



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL, ASPECTOS E RELEVÂNCIAS DE SUA
ELABORAÇÃO

Daniel Carvalho Alves

Rio de Janeiro

2017

DANIEL CARVALHO ALVES

LICENCIAMENTO AMBIENTAL, ASPECTOS E RELEVÂNCIAS DE SUA
ELABORAÇÃO

Artigo apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Professora Orientadora: Maria Carolina C. de Amorim

Rio de Janeiro

2017

LICENCIAMENTO AMBIENTAL, ASPECTOS E RELEVÂNCIAS DE SUA ELABORAÇÃO

Daniel Carvalho Alves

Graduado pela Universidade Salgado de Oliveira.

Advogado

Resumo – Licenciamento Ambiental é processo administrativo, de competência fixada pela Lei Complementar nº 140/2011, exigido de atividades e empreendimentos efetivos ou potencialmente causadores de degradação ambiental, do qual resulta o Alvará Ambiental, podendo ser licença ou autorização, com objetivo de relacionar desenvolvimento econômico, equidade social e ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave – Direito Ambiental. Controle Ambiental. Licença Ambiental. Política Nacional do Meio Ambiente. CONAMA. Degradação. Poluição. Impacto Ambiental.

Sumário – Introdução. 1. Implicações e dúvidas decorrentes da natureza jurídica do licenciamento ambiental. 2. Competência e limites impostos pelas normas vigentes. 3. Tipos e etapas do processo de licenciamento ambiental. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Licenciamento ambiental é o procedimento administrativo, por meio do qual se faz a avaliação e a análise prévia de atividades ou empreendimentos, particulares ou do poder público, potencial ou efetivamente poluidores, seja por sua instalação, operação, ampliação ou ainda, sua localização. Tal procedimento tem o objetivo de contribuir com a prevenção e o controle ambiental, buscando relacionar o desenvolvimento econômico com um ambiente ecologicamente equilibrado, orientado pela sustentabilidade. Ou seja, eficiência econômica aliada à equidade social e à qualidade ambiental.

O presente artigo científico analisa os aspectos e relevâncias da elaboração do licenciamento ambiental. Procura demonstrar que o licenciamento ambiental é procedimento,

previsto constitucionalmente, eficaz e necessário ao controle e prevenção de eventuais danos ambientais, sendo composto por etapas e procedimentos determinados. Sua justificativa se dá pelo real crescente número de empreendimento e atividades potencialmente degradantes.

No primeiro capítulo é abordado a Natureza Jurídica do licenciamento ambiental, demonstrando os conflitos de enquadramento e o posicionamento doutrinário quanto à matéria.

No segundo capítulo são abordados a competência e os limites impostos pelas normas vigentes, fazendo uma análise da competência de cada nível do Poder Público: Federal, Estadual e Municipal, por meio do posicionamento doutrinário e jurisprudencial.

Já no terceiro capítulo são abordados os tipos e etapas que, de modo geral, compõe o licenciamento ambiental, fazendo uma explicação descritiva, aliada à conceituação doutrinária de tais elementos.

A pesquisa é desenvolvida pelo método dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende, a partir de teorias e normas mais abrangentes, trazer a tona posicionamento atualizado sobre o tema.

Para tanto, a abordagem do objeto da pesquisa é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador utiliza bibliografia pertinente ao tema, com objetivo exploratório para proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas de torna-lo mais explícito.

1 – IMPLICAÇÕES E DÚVIDAS DECORRENTES DA NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:

A Lei 6.938/1981, a qual instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e ancorada por princípios constitucionais, tais como artigo 170, inciso VI e parágrafo único, e o artigo 225, § 1º, inciso V, previu em seu artigo 9º, inciso IV c/c artigo 10º o licenciamento ambiental como sendo um dos principais instrumentos, objetivando a atuação preventiva do Estado em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, as atividades capazes de alterar negativamente o ambiente estão submetidas ao controle ambiental, sendo esta uma manifestação do poder de polícia do Estado.

Antunes¹ afirma que “o licenciamento ambiental é uma modalidade de controle ambiental específica para atividade que, devido às suas dimensões, sejam potencialmente capazes de causar degradação ambiental”.

Dessa forma, por meio do licenciamento ambiental, a Administração Pública impõe limites ao direito de empreender, buscando a proteção, em certo grau, da utilização dos recursos naturais e objetivando relacionar o desenvolvimento econômico com um ambiente ecologicamente equilibrado, orientado pela sustentabilidade. Ou seja, eficiência econômica aliada à equidade social e qualidade ambiental.

Quanto ao conceito de poder de polícia, leciona Machado ²:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas à disciplina da produção e do mercado, exercício de atividade dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas agressões possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Já a definição normativa de licenciamento ambiental é encontrada no artigo 1º, inciso I, da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).
Vejam os:

Licenciamento Ambiental – procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividade utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquela que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Desta forma, não podemos confundir o licenciamento com o ato administrativo que dele resulta: Alvarás ambientais, podendo ser divididos em licenças e autorizações, sendo ambas perfeitamente válidas.

A distinção entre licença e autorização se dá pelo entrelace com o Direito Administrativo. A licença possui caráter definitivo, sendo revogada apenas nas hipóteses de violação das normas legais ou por interesse público, neste último caso mediante prévia indenização. A licença concede direitos ao seu titular. Desta forma, sua revogação há de ser

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 205.

² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 342.

precedida de ampla defesa e contraditório. Já as autorizações possuem caráter precário, podendo ser revogadas a qualquer momento pelo poder autorizador.

Há de se ressaltar que a Lei Complementar nº 140/2011, em seu artigo 8º, inciso XIII, reconhece de maneira cristalina as diferentes vertentes do Alvará ambiental, ao determinar que “são ações administrativas dos Estados exercer o controle e fiscalizar as atividades em empreendimentos cuja atribuição para licenciar e autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados”.

A título de exemplo, vemos que o Estado do Rio de Janeiro, no Decreto nº 44.820 de 03/06/2014, define as atividades que são passíveis de Autorização Ambiental e as que são passíveis de Licença Ambiental, nesta inclusas a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos ou atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Porém, se o artigo 1º, inciso I da Resolução nº 237/1997 do CONAMA conceitua o licenciamento como um procedimento administrativo, outros dispositivos normativos, inclusive o artigo 12º da mesma Resolução e o artigo 1º da Resolução 404/2008 do CONAMA, nos levam a concluir que o licenciamento ambiental consiste em processo administrativo composto por diversos procedimentos.

Em sua mais recente obra, Antunes³ leciona da seguinte maneira:

[...] Nesse sentido, o Licenciamento Ambiental é atividade diretamente relacionada ao exercício de direitos constitucionalmente assegurados, tais como o direito de propriedade e o direito da livre iniciativa econômica que deverão ser exercidos com respeito ao meio ambiente. Assim, indiscutivelmente, o Alvará de Licença Ambiental servirá de limitador concreto para o exercício da atividade econômica que somente será lícita se respeitados os limites da Licença Ambiental concedida.

Assim, o Estado, de maneira preventiva, limita os direitos dos empreendedores para garantir o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e qualidade ambiental, implementada por diversos procedimentos incorporados pelo licenciamento. Assim, caso o artigo 1º, inciso I, da Resolução nº 237/1977 do CONAMA utilizasse a expressão processo ao invés de procedimento, traria uma definição técnica mais correta. De igual modo leciona Antunes⁴:

Há uma evidente impropriedade técnica nas definições normativas que têm insistido em classificar o licenciamento ambiental como mero procedimento, impropriedade

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 212.

⁴ *Ibdi.*, p. 214.

que, aliás, é desmentida por normas que asseguram um determinado grau de contraditório às partes interessadas.

Portanto, Licenciamento Ambiental é processo administrativo complexo, composto por diversos procedimentos, eivado de instrumentos de gestão ambiental e participação pública, no qual tem origem de ofício ou a requerimento de interessado, avaliando empreendimentos e atividades, efetivos ou potencialmente poluidores, com foco no equilíbrio entre desenvolvimento econômico e qualidade ambiental, finalizado com a concessão ou negativa de Alvará, podendo ser licença ou autorização ambiental, conforme o objeto licenciado.

2 – COMPETÊNCIA E LIMITES IMPOSTOS PELAS NORMAS VIGENTES:

O artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988 dispõe que incumbe ao Poder Público “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”.

Por sua vez, a Lei nº 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 10º, na redação original, determina que as atividades capazes de causar significativa degradação ambiental devem ser submetidas a prévio licenciamento pelo órgão estadual competente.

Dessa forma, se nos ativermos à redação do referido artigo, chegaremos a antecipada conclusão de que apenas os órgãos estaduais estão legitimados à licenciar obras e atividades causadoras de significativo dano ambiental.

Porém, devemos observar que a Lei 6.938 de 1981 é anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A CF/88 trouxe em seus artigos 23 e 24 as competências materiais e legislativas dos entes federativos quanto à matéria ambiental.

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

[...]

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

§ Único. Leis Complementares fixarão normas de 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.

Na sequência, porém ainda sem a Lei Complementar que expressa o parágrafo único do artigo 23 da CF/88, a Lei nº 7.804 de 1989 deu nova redação ao referido artigo 10º da Lei 6.938 de 1981. E ainda, inseriu o § 4º, dando poderes à União, por meio do IBAMA.

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 do prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

[...] § 4º. Compete ao Instituto de 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.

Assim, os critérios adotados são o da supletividade e do impacto direto, quando, nos termos do artigo 10, caput e § 4º da Lei 6.938/1981, é expresso que cabe à União, através do IBAMA, o licenciamento ambiental em caráter supletivo, uma vez que a competência genérica é dos Estados. E ainda, o licenciamento de atividades causadoras de impacto nacional ou regional.

Já a Resolução CONAMA 237⁵, em seu artigo 4º, confere ao IBAMA competência para licenciar empreendimentos e atividades em diversas situações, tais como:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas e em unidades de conservação de domínio da União;

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

⁵CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 22/05/2017.

Desta forma, a Resolução CONAMA nº 237 traz em seu artigo 4º critérios distintos dos determinados na Lei 6.938/1981, baseados em titularidade, localização e impacto direto.

Na mesma Resolução Conama nº 237⁶, é disposto no artigo 5º a competência dos Estados quanto ao licenciamento ambiental.

I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771 de 15 de novembro de 1965, e em todas as que assim consideradas por normas federais, estaduais e municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Novamente a Resolução nº 237 estabelece critérios diversos da Lei 6.938/1981, restringindo os poderes previstos originalmente para os Estados-Membros, alargando a competência da União e adotando requisitos de titularidade, localização e impacto direto.

Por fim, os Municípios, que nos termos da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente não possuem competência para licenciar, são agraciados pelo artigo 6º de Resolução CONAMA nº 237 quando é expresso que tem competência para “o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado, por instrumento legal ou convênio”.

Muito se discutiu quanto à validade da Resolução CONAMA nº 237, pois, por tratar-se de Resolução não teria poder para contrariar normas jurídicas, principalmente a Constituição Federal. Desta forma leciona Alves⁷:

Grande e controvertida inovação desta Resolução refere-se ao seu art. 7º. Ele determina que o licenciamento ambiental deverá ser executado em um nível único de competência. Percebe-se que para alcançar o objetivo de estabelecer um critério definido para a determinação da competência, o CONAMA ultrapassa seus próprios limites, atentando contra a Constituição Federal, em seu sistema de repartição de

⁶ CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 22/05/2017.

⁷ ALVES, Flávia Maria Gomes Parente. Competência para o licenciamento ambiental: Princípio da Supletividade. In: BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo, 2010, p. 82.

competência, e ainda, contrariando a Lei Federal 6.938/81, ao referir-se a competência executiva para o licenciamento ambiental.

Somente em 2011 com o advento da Lei Complementar nº 140, a qual era prevista no parágrafo único do artigo 23º da Constituição Federal de 1988, foi possível regulamentar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes da competência comum no que tange à proteção do meio ambiente, alterando a Lei 6.938/1981.

Até este momento, por não haver previsão legal válida, havia um “clima” de insegurança, principalmente para o desenvolvimento de atividades por parte dos Municípios. Porém, a LC 140/2011 mudou esse cenário quando determinou em seus artigos 7º, 8º e 9º as ações administrativas e a competência do licenciamento ambiental da União, dos Estados e dos Municípios, respectivamente.

Verifica-se que as ações administrativas apresentadas pela Lei Complementar são similares. Cita-se que tanto a União, os Estados e os Municípios devem executar e fazer cumprir a Política Nacional do Meio Ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente; promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; 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, na forma da lei.

No entanto, o grande cerne da introdução da LC 140/2011 no ordenamento jurídico foi disciplinar a competência para o Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente.

Desta feita disciplinou que cabe à União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), em dois ou mais Estados, de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, destinados a pesquisar, lavrar, produzir,

beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Aos Estados compete promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado os de competência da União e dos Municípios.

Restou os Municípios, conforme artigo 9º, inciso XIV, alínea “a” e “b” expressa, a competência para promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto local ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em APA’s . Na sequência do texto legal, no artigo 9º, inciso XV, alíneas “a” e “b”, também foi concedido aos Municípios a competência para aprovar a supressão e manejo de vegetação, florestas e formações sucessoras públicas municipais e Unidades de Conservação instituídas pelo Município, exceto em APA’s, bem como, em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município

A Lei Complementar ainda ressalta que os empreendimentos e atividade são licenciados ou autorizados por um único ente federativo. Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante.

Assim, vemos que o Brasil levou vinte e três anos para dar cumprimento ao exposto no artigo 23º, § único da Constituição de 1988, implementado Lei Complementar nº 140/2011. Verifica-se que a Lei Complementar nº 140 veio reforçar as 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.

No entanto, deve ser interpretada em consonância com os fins estabelecidos na Constituição Federal, pois prevê expressamente que a competência material ambiental é comum a todos os entes da Federação. Assim, não há que se conceber que a LC 140/2011 seja

mais restritiva ao poder de fiscalização dos entes federativos por justamente estarmos diante da preservação ao meio ambiente.

3 – TIPOS E ETAPAS DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL:

O artigo 19º do Decreto 99.247 de 1990 determina que o processo administrativo de licenciamento ambiental, em regra, é dividido em três etapas distintas. Ao final de cada etapa, cumpridas às exigências inerentes, deve-se culminar na expedição da licença ambiental compatível.

O artigo 8º da Resolução nº 237⁸ do CONAMA em cópia quase literal do texto do artigo 19º do Decreto 99.247/90, denomina e explica as três espécies de licença ambiental correspondentes a cada uma das três etapas, quais sejam: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

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

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

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

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Para obter a Licença Prévia (LP) o empreendedor manifesta a intenção de realizar determinada atividade, devendo ser avaliadas a localização e a concepção do

⁸ CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 22/05/2017.

empreendimento, de maneira a atestar a viabilidade ambiental e determinar os estudos e condicionantes necessárias à próxima fase.

Nos ensinamentos de Mirra⁹:

O estudo de impacto ambiental e o relatório prévio de impacto ambiental, bem como as demais avaliações de impacto ambiental, conforme o que for necessário, têm de ser exigidos, elaborados e aprovados antes da concessão da licença prévia, até porque se trata de um pré-requisito para a mesma.

Após a análise, discussão e, se for o caso, a aprovação dos estudos de viabilidade, o órgão administrativo competente concederá a Licença Prévia, a qual servirá de alicerce para o desenvolvimento de todo o empreendimento.

Importante frisar a importância da Licença Prévia no atendimento dos Princípios da Precaução e Prevenção, tendo em vista que é nessa fase que os impactos ambientais são cogitados e avaliados, bem como determinadas as medidas mitigatórias ou compensatórias cabíveis.

Na sequência, inicia-se a fase da Licença de Instalação (LI), a qual tem o condão de permitir a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.

Para obter tal licença o empreendedor submete ao órgão competente o Projeto Executivo, alinhando as especificidades de construção do empreendimento ou atividade com a proteção ao meio ambiente.

Caso aprovado, o órgão competente expedirá a Licença de Instalação contendo as especificações e condicionantes de natureza legal e técnica para efetiva proteção do meio ambiente, sendo somente a partir de então autorizada a instalação do empreendimento.

Qualquer alteração na planta, no projeto ou nos sistemas que serão instalados deve ser comunicado formalmente ao órgão licenciador para sua avaliação e validação.

Após, inicia-se a terceira fase, qual seja, Licença de Operação (LO). O artigo 8º da Resolução Nº 237 do CONAMA define a licença de operação como ato administrativo que: “autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação”.

⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental – aspectos da legislação brasileira*. 2. Ed. São Paulo: Juarez Oliveira, 2002, p.13

Na prática, trata do ato administrativo conclusivo pelo qual o órgão licenciador competente, depois de verificar o efetivo cumprimento dos dispositivos legais e condicionantes constantes das licenças anteriores (LP e LI), concede ao empreendedor o direito de iniciar suas atividades.

Ressalte-se que na expedição da Licença de Operação o órgão licenciador competente também fará constar os métodos de controle ambiental e condicionantes de operação, apontando os padrões de qualidade ambiental que servirão de limite para o funcionamento da atividade.

Em regra, cada licença ambiental (LP, LI e LO) deve ser expedida ao final da respectiva etapa do processo administrativo, uma vez que cada licença se propõe a finalidades específicas.

Contudo, o artigo 12º e seus parágrafos, da Resolução nº 237¹⁰ do CONAMA determina que:

Art. 12 O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Assim, vemos que em casos específicos, tais como os empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, pequenos empreendimentos similares e vizinhos, e ainda, atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental que visem a melhoria contínua do aprimoramento do desempenho ambiental, poderão participar de processo administrativo licenciatório diferenciado ou, ainda, com a compatibilização das etapas de planejamento, implantação e operação – Licença Ambiental

¹⁰ CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 22/05/2017.

Simplificada - com o objetivo de minimizar custos e tornar célere a expedição das licenças ambientais.

Tal situação se dá por não haver coerência em sujeitar um empreendimento de pequeno porte aos mesmos procedimentos exigidos de empreendimentos de grande porte e impacto, eis que não exigem a mesma quantidade de estudos e dedicação.

CONCLUSÃO

Licenciamento ambiental é ferramenta de controle ambiental específica, através do qual a Administração Pública, órgão licenciador, impõe limites ao direito de empreender, objetivando a proteção dos recursos ambientais, relacionando o desenvolvimento econômico com ambiente ecologicamente equilibrado. Ou seja, eficiência econômica aliada à equidade social e qualidade ambiental.

Do ato administrativo, licenciamento ambiental, resulta o Alvará Ambiental. Podendo ser classificado como licença ou autorização, ambas perfeitamente válidas. A diferenciação se dá no entrelace com o Direito Administrativo, pois, a licença possui caráter definitivo, podendo ser revogada apenas em caso de violação de normas legais e após respeitados o contraditório e ampla defesa. Já as autorizações tem caráter precário e discricionário, podendo ser revogadas a qualquer momento.

O artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988 determina que incube ao Poder Público a aplicação de estudo prévio de impacto ambiental para os empreendimento e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Ainda, os artigos 23º e 24º da Constituição Federal de 1988 regulam as competências materiais e legislativas dos entes federativos quanto à matéria ambiental. Já o § único do artigo 23º da CF/88, determina que a Lei Complementar fixará normas de cooperação entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

Enquanto não havia Lei Complementar, o CONAMA, através da Resolução nº 237, definia a competência para licenciar de cada instância administrativa.

Somente em 2011, vinte e três anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a vigorar a Lei Complementar nº 140/2011, a qual passou a disciplinar a competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente

poluidoras, reforçando as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Quanto aos tipos e etapas do licenciamento ambiental, não existe apenas uma única espécie de licença, já que o licenciamento ambiental está dividido em diversas etapas e a cada etapa corresponde um tipo de licença ambiental diferente.

Em regra, para cada empreendimento são exigidas a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação. Mas, em casos específicos, como para aqueles empreendimentos de pequeno potencial poluidor, pode ser exigido uma licença ambiental simplificada, com o objetivo de minimizar custos e tornar célere o processo administrativo.

Assim, vemos que o Licenciamento Ambiental é processo administrativo, de competência fixada pela Lei Complementar nº 140/2011, exigido de atividades e empreendimentos efetivos ou potencialmente causadores de degradação ambiental, do qual resulta em Alvará Ambiental, podendo ser licença ou autorização, com objetivo de relacionar desenvolvimento econômico, equidade social e ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ALVES, Flávia Maria Gomes Parente. Competência para o licenciamento ambiental: Princípio da Supletividade. In: BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo, 2010, p. 82

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22/05/2017.

_____. Lei Complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 22/05/2017.

_____. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981: *Política Nacional de Meio Ambiente*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 22/05/2017.

_____. Lei n. 7.804 de 18 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7804.htm>. Acesso em 22/05/2017.

_____. Decreto n. 99.247 de 06 de junho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em 22/05/2017.

CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 22/05/2017.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 404 de 11 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=592>>. Acesso em 22/05/2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental – aspectos da legislação brasileira*. 2. Ed. São Paulo: Juarez Oliveira, 2002.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44.820 de 3 de junho de 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270983>>. Acesso em 22/05/2017.

ROCCO, Rogério. *Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia do direito à cidade sustentáveis*. 2. tiragem – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.