

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: INSTRUMENTO PARA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Monike Valent Silva Borges¹

Nara Mariano Pereira Xavier Rego²

Alessandro Aoki³

Maria Eduarda Mariano Pereira Lins dos Santos⁴

Ionara Aparecida Mariano de Souza Kanashiro⁵

Soraia Castellano⁶

Ivan Moizés Ilkiu⁷

RESUMO: Com abordagem teórica, o presente artigo tem como objetivo analisar o principal instrumento adotado para formalizar o desenvolvimento sustentável no país: o Licenciamento Ambiental. Este instrumento está previsto na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – 6.938/1981 e foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Após realizadas as críticas ao procedimento que possibilita a concessão das licenças de acordo com cada fase de implementação de um empreendimento, foram apresentadas sugestões, concluindo-se que a burocracia, a falta de investimento e o oportunismo por parte do Estado, é a maior causa da inoperância dos órgãos ambientais. O estudo de obras jurídicas será adotado como procedimento metodológico.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável; Licenciamento Ambiental; Instrumento de Tutela Ambiental.

¹ Advogada. Mestra em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Conselheiro Lafaiete. Pesquisadora. Professora na Faculdades Integradas do Vale do Ribeira – FVR.

² Advogada, Graduada em Direito pela Faculdade Educacional Araucária - Facear, Especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Professora e Coordenadora do Núcleo de Atividades Complementares e do Núcleo de Monografias do Curso de Direito, na UNISEPE - União Das Instituições De Serviços, Ensino E Pesquisa Ltda. Faculdades Integradas do Vale do Ribeira - FVR.

³ Docente da disciplina de Sociologia no curso de Direito das Faculdades Integradas do Vale do Ribeira – UNISEPE.

⁴ Advogada, Graduada em Direito pela UNISEPE - União Das Instituições De Serviços, Ensino E Pesquisa Ltda. - Faculdades Integradas do Vale do Ribeira – FVR. Especialista em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR (2014). Professora e Técnico de Apoio em Pesquisa e Desenvolvimento, na UNISEPE - União Das Instituições De Serviços, Ensino E Pesquisa Ltda - Faculdades Integradas do Vale do Ribeira – FVR

⁵ Professora no curso de Graduação em Direito das Faculdades Integradas do Vale do Ribeira – FVR. Advogada. Graduada pelo Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba. Pós-Graduada em Direito do Trabalho pela PUC-PR.

⁶ Professora e Coordenadora do Curso de Direito, do Núcleo de Prática Jurídica e da Pós-Graduação em Direito da UNISEPE/SP, Doutora e Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela UNIMES.

⁷ Professor das disciplinas de Teoria Geral do Estado e de Teoria da Constituição do Curso de Direito da UNISEPE-FVR, mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, procurador jurídico efetivo do Legislativo de Pariqueira-Açu/SP, advogado militante na área de Direito Público, autor de livro, capítulos de livros e artigos científicos publicados em revistas qualificadas pela CAPES-CNPq.

ENVIRONMENTAL LICENSING: INSTRUMENT FOR THE EFFECTIVENESS OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN DEFENSE OF THE ENVIRONMENT

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze the main instrument adopted to guarantee sustainable development in the country: Environmental Licensing, provided for in the National Environmental Policy Law - 6.938 / 1981, approved by the Federal Constitution of 1988. After criticism of the procedure that allows the granting of licenses according to each phase of implementation of a project, suggestions were made, concluding that bureaucracy, lack of investment and opportunism on the part of the State, is the major cause of environmental organ failure. The study of legal works will be adopted as a methodological procedure.

KEY WORDS: Sustainable development; Environmental Licensing; Instrument of Environmental Protection.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre o ser humano e o meio ambiente natural é predatória e, a demanda por matéria prima para a produção de bens de consumo, é cada vez mais exigente. No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, estabeleceu no art. 225, o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, inclusive, aplicando penalidades de esferas cíveis, administrativas e criminais a todo aquele que causar dano ambiental.

O procedimento de Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos de proteção ao meio ambiente previstos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - 6.938/81. Nesse contexto, o presente trabalho, de cunho teórico e exploratório, apresenta a seguinte questão: o procedimento de Licenciamento Ambiental, principal instrumento de proteção eleito pelos órgãos ambientais, é suficiente para promover o desenvolvimento sustentável no país?

O procedimento metodológico adotado será o método indutivo, partindo de investigação e estudo de obras jurídicas.

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE TUTELA AMBIENTAL

O Conceito de Desenvolvimento Sustentável não é imutável e vem se aprimorando desde a Conferência de Estocolmo em 1972, sendo que seus pilares são compreendidos com a interligação entre o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

No plano nacional o Licenciamento Ambiental, instituído e exigido a partir da promulgação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – 6.938/81 e regulamentado pelo Decreto 88.351/83 e

posteriormente substituído pelo Decreto 99.274/90, é considerado o principal instrumento de implementação de políticas públicas ambientais para a garantia do desenvolvimento sustentável.

O diploma legal regulamentador deste instrumento, portanto, é anterior à CRFB/88, contudo, houve inquestionável recepção pela nova ordem jurídico-constitucional.

Cumprir dizer que o legislador definiu, no *caput* do art. 2º da Lei 6.938/81, o objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, qual seja:

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 [...]

O Licenciamento Ambiental está sendo utilizado como se fosse o único instrumento de proteção ambiental, embora o art. 9º da Lei 6.938/81 faça previsão de outros diversos instrumentos, que também poderiam ser utilizados com eficiência.

Os procedimentos e critérios a serem utilizados quando do Licenciamento Ambiental estão previstos na Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Esta Resolução regulamentou, definiu e conceituou alguns institutos importantes, tais como Licenciamento Ambiental, Licença Ambiental, Estudos Ambientais e Impacto Ambiental Regional, apresentando ainda, uma lista, não exaustiva, de empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental.

Borges e Gonçalves (2016), explicam que:

[...] o Licenciamento Ambiental no Brasil, possui três fases distintas e subsequentes. As duas primeiras fases, denominadas de Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI), são preliminares e têm por finalidade consolidar as bases da licença definitiva, intitulada Licença de Operação (LO). Este modelo trifásico é encontrado no Decreto 99.274/90 (p. 236).

Tal procedimento é obrigatório para a realização de atividades de significativo impacto ambiental em todo país.

A responsabilidade pelo licenciamento ambiental, em regra, é do órgão governamental do ente federado (União, Estado ou Município) que integre o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, porém todos os entes federados possuem competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, já que a fiscalização em prol do meio ambiente, dentro dos limites legais, nunca será demasiada.

Para que haja a possibilidade da concessão de licença ambiental, condicionantes serão impostas aos empreendimentos para estabilizar os impactos. Os impactos ambientais serão analisados por meio de estudos específicos que poderá compreender uma ação entre diversos profissionais e a própria sociedade,

ou assim deveria ocorrer. Após a conclusão dos estudos, o órgão responsável se posicionará, podendo definir por alguma das seguintes opções:

[...] não conceder a licença para a atividade requerente, conceder a licença para a atividade pretendida nos moldes em que foi requerida, e conceder a licença para a atividade pretendida desde que sejam cumpridos determinados direcionamentos da Administração Pública (FARIAS, 2001, p. 88).

As condicionantes ambientais devem ser cumpridas em seus exatos termos sob pena de o empreendimento sofrer as devidas sanções.

A grande crítica em torno da proteção ambiental ocorre no sentido de compreender que o procedimento de Licenciamento Ambiental não é o único instrumento previsto pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – 6938/81, mas, em regra, é o único utilizado. De acordo com Ribeiro, através do Licenciamento Ambiental se busca “resolver todos os problemas ambientais, econômicos e sociais, por meio da inclusão de condicionantes no seu bojo” (2015, p. 21), sendo este um dos maiores erros da gestão ambiental realizada no Brasil.

Outra questão que inviabiliza a efetividade da proteção ambiental, gira em torno das condicionantes impostas para a concessão de licenças, já que, não raras as vezes, as propostas definidas pelos órgãos ambientais, não guardam nenhuma relação com o impacto ambiental que será gerado pelo empreendimento. Assim, os entes federados, por intermédio de seus órgãos ambientais, buscam suprir déficits sociais com a cobrança decorrente da imposição de condicionantes do licenciamento ambiental.

Desta feita, assim como entende Ribeiro (2015), a efetividade do Licenciamento Ambiental somente será alcançada depois de um processo de desburocratização, pois a imposição de diversas condicionantes, a falta de equipamento e, principalmente, a ausência de pessoal preparado nos órgãos ambientais acabam por inviabilizar a eficácia das fiscalizações e ações em prol da defesa do Meio Ambiente equilibrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 encontram-se os pilares para a tutela do meio ambiente. Para efetivar estas garantias, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – 6.938/81 que definiu os instrumentos de proteção ambiental, dentre os quais, o Licenciamento Ambiental, foi na íntegra recepcionada pela Constituição Verde.

Este instrumento é o principal controlador de atividades consideradas degradantes ao meio ambiente e, por meio dele, concedem-se as devidas licenças: prévia, de instalação e de operação, modelo

trifásico que permite, ao menos em tese, o acompanhamento a evolução e o cumprimento das condicionantes impostas para um empreendimento causador de significativo impacto ambiental.

Contudo, o Licenciamento Ambiental não deveria ser o único instrumento utilizado para a proteção ambiental, como atualmente ocorre, já que o art. 9º da Lei 6.938/81 instituiu outras ferramentas protecionistas que poderiam garantir maior eficácia.

Ademais, o Poder Público não está se demonstrando capaz de oferecer a proteção devida ao meio ambiente apenas com a concessão das licenças concedidas após a análise do procedimento de Licenciamento Ambiental. As razões são as mais diversificadas, podendo-se destacar, a ausência de adequada estrutura humana e de material dos órgãos ambientais.

Por outro lado, muitos empreendimentos são utilizados para atendimento de demandas oportunistas de obrigação do Poder Público, considerando que, em muitos casos, as condicionantes ambientais impostas não são direcionadas para a preservação ambiental e sim para a implementação de políticas públicas sociais.

Desta feita, Ministério Público e os demais órgãos fiscalizadores do meio ambiente devem continuar e intensificar seus trabalhos, com coerência, observando-se, sempre o tripé do desenvolvimento sustentável, compreendidos com a interligação entre o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Pelo exposto, conclui-se que o Direito Brasileiro prevê normas ambientais capazes de atender ao Desenvolvimento Sustentável, o que falta é o devido empenho por parte do Poder Público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2011. 315p. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15052013-163336/pt-br.php>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, p. 39: 83-102, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, Senado Federal. 1988. Brasília (DF), 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/index.shtm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997.

Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em 02 ago. 2018.

BRASIL. Lei 6.938/1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, Senado Federal. 1988.

Brasília (DF), 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BORGES, Monike Valent Silva e GONÇALVES, Daniela Oliveira. O Licenciamento Ambiental Brasileiro e a Exploração do Pré-Sal: nova modalidade de Licença Ambiental ou Prevalência do Interesse Econômico? In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 25., 2016, Florianópolis. P.

233-253. Disponível em:

<<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/623yu435/5WwvYssy34bqLtj3.pdf>>

CNI. Confederação Nacional de Indústria. Licenciamento Ambiental: Propostas para

aperfeiçoamento. Brasília: CNI, 2014, 95 p. Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni>> Acesso em 15 ago. 2018.

FARIA, Ivan Dutra. Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos.

2008. 115p. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013: 222p.

FERREIRA, Paulo; FIORILO, Celso Antônio Pacheco; MORITA, Dione Mari. Licenciamento Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2012: 269p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23.ed., São Paulo: Malheiros, 2015, 1.351p.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). **Licenciamento Ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes, 2015: 185p.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. O que é Licenciamento Ambiental. In: RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). **Licenciamento Ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes, 2015.p. 1/26.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª edição. Salvador: Juspodivm, 2015: p: 905.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 3ª ed. Niterói: Impetus, 2010: 344p.