiva análise técnica

6.2.5 Emissão de Parecer Técnico

-O órgão ambiental analisará os estudos e emitirá Pareceres Técnicos

-O órgão ambiental terá um prazo de até 6 (seis) meses para emitir o parecer final, a contar do requerimento da licença, para deferir ou indeferir o pleito.

-Quando cabível, poderá ser emitido parecer jurídico.

6.2.6 Esclarecimentos e Complementações

-O órgão ambiental poderá solicitar, através de pareceres técnicos, esclarecimentos e complementações dos estudos ambientais realizados pelo empreendedor.

-O empreendedor terá o prazo de até 4 (quatro) meses, a contar da solicitação de esclarecimentos ou complementação. Neste período, estará suspenso o prazo de análise.

-O processo de licenciamento será arquivado, caso seja ultrapassado o prazo de 4 meses para o atendimento das complementações

6.2.7 Vistoria

O órgão ambiental realizará vistoria técnica referente à atividade visando verificar a conformidade ambiental dos locais, equipamentos, materiais e procedimentos descritos no Relatório de Controle Ambiental requerido para a atividade.

Após a vistoria técnica será elaborado um relatório de vistoria interno cujas conclusões serão incluídas num Parecer Técnico que subsidiará ou não a emissão da licença.

Poderão ser definidos prazos de validade para as vistorias.

6.2.8 Emissão de licença

-O deferimento ou indeferimento do pedido de licença, deverá ser justificado tecnicamente devendo ser publicado pelo empreendedor de acordo com a Resolução CONAMA 006/86.

-Por ocasião da emissão da licença, o empreendedor deverá pagar o custo da mesma e o custo da análise para obtenção de licença visando o ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ambiental conforme prevê o Art. 13 da Resolução CONAMA nº 237/97 e em conformidade com a Lei Federal nº 9.960, de 28/01/01. A tabela de preços para o cálculo do custo das licenças encontra-se disponível no *site* do IBAMA (www.ibama.gov.br) no *link* produtos e serviços.

-O pagamento deverá ser feito conforme Guia de Recolhimento de Receitas a ser fornecida pelo órgão ambiental.

-O empreendedor deverá publicar no Diário Oficial da União e em periódico local ou regional de grande circulação, a concessão da licença conforme modelo e prazo

estipulados na Resolução CONAMA n° 006/86 e, posteriormente, deverá ser encaminhado ao ELPN/IBAMA cópia da publicação da concessão da licença.

6.3 Procedimentos para obter Licença Prévia de Produção para pesquisa - LPpro

6.3.1 Requisição do Termo de Referência - TR

O empreendedor deverá requerer Termo de Referência - TR para elaboração do Estudo de Viabilidade Ambiental - EVA através de correspondência protocolada no Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear – ELPN.

O documento deve apresentar as seguintes informações:

- memorial descritivo do projeto
- mapa geo-referenciado de localização
- contrato de concessão constando o empreendedor como operador
- autorização da ANP para realização do Plano de Desenvolvimento de Produção para Pesquisa (Teste de Longa Duração)

6.3.2 Termo de Referência

O ELPN/IBAMA definirá, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento conforme estabelece o Art. 10, Inciso I, Resolução CONAMA n° 237/97.

Atualmente, o ELPN/IBAMA procede à emissão do Termo de Referência e encaminha-o ao empreendedor. O empreendedor poderá se manifestar, solicitando ao ELPN/IBAMA reunião para discussão e esclarecimento do respectivo Termo de Referência.

O Termo de Referência contemplará, no mínimo, os seguintes dados:

- identificação da atividade do empreendedor
- caracterização da atividade
- descrição geral da atividade
- área de influência da atividade
- diagnóstico ambiental
- identificação e avaliação dos impactos ambientais
- análise e gerenciamento de riscos
- medidas mitigadoras, compensatórias e projetos ambientais (monitoramento ambiental, controle da poluição, educação ambiental, comunicação social, treinamento de trabalhadores, desativação e Plano de Emergência Individual – PEI entre outros)

6.3.3 Apresentação da documentação necessária ao ELPN/IBAMA

- Requerimento para obtenção da licença.
- Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA (inclui Plano de Emergência Individual – Resolução CONAMA n° 293/01), elaborado de acordo com o TR.
- Cópia da publicação do requerimento para obtenção da licença, procedida no prazo de até 30 dias subseqüentes ao protocolo do requerimento.

6.3.4 Consulta a outros órgãos

- O ELPN/IBAMA encaminhará o estudo ambiental para consulta aos órgãos federais (ANP, e outros), órgãos ambientais estaduais e órgãos gestores de unidades de conservação abrangidas pela área de influência do empreendimento (Art. 2°

Parágrafo Único, CONAMA nº 13/90) estabelecendo um prazo para que os mesmos se manifestem. Nos empreendimentos que envolvam praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas o estudo ambiental será enviado ao Tamar, conforme estabelece Resolução CONAMA nº 10/96.

-Os citados órgãos deverão apresentar a respectiva análise técnica.

-Quando couber, o ELPN encaminhará o estudo ambiental para órgãos competentes específicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos no processo.

-Os citados órgãos deverão apresentar a respectiva análise técnica

6.3.5. *Emissão de Parecer Técnico*

-O órgão ambiental analisará os estudos e emitirá Pareceres Técnicos

-O órgão ambiental terá um prazo de até 6 (seis) meses para emitir o parecer final, a contar do requerimento da licença, para deferir ou indeferir o pleito.

-Quando cabível, poderá ser emitido parecer jurídico.

6.3.6 *Esclarecimentos e Complementações*

-O órgão ambiental poderá solicitar, através de pareceres técnicos, esclarecimentos e complementações dos estudos ambientais realizados pelo empreendedor.

-O empreendedor terá o prazo de até 4 (quatro) meses, a contar da solicitação de esclarecimentos ou complementação. Neste período, estará suspenso o prazo de análise.

-O processo de licenciamento será arquivado, caso seja ultrapassado o prazo de 4 meses para o atendimento das complementações.

6.3.7 *Vistoria*

O órgão ambiental realizará vistoria técnica referente à atividade visando verificar a conformidade ambiental dos locais, equipamentos, materiais e procedimentos descritos no Estudo de Viabilidade Ambiental requerido para a atividade.

Após a vistoria técnica será elaborado um relatório de vistoria interno cujas conclusões serão incluídas num Parecer Técnico que subsidiará ou não a emissão da licença.

Poderão ser definidos prazos de validade para as vistorias.

6.3.8. *Emissão da licença*

-O deferimento ou indeferimento do pedido de licença deverá ser justificado tecnicamente devendo ser publicado pelo empreendedor de acordo com a Resolução CONAMA 006/86.

-Por ocasião da emissão da licença, o empreendedor deverá pagar o custo da mesma e o custo da análise para obtenção de licença visando o ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ambiental conforme prevê o Art. 13 da Resolução CONAMA nº 237/97 e em conformidade com a Lei Federal nº 9.960, de 28/01/01. A tabela de preços para o cálculo do custo das licenças encontra-se disponível no *site* do IBAMA (www.ibama.gov.br) no *link* produtos e serviços.

-O pagamento deverá ser feito conforme Guia de Recolhimento de Receitas a ser fornecida pelo órgão ambiental.

-O empreendedor deverá publicar no Diário Oficial da União e em periódico local ou regional de grande circulação, a concessão da licença conforme modelo e prazo estipulados na Resolução nº 006/86 e, posteriormente, deverá ser encaminhado ao ELPN/IBAMA cópia da publicação da concessão da licença.

6.4 Procedimento para obter Licença de Instalação - LI

6.4.1 Requisição do Termo de Referência - TR

O empreendedor deverá requerer Termo de Referência - TR para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, ou Relatório de Avaliação Ambiental – RAA, para novas atividades em blocos ou campos onde já exista atividade pretérita, através de correspondência protocolada no Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear – ELPN.

O documento deve apresentar as seguintes informações:

- memorial descritivo do projeto
- mapa geo-referenciado de localização (bloco ou campo) onde será realizada a atividade.
- contrato de concessão constando o empreendedor como operador

6.4.2 Termo de Referência

O ELPN/IBAMA definirá, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento conforme estabelece o Art. 10, Inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97 e, ajustará, em conjunto com o empreendedor, o Termo de Referência, conforme estabelece o Art. 8º, da Resolução CONAMA nº 23/94.

O Termo de Referência contemplará, no mínimo, os seguintes dados:

- identificação da atividade do empreendedor
- caracterização da atividade
- descrição geral da atividade
- área de influência da atividade
- diagnóstico ambiental
- identificação e avaliação dos impactos ambientais
- análise e gerenciamento de riscos
- medidas mitigadoras, compensatórias e projetos ambientais (monitoramento ambiental, controle da poluição, educação ambiental, comunicação social, treinamento de trabalhadores, desativação entre outros)

6.4.3 Apresentação da documentação necessária ao ELPN/IBAMA

- Requerimento para obtenção da licença
- Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, ou Relatório de Avaliação Ambiental (RAA), elaborados de acordo com o respectivo Termo de Referência.
- Cópia da publicação do requerimento para obtenção da licença, procedida no prazo de até 30 dias subsequentes ao protocolo do requerimento.

6.4.4 Consulta e Pareceres

- O ELPN/IBAMA encaminhará o estudo ambiental para consulta dos órgãos federais (ANP, e outros) órgãos ambientais estaduais e órgãos gestores de unidades de conservação abrangidas pela área de influência do empreendimento (Art. 2º Parágrafo Único, CONAMA nº 13/90) estabelecendo um prazo para que os mesmos se manifestem. Os empreendimentos que envolvem praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas, o estudo ambiental será enviado ao Tamar, conforme estabelece Resolução CONAMA nº 10/96.
- Os citados órgãos apresentarão a respectiva análise técnica.

- Quando couber, o ELPN encaminhará o estudo ambiental para órgãos competentes específicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos no processo.
- Os citados órgãos apresentarão a respectiva análise técnica.

6.4.5 Esclarecimentos e Complementações

- O órgão ambiental poderá solicitar, através de pareceres técnicos, esclarecimentos e complementações dos estudos ambientais realizados pelo empreendedor.
- O empreendedor terá o prazo de até 4 (quatro) meses, a contar da solicitação de esclarecimentos ou complementação. Neste período, estará suspenso o prazo da análise.
- O processo de licenciamento será arquivado, caso seja ultrapassado o prazo de 4 meses para o atendimento das complementações

6.4.6 Audiência Pública

O IBAMA ou órgão estadual competente ou, quando couber, o município, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para a informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA conforme Art. 11 § 2º da Resolução CONAMA nº 001/86. A Audiência Pública, além de expor aos interessados o empreendimento proposto, também tem por finalidade dirimir dúvidas e recolher dos presentes críticas e sugestões conforme Art. 1º da Resolução CONAMA nº 09/87.

A Audiência Pública poderá ser solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, cabendo ao órgão de meio ambiente a realização da mesma. A licença porventura concedida sem a realização de Audiência Pública não terá validade.

A(s) Audiência(s) Pública(s) deverá(ão) ser realizada(s) em conformidade com a Resolução CONAMA nº 009/87 e amplamente divulgadas, cabendo ao empreendedor arcar com os custos de divulgação e realização da(s) Audiência(s) e transporte dos interessados. Poderá haver mais de uma audiência pública sobre um mesmo projeto dependendo da abrangência do empreendimento.

As manifestações (solicitações de esclarecimentos, sugestões, entre outros) decorrentes da(s) Audiência(s) Pública(s) serão consideradas no âmbito do processo técnico administrativo de licenciamento ambiental, cabendo ao órgão ambiental o encaminhamento das mesmas ao empreendedor para que sejam tomadas as devidas providências.

6.4.7 Emissão de Parecer Técnico

- O órgão ambiental analisará os estudos e emitirá Pareceres Técnicos
- No caso do RAA, o órgão ambiental terá um prazo de até 6 (seis) meses para emitir o parecer final, a contar do requerimento da licença, para deferir ou indeferir o pleito.
- No caso do EIA/RIMA, o órgão ambiental terá um prazo de até 12 (doze) meses considerando a realização de Audiência(s) Pública(s).
- Quando cabível, poderá ser emitido parecer jurídico.

6.4.8 Vistoria

Poderá ser realizada vistoria técnica referente à atividade visando verificar a conformidade dos locais, equipamentos, materiais e procedimentos descritos no Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA requerido para a atividade.

6.4.9 Emissão da licença

-O deferimento ou indeferimento do pedido de licença, deverá ser justificado tecnicamente devendo ser publicado pelo empreendedor de acordo com a Resolução CONAMA 006/86.

-Por ocasião da emissão da licença, o empreendedor deverá pagar o custo da mesma e o custo da análise para obtenção de licença visando o ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ambiental conforme prevê o Art. 13 da Resolução CONAMA nº 237/97 e em conformidade com a Lei Federal nº 9.960, de 28/01/01. A tabela de preços para o cálculo do custo das licenças encontra-se disponível no *site* do IBAMA (www.ibama.gov.br) no *link* produtos e serviços.

-O pagamento deverá ser feito conforme Guia de Recolhimento de Receitas a ser fornecida pelo órgão ambiental.

-O empreendedor deverá publicar no Diário Oficial da União e em periódico local ou regional de grande circulação, a concessão da licença conforme modelo e prazo estipulados na Resolução CONAMA nº 006/86 e, posteriormente, deverá ser encaminhada ao ELPN/IBAMA cópia da publicação da concessão da licença.

6.5. Procedimentos para obter Licença de Operação – LO para as atividades de produção e escoamento de petróleo e gás natural

-O empreendedor apresentará requerimento para a LO através de correspondência protocolada no escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear – ELPN.

-O empreendedor deverá apresentar o Projeto de Controle Ambiental – PCA, contendo os projetos executivos de minimização de impactos ambientais, conforme projetos ambientais aprovados no EIA ou RAA.

-O empreendedor apresentará relatório de atendimento das condicionantes fixadas na Licença de Instalação – LI.

-O empreendedor disponibilizará a unidade de produção e locais descritos no EIA/RIMA ou RAA para a realização de vistoria técnica.

-O órgão ambiental realizará vistoria técnica.

-Após a vistoria técnica, o órgão ambiental elaborará um relatório de vistoria interno cujas conclusões serão incluídas no parecer técnico que subsidiará ou não a emissão da licença.

-O órgão ambiental emitirá parecer técnico

-Quando cabível, poderá ser emitido parecer jurídico.

-Será dado pelo órgão ambiental o deferimento ou indeferimento do pedido de licença, devendo ser justificado tecnicamente e publicado pelo empreendedor de acordo com a Resolução CONAMA 006/86.

-O prazo de vigência da licença deverá ser estabelecido pelo órgão ambiental de acordo com os projetos de controle ambiental – PCA.

-O empreendedor deverá publicar no Diário Oficial da União e em periódico local ou regional de grande circulação, a concessão da licença conforme modelo e prazo estipulados na Resolução CONAMA nº 006/86 e, posteriormente, deverá ser encaminhado ao ELPN/IBAMA cópia da publicação da concessão da licença.

6.6 Procedimentos pós-licença

Após a obtenção da licença a empresa deverá:

- Promover a publicação da concessão da licença de acordo com a Resolução CONAMA 006/86.
- Encaminhar cópia da publicação ao órgão ambiental.
- Realizar a atividade autorizada em conformidade com as condicionantes estabelecidas, dentro dos seus respectivos prazos.
- Implantar os projetos ambientais aprovados.
- Encaminhar os relatórios ambientais de implementação dos projetos e de atendimento das condicionantes nos respectivos prazos fixados. O não atendimento das condicionantes poderá ocasionar a suspensão da licença.
- Solicitar a renovação da licença conforme estabelecido no item 5.2 deste manual.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)